



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

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

Rapporteur spécial : M. JEAN-CLAUDE MATHIS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
TITRE I : UNE FORME NOUVELLE POUR LE BUDGET 2006	9
I.- « UNE PRÉSENTATION PLUS TRANSPARENTE, GAGE D'UNE GESTION PLUS PERFORMANTE »	9
A.- UNE ARCHITECTURE GÉNÉRALE COHÉRENTE	9
1.- Un libellé clair et parlant	9
2.- Une vision globale de la mémoire des conflits et des liens avec la Nation	10
<i>a) Un prolongement nécessaire entre les nouvelles et les anciennes générations : l'insertion des dépenses de communication et de la Journée d'appel et de préparation à la défense</i>	10
<i>b) Le respect d'une vérité historique : le rattachement du programme d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale</i>	11
B.- QUELQUES CHOIX PLUS DISCUTABLES DANS LA RÉPARTITION DES ACTIONS	11
1.- L'éclatement des crédits de mémoire	11
2.- Une évolution parfois difficile à apprécier de 2005 à 2006	12
II.- LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR 2006	13
A.- LA STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LA MISSION	13
1.- Garantir la pérennité des choix antérieurs	13
<i>a) Des bénéficiaires moins nombreux</i>	14
<i>b) Un effort accru envers ceux qui restent</i>	14
2.- La mesure de la performance	15
<i>a) Le choix définitif des indicateurs</i>	15
<i>b) L'exemple de l'indicateur relatif à l'illettrisme</i>	16
B.- MESURES NOUVELLES ET DÉPENSES FISCALES	17
1.- Deux mesures nouvelles	17
<i>a) Des dépenses de solidarité accrues</i>	17
<i>b) La pleine égalité de traitement entre hommes et femmes</i>	17
2.- La présentation générale des dépenses fiscales	17
<i>a) La justification des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants</i>	17
<i>b) Près de 600 millions d'euros de dépenses fiscales</i>	18
<i>c) Pour un réexamen bienveillant et réfléchi</i>	19

TITRE II : TROIS PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES	21
I.- LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE (PROGRAMME 167)	21
A.- LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE, PRINCIPAL BUDGET DU PROGRAMME	21
1.- Les dernières évolutions de la JAPD	21
2.- Une faible marge d'évolution budgétaire	22
3.- Un rôle primordial dans la détection de l'illettrisme, malgré l'absence d'indicateur spécial	23
B.- LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	23
1.- Commémorations passées et à venir	24
2.- Le rôle croissant de l'histoire orale	25
C.- LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL	26
1.- Le fonctionnement du service historique de la défense (SHD)	26
2.- Les subventions pour charges de services publics aux trois musées de la Défense ...	26
D.- LES DÉPENSES DE COMMUNICATION	27
1.- La synergie entre la DICOD et l'ECPAD	27
2.- Les grandes opérations de communication	28
3.- Quelle stratégie de recrutement ?	29
II.- MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT (PROGRAMME 169)	29
A.- L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE	29
1.- L'évolution des pensions militaires d'invalidité	30
<i>a) La diminution des parties prenantes</i>	30
<i>b) La situation actuelle</i>	31
2.- Le problème de la retraite du combattant	33
<i>a) La multiplication des bénéficiaires</i>	33
<i>b) Une prestation victime de son succès</i>	34
B.- LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ	35
C.- LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ	35
1.- Des dépenses de solidarité accrues d'un demi million d'euros	35
2.- Le Fonds de solidarité en faveur des chômeurs anciens d'Afrique du Nord, régime en voie d'extinction	36
3.- La rente mutualiste du combattant	37
D.- L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE	38
E.- LE SOUTIEN	40
1.- Le facteur général du glissement vieillesse technicité	40
2.- L'organisation interne des services déconcentrés	41

III.– INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE (PROGRAMME 158)	42
A.– UN RATTACHEMENT TRÈS RÉCENT À LA MISSION.....	42
1.– Des crédits autrefois noyés dans la masse des services généraux du Premier ministre.....	42
2.– Un programme structuré en fonction de dispositions juridiques	43
B.– UNE AUGMENTATION SENSIBLE D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE	43
1.– Un quasi-doublement entre 2005 et 2006.....	43
2.– Les raisons de l'augmentation	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
<i>Reconnaissance d'un droit à pension de conjoint survivant, dans le cadre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.</i>	<i>51</i>
<i>Amendement adopté par la Commission</i>	<i>55</i>

INTRODUCTION

Pour la première fois en 2006, une mission unique « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe dans le projet de loi de finances tous les crédits qui permettent de maintenir et d'entretenir le lien vivant indispensable entre la Nation et ceux qui combattent ou qui ont combattu pour elle. Cette mission ne se contente pas en effet de réunir les crédits qui étaient naguère inscrits au budget des Anciens combattants. Elle englobe aussi les frais incidents à la Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) les dépenses de communication du ministère de la Défense et l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale.

Un ensemble cohérent se dessine, dont le volume budgétaire total s'élèvera en 2006 à 3.897,7 millions d'euros. Au sein de cet ensemble, les crédits destinés au monde combattant s'établiront à 3.631,1 millions d'euros. À périmètre constant, le budget des anciens combattants accuse ainsi une légère diminution de 1,5% par rapport à 2005. Ce tassement accompagne la baisse graduelle mais régulière du nombre des ressortissants, tout en étant plus faible qu'elle, de sorte que la dotation budgétaire progresse en réalité de 1,5% d'une année sur l'autre, si on la rapporte au nombre de bénéficiaires. Depuis 2002, la dotation par ressortissant s'est ainsi accrue de 6,3 %.

Le chiffre donne la mesure du défi que relève année après année le ministère délégué à la Défense chargé des Anciens combattants. La dotation moyenne s'accroissant avec le temps, les ressortissants sont en droit d'attendre une amélioration de la qualité des prestations rendues. Les trois responsables de programme ont déjà pris des engagements en ce sens pour 2006. Parallèlement, le ministère sait se redéployer en permanence pour s'adapter aux conséquences inéluctables de l'évolution démographique. Le dispositif mis en place par la loi organique lui offre les moyens de persévérer dans cette voie, en fournissant les outils indispensables à un pilotage éclairé de sa situation budgétaire, à travers la définition d'objectifs et d'indicateurs précis permettant de mesurer chaque année le chemin parcouru.

Il n'en demeure pas moins que la plupart des crédits de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » correspondent à des engagements que la collectivité nationale a pris de longue date au profit du monde combattant. Pour de nombreuses actions, cette observation doit conduire à remettre en perspective la justification au premier euro, telle qu'elle est imposée par la nouvelle loi organique. La mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » du projet de loi de finances pour 2006 n'est pas conçue sur une table rase, mais reprend nécessairement à son compte des obligations anciennes et impératives.

Aussi ne faut-il pas minorer la portée des deux seules mesures nouvelles qui sont inscrites au budget pour 2006, pour un montant d'un demi million d'euros chacune. Ce serait en effet fausser la perspective que de rapporter leur importance au budget global de la mission ; il convient au contraire de l'apprécier au vu du volant de crédits réellement disponibles, dans une conjoncture générale des finances publiques qui se révèle au demeurant difficile.

La première mesure nouvelle constitue un geste de solidarité en faveur des ressortissants en situation de détresse matérielle : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre recevra un demi million d'euros supplémentaires pour aider les veuves d'anciens combattants, en développant notamment à leur profit des services d'aide à domicile. L'autre mesure nouvelle, d'un montant équivalent, prouve une nouvelle fois que le ministère délégué aux anciens combattants marche lui aussi avec son temps : le code des pensions civiles et militaires n'établira plus désormais de distinction entre hommes et femmes dans l'hypothèse du décès d'un bénéficiaire ; une pension sera accordée le cas échéant à son « conjoint survivant », qu'il s'agisse d'une femme ou d'un homme.

La mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » se place ainsi en 2006 à la fois sous le signe de la continuité et du renouveau. Entre commémorations et constitution budgétaire nouvelle, elle restaure concrètement la chaîne des temps pour mieux transmettre, conformément au vœu du Ministre pour le budget 2006, « le sens des valeurs qui restent si nécessaires à notre époque ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

À cette date, 93 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à féliciter les services concernés pour la diligence dont ils ont fait preuve pour lui apporter des informations de qualité.

TITRE I

UNE FORME NOUVELLE POUR LE BUDGET 2006

I.- « UNE PRÉSENTATION PLUS TRANSPARENTE, GAGE D'UNE GESTION PLUS PERFORMANTE »

Du fait de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, tout le projet de loi de finances pour 2006 se présente sous une forme entièrement renouvelée. L'ancien budget ministériel des Anciens combattants connaît lui aussi cette régénération profonde dont les effets se font sentir formellement cette année dans la présentation des crédits et devraient, au fil des ans, modifier la substance de la dépense en permettant une exécution plus souple des crédits et, partant, un emploi encore plus rationnel des ressources.

Car, comme le rappelle M. Hamlaoui Mekachera, ministre délégué à la Défense chargé des Anciens combattants, la « présentation plus transparente » des crédits doit être aussi le « gage d'une gestion plus performante ».

A.- UNE ARCHITECTURE GÉNÉRALE COHÉRENTE

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* n'est pas une reconstitution à l'identique de l'ancien budget ministériel des Anciens combattants. Il convenait donc de lui trouver une appellation qui soit conforme à son nouveau contenu, en application du principe de transparence budgétaire rappelé dans la loi organique. Même si elles représentent en volume à peine plus de 5 % de la mission, ses nouvelles composantes lui donnent un profil largement différent de l'ancien budget des Anciens combattants.

1.- Un libellé clair et parlant

Dans la première appellation retenue, l'ancien budget des anciens combattants n'était plus du tout le budget... des anciens combattants. La maquette originelle de la mission *Mémoire et liens avec la nation* était en effet composée de deux programmes : un programme *Liens entre la nation et son armée* découpé en quatre actions ; un programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* également structuré en quatre actions. C'est sous cette forme qu'elle fut présentée le 16 juin 2004.

Quoique la volonté de prendre un nouveau départ soit louable, la rupture a semblé à beaucoup trop radicale par rapport à la présentation budgétaire des Anciens combattants. Près de 95% des crédits de la mission nouvelle n'étaient-ils pas inscrits auparavant dans ce budget ministériel ? Il apparaît que les inquiétudes

qui s'étaient exprimées ont été entendues et que le bon sens a finalement prévalu. Depuis la première présentation de 2004, la maquette de la mission retenue pour le projet de loi de finances 2006 a été changée dans son libellé et développée dans son contenu.

Afin de clarifier les contours réels de la mission, les termes « anciens combattants » ont été en effet ajoutés au libellé de la mission. Il le complète de manière sans conteste très utile, en y insérant une référence concrète qui permet de ne pas perdre de vue que l'essentiel de l'effort budgétaire retracé dans la mission se concentre sur les anciens combattants, qui sont suivis pas un département ministériel spécifique. Il est de fait plus simple et plus clair que la mission budgétaire correspondante rappelle dans son intitulé l'appellation de ce ministère.

2.– Une vision globale de la mémoire des conflits et des liens avec la Nation

Dès 2004, il était prévu que les crédits afférents à la communication ainsi qu'à la journée d'appel et de préparation à la défense soient rattachés à la mission qui s'appelait encore seulement *Mémoire et liens avec la nation*. Plus récemment, en juin 2005, lui a été adjoint le programme d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, crédits dont l'exécution était auparavant placée sous l'autorité directe du Premier ministre.

a) Un prolongement nécessaire entre les nouvelles et les anciennes générations : l'insertion des dépenses de communication et de la Journée d'appel et de préparation à la défense

Du fait de l'insertion dans le premier programme des crédits afférents à la communication ainsi qu'à la journée d'appel et de préparation à la défense, la mission acquiert une dimension nouvelle qui manifeste qu'elle n'est pas seulement tournée vers ceux qui ont combattu, mais aussi vers ceux qui pourront combattre ou qui sont sur le point de le faire au cours des opérations extérieures. La mission prend ainsi pour objet l'ensemble des liens entre l'armée et la nation. Loin d'être vague ou abstrait, son intitulé recouvre bel et bien une réalité et une logique d'intégration nouvelle.

Les services du ministère des Anciens combattants établissent en effet très logiquement un lien entre la féminisation croissante des armées et la reconnaissance nouvelle des droits à réparation au profit du conjoint survivant d'un bénéficiaire, y compris d'un conjoint survivant masculin. Entre les générations du feu et les effectifs de l'armée active, la continuité méritait d'être affirmée. Les jeunes femmes qui sont attirées aujourd'hui par les campagnes de recrutement doivent savoir qu'elles auront les mêmes droits et les mêmes devoirs que les hommes, non seulement au moment où elles s'engagent, mais aussi dans l'hypothèse où la Nation serait amenée à devoir leur marquer sa reconnaissance et son soutien.

Votre Rapporteur estime donc que la mission, dans son architecture, réalise de manière bienvenue le prolongement nécessaire entre les nouvelles et les anciennes générations du feu.

b) Le respect d'une vérité historique : le rattachement du programme d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale

Un troisième programme ministériel, le programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* doté de 207 millions d'euros et structuré en deux actions a été rattaché à la mission.

Le programme d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale était initialement rattaché aux crédits du Premier ministre. En juin 2005, il a été inclus dans la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*. En effet, la mission ne regroupe pas seulement les crédits qui intéressent ceux qui ont combattu, mais aussi les actions qui concernent les victimes de guerre. Englober le programme d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites revient donc à reconstituer, dans la présentation budgétaire, une vision d'ensemble des traumatismes de la Seconde guerre mondiale, sans omettre leur dimension historique essentielle.

B.– QUELQUES CHOIX PLUS DISCUTABLES DANS LA RÉPARTITION DES ACTIONS

Si l'architecture générale de la mission paraît claire et cohérente, la répartition des crédits entre les actions ne répond pas toujours aux exigences de clarté. Elles auraient pourtant dû sortir renforcées de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Certes, les problèmes qui concernent la comparaison des crédits d'une année sur l'autre sont par nature transitoires, quoiqu'ils soient préoccupants. Mais les solutions retenues pour la répartition des crédits de mémoire peuvent devenir définitives, si elles ne sont pas modifiées dès l'an prochain.

1.– L'éclatement des crédits de mémoire

Deux actions différentes, appartenant à deux programmes différents, ont le domaine de la mémoire pour champ. Le programme *Liens entre la nation et son armée* comporte en effet une action n° 2 *Politique de mémoire*, tandis que le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* comporte une action n° 4 *Entretien des lieux de mémoire*. Les crédits de mémoire se trouvent ainsi dispersés, sans autre raison apparente que la séparation organique des structures chargées d'exécuter les uns et les autres. Le Haut conseil de la mémoire combattante supervise en effet l'action *Politique de*

mémoire, tandis que la Direction du statut, des pensions et de la réinsertion sociale finance l'entretien des lieux de mémoire.

L'érection de monuments commémoratifs continuera ainsi d'être imputée sur un chapitre budgétaire et leur entretien sur un autre. Dans l'esprit de la loi organique, la gestion financière de l'État doit pourtant s'émanciper de la structure administrative pour s'organiser seulement en fonction de la destination de la dépense. De ce point de vue, la double inscription des crédits de mémoire présente le défaut de répliquer trop fidèlement le schéma des organes publics voués au monde combattant.

Il ne s'agit du reste pas seulement d'une question de nomenclature budgétaire. L'entretien des tombes peut se concevoir comme une prestation individuelle due aux hommes qui sont tombés pour la France, comme le laisse apparaître la répartition actuelle des crédits. Mais, si la réflexion se tourne vers l'avenir, les cimetières militaires se révèlent bien plutôt des lieux de méditation et de réflexion, où le sens du dévouement et du sacrifice passe aux visiteurs, et singulièrement aux nouvelles générations, aussi efficacement, et peut-être plus encore, que dans un musée ou devant un simple monument commémoratif... Il suffit de songer à la situation de l'Ossuaire de Douaumont. De même que la politique de mémoire forme un tout, le lieu de mémoire apparaît comme un lieu total. Les choix retenus en matière de présentation budgétaire pour 2006 auraient pu sans doute mieux en tenir compte.

Car la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances avait déjà posé le problème⁽¹⁾. Pour l'essentiel, elle rappelait du reste seulement la position de votre Rapporteur spécial sur les crédits du projet de loi de finances pour 2005 : « *les structures administratives ne devraient pas primer la clarté de la présentation budgétaire* ».

2.– Une évolution parfois difficile à apprécier de 2005 à 2006

À première vue, les crédits proposés pour 2006 présentent çà et là quelques progressions impressionnantes. Ainsi, les rémunérations et charges sociales liées à la politique de mémoire d'une part et à la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale d'autre part sont en hausse respectivement de 53% et 40%. Dans une conjoncture budgétaire aussi difficile, ces augmentations à deux chiffres ne laissent pas de rendre perplexes. Elles tiennent pourtant tout entières à des changements de périmètre entre 2005 et 2006, du fait de l'entrée en vigueur de la loi organique.

(1) *Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles*, Rapport d'information n°2161 de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, mars 2005, p. 173.

Cela revient à dire que ce ne sont pas exactement les mêmes dépenses qui sont placées sous les mêmes rubriques en 2005 et pour 2006. Le nouveau périmètre 2006 inclut par exemple désormais les pensions civiles de retraite dans l'évaluation des dépenses de personnel, comme pour les autres missions du projet de loi de finances. D'autres glissements, propres à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*, sont cependant moins explicites. Ainsi, l'action n° 3 du programme *Liens entre la nation et son armée* fait l'objet d'une demande de crédits de 60,7 millions d'euros pour 2006, alors que les crédits ouverts correspondants étaient en 2005 de 44,2 millions d'euros, selon l'annexe qui présente le budget de la mission. Cela s'explique par l'intégration des musées de la défense dans ce périmètre. La comparaison d'une année sur l'autre ne peut avoir lieu qu'en recalculant fictivement ce qu'auraient été les mêmes dépenses en 2005. Force est de constater que cela nuit à la clarté attendue de la nouvelle présentation. Il faut cependant espérer que ces difficultés ponctuelles s'estomperont à mesure que les années passent.

II.— LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR 2006

La nouvelle présentation budgétaire a notamment le mérite de faire définir aux gestionnaires de mission une stratégie qui se décline en objectifs, dont la réalisation est mesurée par des indicateurs. Cette stratégie vise à donner en l'occurrence une idée claire et distincte des fins poursuivies dans l'exécution d'une masse de près de quatre milliards d'euros de crédits. Elle fait ressortir *a contrario* les nouveautés qui apparaissent dans le budget pour 2006.

A.— LA STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LA MISSION

Compte tenu de la nature des dépenses engagées, il était difficile de définir une politique volontariste pour ce programme. En effet, les prestations relevant du droit à réparation sont ouvertes de droit. Or elles représentent près de 80 % des crédits de la mission. Très logiquement, le gestionnaire du programme peut simplement évaluer le coût du service rendu et la qualité de ce service. Les objectifs et indicateurs retenus portent donc sur le seul pan de la mission ouvert à une marge de progression ; ils ne visent pas à rendre compte des choix de fond dont l'ensemble budgétaire est l'expression.

1.— Garantir la pérennité des choix antérieurs

Car la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* pérennise d'abord les dépenses d'intervention des services du Ministre délégué aux Anciens combattants. Cela ne signifie cependant pas qu'ils reconduisent ces moyens à l'identique. Le projet de loi de finances pour 2006 se caractérise en effet par un effort ciblé en termes d'ajustement aux besoins.

a) Des bénéficiaires moins nombreux

L'effet inéluctable de l'évolution démographique réduit le nombre des bénéficiaires, ce qui se traduit par une **diminution globale** des dépenses de **près de 100 millions d'euros**. Elles se répartissent comme suit :

- SNCF : – 1,03 million d'euros ;
- pensions militaires d'invalidité : – 95 millions d'euros, correspondant à la diminution des parties prenantes sur la base d'une baisse de la masse des pensions estimée à 3 % ;
- fonds de solidarité : diminution de crédits de 14 millions d'euros ;
- Sécurité sociale : – 6,5 millions d'euros.

Les priorités fixées par le Ministre délégué visent néanmoins à pérenniser l'action de ses services au bénéfice de ses ressortissants.

b) Un effort accru envers ceux qui restent

Le ministère doit utiliser les marges de manœuvre dégagées par la diminution des bénéficiaires pour faire face aux obligations nouvelles qui naîtront pour lui en 2006.

S'agissant de la retraite du combattant, l'augmentation des parties prenantes tient ainsi à l'arrivée de nouvelles générations à l'âge de soixante-cinq ans et à divers ajustements pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'ayants droit et des conséquences de l'évolution du point en 2005. Le Gouvernement consacre à ce titre 39,1 millions d'euros supplémentaires à la retraite du combattant.

La dotation au titre de la rente mutualiste est en progression de 8,8 millions d'euros : elle traduit la volonté du gouvernement de garantir le régime mutualiste des anciens combattants. Enfin, l'évolution du point d'indice PMI, désormais liée automatiquement à l'évolution des rémunérations publiques, a fait l'objet d'une inscription de près de 27 millions d'euros supplémentaires.

Au total, à périmètre constant, le budget des anciens combattants accuse ainsi une légère diminution de 1,5% par rapport à 2005. Ce tassement accompagne la baisse graduelle mais régulière du nombre des ressortissants, tout en étant plus faible qu'elle, de sorte que la dotation budgétaire progresse en réalité de 1,5% d'une année sur l'autre, si on la rapporte au nombre de bénéficiaires. Depuis 2002, la dotation par ressortissant s'est ainsi accrue de 6,3%.

Le chiffre donne la mesure du défi que relève année après année le ministère délégué à la Défense chargé des Anciens combattants. La dotation moyenne s'accroissant avec le temps, les ressortissants sont en droit d'attendre une amélioration de la qualité des prestations servies.

2.– La mesure de la performance

Les trois responsables de programme ont déjà pris des engagements en ce sens pour 2006.

a) *Le choix définitif des indicateurs*

Pour tenir compte des recommandations formulées par la Cour des comptes et par le Parlement⁽¹⁾, le secrétariat général pour l'administration a en effet poursuivi ses travaux afin d'améliorer la transparence et la lisibilité de la maquette de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*.

La maquette finalement retenue pour le projet de loi de finances pour 2006 a permis de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs à un niveau pertinent pour le pilotage de l'action publique, en les centrant sur la performance et sur la qualité du service public. Ainsi, le programme *Liens entre la nation et son armée* affichait dix objectifs et quinze indicateurs, le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* en affichait respectivement onze et dix-huit, soit au total vingt et un objectifs et trente-trois indicateurs pour l'ensemble de la mission.

Désormais, le programme *Liens entre la Nation et son armée* affiche cinq objectifs et sept indicateurs, le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* en affiche respectivement quatre et dix, soit au total neuf objectifs et dix-sept indicateurs pour l'ensemble de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*.

Il serait trop fastidieux de revenir sur chacune des modifications apportées. Si besoin, les indicateurs seront commentés à l'occasion de l'examen des crédits auxquels ils sont rattachés. Comme ils permettent principalement de mesurer les progrès accomplis d'une année sur l'autre ou sur plusieurs années, ils ne devraient au demeurant révéler toute leur utilité qu'au fil des ans.

Qu'il soit seulement permis de dire à ce stade que la plupart des modifications apportées constituent des suppressions pures et simples. Ont été ainsi supprimés les indicateurs de dépenses moyennes de fonctionnement par dossier lorsqu'ils coexistaient avec des indicateurs relatifs au nombre moyen de dossiers traités par agent. Dans le traitement administratif d'un dossier, les

(1) Rapport d'information n° 2161 de l'Assemblée Nationale du 16 mars 2005 de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard et rapport d'information n° 220 (2004-2005) du Sénat présenté en mars 2005 par M. Jean Arthuis.

dépenses de personnel constituent en effet la principale dépense de fonctionnement, ce qui produisait deux séries redondantes d'indicateurs.

D'autres indicateurs reposaient sur le calcul d'un rapport où la seule variable était la dotation budgétaire. Les nécropoles nationales restent en nombre stable d'une année sur l'autre. Calculer le coût d'entretien annuel de ces nécropoles en divisant la somme allouée à cette fin par le nombre de sites à entretenir revient donc simplement à mesurer l'évolution de la dotation budgétaire qui a été votée, bien plutôt qu'à évaluer, même de manière approximative, l'efficacité des travaux qu'elle a servi à financer. D'une manière générale, les indicateurs proposés ont été supprimés, là où une réflexion trop étroite sur la mesure de la performance avait pu obscurcir certaines exigences de bon sens.

b) L'exemple de l'indicateur relatif à l'illettrisme

Pour comprendre les difficultés révélées par certaines suppressions, votre Rapporteur spécial voudrait seulement reprendre l'exemple de l'indicateur relatif à la lutte contre l'illettrisme.

Il avait été envisagé initialement que la Direction du Service national confectionne un indicateur statistique qui permette de mesurer l'efficacité de l'orientation par la journée. Cet indicateur aurait été fondé sur le taux d'acceptation de transmission des coordonnées des jeunes détectés en difficulté de lecture vers les autres ministères. En effet, à la suite du test effectué lors de la journée d'appel et de préparation à la défense, certains jeunes gens sont détectés comme étant en difficulté. Il appartient donc aux intervenants de les convaincre d'accepter un suivi de leur situation, matérialisé par la transmission de leurs coordonnées aux organismes compétents.

Cet indicateur sur l'illettrisme disparaît finalement, au motif que le responsable du programme n'a pas de prise directe sur le traitement des jeunes gens invités à suivre un entretien individuel. Il est vrai que les établissements du service national se bornent à constater la situation d'illettrisme et à transmettre l'information aux partenaires compétents. Parmi les jeunes gens concernés, beaucoup sont au demeurant déjà suivis. Il aurait été particulièrement difficile de les comptabiliser.

Il n'en reste pas moins que la journée d'appel et de préparation à la défense doit continuer à jouer un rôle primordial dans le recensement de l'illettrisme dans les jeunes tranches d'âge. Les indicateurs rattachés à cette action doivent donc retenir l'attention, mais ils ne doivent pas la focaliser tout entière, au risque de faire oublier certains de ses aspects essentiels. Votre Rapporteur spécial n'adresse au demeurant cette mise en garde que pour les budgets prochains. Car le suivi véritable au moyen des indicateurs ne pourra commencer qu'une fois amorcée la série statistique qui présentera les performances réalisées sur une période de plusieurs années.

B.— MESURES NOUVELLES ET DÉPENSES FISCALES

Dans une mission où prédomine l'exigence de la continuité dans les engagements contractés vis-à-vis des anciens combattants, deux nouveautés font cependant leur apparition.

1.— Deux mesures nouvelles

Les crédits de la mission servent pour l'essentiel à honorer des engagements anciens de l'État vis-à-vis de ceux envers qui la Nation a contracté une dette. Cela n'empêche cependant pas que la mission comprenne deux mesures nouvelles dont l'importance, malgré leur envergure relativement faible, n'est pas seulement symbolique.

a) Des dépenses de solidarité accrues

La première mesure nouvelle concerne l'augmentation, à hauteur d'un demi million d'euros, des crédits attribués à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac). Ce budget spécifique devrait atteindre ainsi 13,1 millions d'euros en 2006. Cela permettra à l'établissement d'intensifier ses actions d'aide aux ressortissants en difficulté, notamment en direction des veuves d'anciens combattants en situation de détresse matérielle. Il est prévu de développer pour elles des services d'aide à domicile, à propos desquels les services du ministère soulignent qu'ils ont également le mérite d'être créateurs d'emploi.

b) La pleine égalité de traitement entre hommes et femmes

La deuxième mesure nouvelle vise quant à elle à tirer les conséquences budgétaires de l'introduction de la parité hommes-femmes dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Jusqu'à présent, en effet, le code ouvrait l'accès à une pension aux seules veuves de ressortissants du droit à réparation. Désormais, c'est au « conjoint survivant » que le bénéfice de la pension sera accordé, fût-il un homme et non une veuve de guerre. Ce changement justifie l'inscription d'un second demi million d'euros supplémentaire.

2.— La présentation générale des dépenses fiscales

Pour la première fois cette année, l'ensemble des dépenses fiscales qui se rapportent au budget des anciens combattants est retracé, conformément à la loi organique, dans l'annexe du projet de loi de finances qui leur est consacrée.

a) La justification des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants

Les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et

pour le contribuable un allégement de la charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français.

Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale. Qualifier une mesure de dépense fiscale suppose en effet de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait. Ainsi, une disposition applicable à la grande majorité des contribuables n'est pas considérée comme une dépense fiscale ; à l'inverse, l'avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations économiques constitue une dépense fiscale.

Les dépenses fiscales qui constituent des mesures de soutien aux anciens combattants trouvent leur justification dans le fait qu'ils entretiennent un rapport particulier avec la Nation, du fait de la dette qu'elle a contractée envers eux. Les dérogations fiscales dont ils bénéficient sont l'expression juridique et la manifestation de cette situation spéciale.

b) Près de 600 millions d'euros de dépenses fiscales

Les dépenses fiscales liées à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* sont toutes inscrites au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Elles correspondent à six dispositions différentes. De prime abord, il apparaît que certaines ont une portée beaucoup plus importante que les autres :

– déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant (coût de 110 millions d'euros en 2006) ;

– demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant (coût de 215 millions d'euros en 2006) ;

– exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves (coût de 260 millions d'euros en 2006) ;

– exonération de droits pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme (coût non chiffrable) ;

– réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) (coût inférieur à 500.000 euros en 2006) ;

– exonération de TVA de certains travaux portant sur des monuments aux morts et cimetières militaires effectués pour les collectivités publiques et les organismes sans but lucratif (coût non chiffrable).

Au total, les dépenses fiscales consenties en faveur des anciens combattants s'élèveront ainsi à 585 millions d'euros en 2006, ce qui représenterait près de 20% du volume budgétaire de la mission, si elles y étaient vraiment décomptées et non seulement évaluées pour information sous la forme d'un tableau récapitulatif.

c) Pour un réexamen bienveillant et réfléchi

Vu l'importance des dépenses fiscales au sein de la mission, il convient d'examiner ces six régimes dérogatoires pour voir s'ils remplissent réellement les fins qui leur sont fixées. Dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire, le Conseil des Impôts avait mis au jour l'inquiétante progression de dépenses qui coûtent à l'État environ un cinquième de ses recettes chaque année et mettent en péril l'efficacité du système fiscal. En se penchant sur les problèmes posés par les dépenses fiscales, le Conseil des Impôts avait formulé à leur propos quelques propositions simples que votre Rapporteur spécial voudrait reprendre ici.

D'une part, le Conseil des Impôts préconisait de procéder à un réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût est inconnu. Deux des régimes dérogatoires rattachés à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* tombent dans cette catégorie : l'exonération de droits pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme ; l'exonération de TVA de certains travaux portant sur des monuments aux morts et cimetières militaires effectués pour les collectivités publiques et les organismes sans but lucratif. Il est en effet fâcheux que le coût d'une exonération ne puisse être connu, puisque cela empêche de mesurer l'ampleur de l'effort budgétaire qu'elle représente pour l'État. Aussi faut-il souhaiter que les prochains budgets, tenant compte encore de la nécessité de présenter les dépenses fiscales qui se rattachent au monde combattant, lèvent aussi cette inconnue, permettant ainsi de mieux évaluer l'impact de toutes les dépenses fiscales présentées.

Car le montant d'une dépense fiscale est parfois si faible qu'il devient manifeste qu'elle se rattache à un régime dérogatoire dont la portée n'est plus guère que symbolique. Combien d'anciens combattants bénéficieront-ils en 2006 d'une réduction de droits en raison de leur qualité de donataire ou d'héritier, alors que le volume prévu de cette mesure, évalué pour toute la France et sur toute l'année, ne dépasse pas les cinq cent mille euros ? Certaines dispositions dérogatoires compliquent le système fiscal sans apporter de secours véritable à ceux auxquelles elles sont censées bénéficier. Il semble légitime de se demander si ladite réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier n'appartient pas à cette catégorie.

TITRE II

TROIS PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

I.- LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE (PROGRAMME 167)

Ce programme a pour principale fonction de promouvoir l'esprit de défense et la politique de la mémoire, entretenant ainsi les liens de la Nation avec son armée. Les deux tiers des dépenses du programme sont des dépenses de personnel.

Votre Rapporteur estime qu'il est très positif que se trouvent ainsi regroupés, au sein d'un même programme, l'ensemble des moyens mis en œuvre pour sensibiliser un vaste public : les jeunes Français, à travers l'organisation de la journée d'appel et de préparation à la défense, mais aussi les visiteurs des musées et des lieux de mémoire, le public des diverses manifestations et commémorations, voire l'ensemble de la population à travers la communication.

A.- LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE, PRINCIPAL BUDGET DU PROGRAMME

L'organisation de la journée mobilise près de trois mille personnes à temps plein tout au long de l'année. L'action n° 1 représente ainsi la majorité des crédits et des effectifs du programme. Le budget opérationnel de programme correspondant à l'action est placé sous la responsabilité du directeur du service national.

1.- Les dernières évolutions de la JAPD

La journée d'appel et de préparation à la défense paraît désormais bien intégrée dans le paysage civique. Au 30 juin 2005, près de 4,8 millions de jeunes gens, garçons et filles, ont déjà participé au dispositif mis en place pour la première fois en année pleine en 2000. En 2006, le nombre des jeunes gens convoqués devrait s'établir aux environs de 770 000.

Il convient de rappeler que le programme pédagogique de la Journée d'appel et de préparation à la défense a été redéfini en avril 2004 (141 617 euros) et complété d'un module de secourisme. La DICOD⁽¹⁾ qui a conçu le DVD utilisé lors de la JAPD (modules 1 à 3) a conduit la refonte du programme de la journée en liaison avec la Direction du service national conformément aux instructions du ministre. Le recours aux nouveaux supports pédagogiques devrait concourir à séduire les jeunes gens invités à suivre la journée. C'est ce que semble anticiper la Direction du service national, puisqu'elle se fixe un objectif cible de 85 % d'utilisateurs satisfaits en 2008, contre 82 % en 2005 (indicateur n°2).

(1) Délégation à l'information et à la communication de défense.

2.– Une faible marge d'évolution budgétaire

Les dépenses de personnel représentent presque les trois quarts des crédits inscrits au titre de l'action n° 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense* : 133,5 millions d'euros sur un total de 180,5 millions d'euros. La justification au premier euro fait ainsi ressortir que, compte tenu des frais fixes de fonctionnement (chauffage, entretien...), les dépenses relatives à la journée d'appel paraissent pratiquement incompressibles d'une année sur l'autre. Les seuls crédits susceptibles d'évoluer sont les frais incidents à l'organisation de la journée elle-même.

En juillet 2004, la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale avait ainsi concentré ses propositions en matière de réduction des coûts sur les remboursements de transport consentis aux jeunes gens qui se déplacent pour suivre la journée ⁽¹⁾. Ils reçoivent en effet soit un bon de transport SNCF soit un bon de transport urbain. Lorsqu'ils habitent en ville, la plupart disposent déjà d'une carte d'abonnement aux transports en commun, de sorte que le bon de transport urbain qui leur est attribué se révèle souvent faire double emploi. Aussi la Direction du service national ne verse-t-elle plus d'indemnité, sous forme de lettre-chèque, qu'aux jeunes gens qui ont reçu un bon SNCF et ne l'ont pas utilisé. Ceux qui reçoivent un bon de transport urbain n'ont pas droit à l'indemnité de déplacement d'un montant de **huit euros**, même s'ils apportent la preuve qu'ils n'ont pas utilisé leur bon.

Cet effort paraît louable. Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle l'envisageait en effet comme un « acte individuel de citoyenneté », tout en rappelant que la Direction du service national économiserait ainsi, outre l'indemnité de déplacement elle-même, le coût d'affranchissement des lettres-chèques correspondantes.

Il n'en demeure pas moins que l'économie réalisée représente tout au plus 0,1 ou 0,2% du volume budgétaire total de l'action *Journée d'appel et de préparation à la défense*. Car le dispositif de la journée garde pour trait caractéristique le fait d'impliquer un encadrement humain minimal dont la rémunération constitue l'essentiel des crédits de l'action. Pour le reste des crédits, le Directeur du service national, responsable du programme, peut donc seulement gérer au mieux l'ensemble de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée, dans le respect des règles de fongibilité qui sont définies par la loi organique.

(1) Rapport n° 1721 de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale paru en juillet 2004, intitulé « Renforcer l'efficacité et l'attractivité d'une journée d'appel et de préparation à la défense plus citoyenne ». La mission était présidée par MM. Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux, M. Jean-Louis Dumont étant son rapporteur.

3.– Un rôle primordial dans la détection de l'illettrisme, malgré l'absence d'indicateur spécial

Comme il a été précisé plus haut, la Direction du service national a finalement renoncé à intégrer un indicateur statistique qui permette d'évaluer le suivi des jeunes gens repérés pour leurs difficultés de lecture. Elle n'a en effet que peu de prise sur leur orientation ultérieure vers les dispositifs d'accueil et de formation adéquats.

La Journée d'appel et de préparation à la défense n'en remplit pas moins une fonction primordiale dans la lutte contre l'illettrisme, puisqu'elle offre la seule mesure annuelle de son étendue en France. Le diagnostic d'une situation d'illettrisme ne constitue certes pas un remède en soi. Mais cette opération s'avère une étape cruciale. Car, du fait de l'opprobre qui s'attache encore trop souvent aux difficultés de lecture chez l'adulte, les individus en situation d'illettrisme s'engagent rarement de manière spontanée dans une démarche de formation. Aussi est-il important de mettre à profit toutes les occasions pour les y inciter. C'est l'objectif de l'entretien individuel prévu pour eux lors de la Journée d'appel et de préparation à la défense. Si cet entretien est habilement conduit et que le jeune interlocuteur n'est pas encore suivi, le dialogue doit faire naître chez lui une prise de conscience et nourrir sa décision de s'orienter vers les dispositifs d'accueil et de formation qui lui sont proposés.

Quoique l'indicateur la mesurant ait été supprimé, l'exigence d'un suivi reste par conséquent plus que jamais d'actualité pour la Direction du service national. Le 1^{er} avril 2004, le ministère de la défense a signé un protocole qui organise le suivi et la prise en charge des jeunes gens qui ont été signalés par les établissements du service national. Ce protocole lie à la fois le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'emploi, le ministère de la défense, le ministère de l'agriculture, l'enseignement catholique, le conseil national des missions locales et l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Les structures compétentes s'y engagent à prendre en charge les jeunes gens repérés au cours de la journée d'appel et de préparation à la défense.

Les chargés de mission qui sont les relais régionaux de l'Agence dans la lutte contre l'illettrisme ne sont certes pas destinataires directs des coordonnées des jeunes gens repérés pour leurs difficultés de lecture. Cependant, compte tenu de leur rôle de coordinateurs, ils participent à toutes les réunions organisées localement à l'initiative des établissements du service national.

B.– LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Les crédits de l'action *Politique de mémoire* s'élèveront en 2006 à environ 12,4 millions d'euros. Les crédits destinés à la politique de la mémoire sont en forte augmentation (+ 6%), du fait de la forte hausse des subventions d'investissements qui passent de 2,07 à 6,26 millions d'euros. Les subventions de

fonctionnement en faveur des actions de mémoire augmentent de 5,16 % dans le nouveau périmètre.

Cette action vise à maintenir vivante la mémoire des conflits du XX^{ème} siècle, parce qu'elle éclaire la réflexion sur les valeurs défendues par ceux se sont engagés à l'occasion de ces événements. La politique de mémoire du ministère de la défense, confiée au ministre délégué aux anciens combattants et supervisée par le Haut conseil de la mémoire combattante (HCMC) présidé par le chef de l'État, se traduit par des activités dans huit domaines différents mais complémentaires : les commémorations, l'action pédagogique, l'information historique, l'édition et la production de films, le soutien aux musées et mémoriaux, la rénovation des sépultures et lieux de mémoire, la valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire et la gestion des archives.

Votre Rapporteur spécial a déjà formulé ci-dessus ses réserves sur le découpage des crédits de mémoire entre cette action et l'action n° 4 *Entretien des lieux de mémoire* du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*. Ces observations mises à part, il convient de rendre hommage à l'action menée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), à l'énergie qu'elle déploie dans le domaine des commémorations mais aussi à son esprit d'inventivité et d'innovation dans le traitement et la constitution d'archives du monde combattant.

1.- Commémorations passées et à venir

Outre les huit cérémonies nationales et l'hommage annuel rendu à Jean Moulin, la DMPA a organisé en 2005 des cérémonies spécifiques demandées par le Haut Conseil de la mémoire combattante.

Les cérémonies les plus importantes se sont inscrites dans le cadre du soixantième anniversaire de la victoire de 1945 et du soixantième anniversaire de l'entrée des troupes alliées dans les camps de concentration. Votre Rapporteur spécial préfère en effet ce terme à celui de « libération », puisque beaucoup des camps découverts en 1945 à l'est par l'armée soviétique et à l'ouest par les troupes anglo-américaines étaient vides lorsque les forces militaires y firent leur entrée, leurs occupants, loin d'être libérés, étant contraints d'errer sur les routes au cours de marches épuisantes au cours desquelles nombre d'entre eux trouvèrent la mort. Pour commémorer ces événements, un pavillon français a été inauguré à Auschwitz et un hommage rendu aux victimes de la déportation sur le parvis des Droits de l'Homme. Avant la fin de l'année 2005, un centre européen du résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi devrait encore être ouvert sur le site du camp de Natzweiler-Struthof.

L'actualité commémorative pour l'année 2006 s'oriente quant à elle vers trois thèmes : les batailles de Verdun et de la Somme, le procès de Nuremberg et les « opérations extérieures », hommage à la quatrième génération du feu. Chacun

de ces thèmes appartient à une strate différente de la mémoire combattante, qui se trouve ainsi honorée et perpétuée dans ses différentes ramifications :

– à l’occasion des cérémonies anniversaires de la bataille de Verdun, un monument dédié aux soldats musulmans « morts pour la France » au cours de la Première Guerre mondiale sera inauguré à Fleury-Devant-Douaumont courant juin 2006 ;

– une action adaptée sera entreprise en vue de rappeler aux jeunes générations les circonstances du procès de Nuremberg, creuset de l’ordre mondial dans lequel ils vivent aujourd’hui ;

– dans le cadre d’un hommage à la quatrième génération du feu, une cérémonie nationale sera organisée à l’École militaire et à l’UNESCO pour commémorer le sacrifice des militaires français tués en opérations de maintien de la paix, sous l’égide de l’ONU.

2.– Le rôle croissant de l’histoire orale

La recherche historique actuelle s’intéresse de plus en plus à un type de documents ignorés ou peu exploités jusqu’à présent : les archives orales. Conscients de cette importante évolution, le Haut conseil de la mémoire combattante et les différentes associations nationales d’anciens combattants ont insisté sur la nécessité d’entreprendre un travail d’ampleur nationale pour prendre en compte la mémoire et l’histoire de ceux qui ont connu l’expérience du feu durant les conflits du XX^{ème} siècle.

Ainsi, le ministre délégué aux anciens combattants a décidé de conduire, sur l’ensemble du territoire, une vaste campagne de recueil de témoignages oraux des anciens combattants de la guerre d’Algérie. Avec le concours actif de l’Office national des anciens combattants, ce programme triennal a commencé à la fin de l’année 2004. En juillet 2005, soixante-dix entretiens, soit près de cent trente heures, avaient été remis au Service historique de la défense à Vincennes. À la fin de l’année 2007, l’ensemble du territoire national devrait être couvert. Des journées d’études prenant appui sur ces premiers résultats sont alors prévues.

Cette démarche est doublement bienvenue. D’un point de vue scientifique, elle met – ou mettra prochainement – à la disposition des chercheurs des documents beaucoup plus riches que de simples compilations écrites. La dimension sonore livre en effet des effets supplémentaires qui se révèlent parfois capitaux : l’intonation fait ressortir les souvenirs les plus frappants dans la mémoire du témoin, tandis que le timbre de la voix et la prononciation peuvent non seulement renseigner sur les origines, mais aussi livrer un aperçu sur l’identité personnelle des combattants, nous invitant ainsi à réfléchir sur l’importance du facteur individuel dans l’enchaînement des événements historiques. La transmission de la mémoire s’opère alors dans des conditions d’autant plus

favorables qu'elle s'appuie sur des témoignages vivants qui présentent en définitive toutes les qualités pour passionner les jeunes générations.

C.— LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL

Les crédits demandés pour 2006 au titre de l'action n° 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* s'élèvent à 60,67 millions d'euros. À première vue, ces crédits effectuent un bond par rapport à 2005, où les crédits ouverts pour les actions correspondantes s'élevaient à 44,2 millions d'euros. Il s'agit en réalité d'un des changements de périmètre évoqués plus haut. Les trois établissements publics placés sous la tutelle du ministère que sont le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air et de l'espace concourent en effet à cette action, alors qu'ils ne figuraient pas l'an dernier dans la section budgétaire « Anciens combattants ».

1.— Le fonctionnement du service historique de la défense (SHD)

Les départements d'archives et les bibliothèques du service historique de la défense (SHD) permettent de promouvoir et d'enrichir la connaissance de l'histoire militaire et de fournir aux chercheurs la richesse de leur documentation. Les crédits de fonctionnement de l'action *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* couvrent les besoins de fonctionnement de ce service.

Ils correspondent à près de 6,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 4,7 millions d'euros de crédits de paiement. Les actions de valorisation du patrimoine culturel engagées par ce service comprennent : la conservation et la valorisation des archives de la Défense, ainsi que l'accueil du public et des chercheurs ; les travaux de numérisation d'archives et leur mise en ligne sur Internet (site « Mémoire des hommes ») ; des travaux de publication et d'édition.

2.— Les subventions pour charges de services publics aux trois musées de la Défense

Les crédits de subvention pour charge de services publics sont consacrés au musée de l'armée, au musée de l'air et de l'espace et au musée de la marine. Ils correspondent à près de 28,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 27,9 millions d'euros de crédits de paiement.

Installé à l'Hôtel des Invalides, le *musée de l'armée* est un établissement public à caractère administratif qui est le cinquième musée français en termes de fréquentation, puisqu'il accueille plus d'un million de visiteurs par an. Il est à ce titre le premier en matière d'art et d'histoire militaire. Le musée bénéficie d'un effort d'investissement important, prévu jusqu'en 2009 et qui a pour ambition de transformer ce musée d'objets en musée de l'histoire des armées permanentes de la France. La contribution de la défense au budget du musée est prévue pour 2006 à 14,44 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 13,97 millions d'euros

de crédits de paiement. D'ici 2006, un historial consacré au général de Gaulle sera installé dans les locaux des Invalides.

Le *musée de l'air et de l'espace* est devenu un établissement public administratif en 1994. Il a atteint en 2004 un niveau record de fréquentations avec près de 200.000 visiteurs, dont environ 120.000 scolaires gratuits. Mais il demeure, selon les services du ministère, « encore trop mal connu du grand public français et plus encore des étrangers ». La contribution de la défense au budget du musée prévue pour 2006 est de 8,21 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8,12 millions d'euros de crédits de paiement.

Le *musée national de la marine* est devenu un établissement public en 1971. Il comprend, au palais de Chaillot, l'administration centrale et le musée parisien, les musées des ports au nombre de six (dont deux à Rochefort) et un musée sous gestion municipale à Saint-Tropez. Le musée parisien a connu en 2004 une fréquentation de 165.000 visiteurs, les autres musées une fréquentation de plus de 150.000. La contribution de la défense au budget du musée national de la marine prévue pour 2006 est de 5,84 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,86 millions d'euros de crédits de paiement.

L'action menée par les trois musées, conjuguée à celle du service historique de la défense, devrait permettre de continuer à sensibiliser le public encore davantage en 2006 à la culture militaire.

D.— LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

L'action n° 4 *Communication* recouvre des crédits qui étaient auparavant inscrits au budget du ministère de la Défense, mais entrent désormais dans la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*. La communication est nécessaire au maintien du lien entre la nation et son armée. Elle est en outre un des moteurs de la cohésion interne de l'institution. Les crédits demandés au titre de l'action n° 4 pour 2006 s'élèvent à 39.882 millions d'euros.

Rappelons pour mémoire que, pilotée par la délégation à l'information et à la communication de défense (DICOD), la fonction communication relève de plusieurs autorités disposant de leurs crédits propres. Ainsi, si la DICOD et son établissement sous tutelle, l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), rassemblent **environ la moitié des ressources financières et humaines** consacrées à la fonction, chaque armée dispose de moyens propres, notamment pour assurer sa communication interne. Les crédits figurant au sein de l'action n°4 ne portent donc que sur la DICOD et l'ECPAD.

1.— La synergie entre la DICOD et l'ECPAD

Les principales actions engagées par la DICOD concernent les opérations de communication, la réalisation de sondages, l'édition de documents officiels du

ministère et des revues de la Défense, la conception de coproductions audiovisuelles ainsi que l'analyse de la presse et des médias. Les opérations de communication concernent la participation du ministère de la défense à certains événements socio-culturels : salon de l'éducation, convention nationale des communicants, rencontre Nation-Défense, salons des maires, Journée nationale des réservistes... Les travaux d'édition menés par la DICOD concernent principalement quant à eux les revues de la défense dont le tirage est de près de six millions d'exemplaires par an.

L'ECPAD est devenu un établissement public administratif en 2001. Il réunit les moyens de communication et de production audiovisuelle et numérique de la défense, conserve les archives audiovisuelles du ministère et a pour mission de les valoriser. À ce titre, il réalise des reportages d'actualité intéressant le ministère de la défense et les armées en vue d'une exploitation immédiate (télévisions, Internet), mais assure également l'instruction et la formation des personnels de la Défense dans les domaines de l'image. Il gère en outre la diffusion, les insertions publicitaires et les abonnements des revues de la Défense.

En synergie, la DICOD et l'ECPAD ont notamment conçu pour **141.617 euros** le DVD utilisé pendant la Journée d'appel et de préparation à la défense, lorsque le programme pédagogique en a été redéfini, en avril 2004, et complété d'un module de secourisme.

2.- Les grandes opérations de communication

L'année 2004 et le premier semestre 2005 ont été assez riches sur le plan de la communication de défense. L'année 2004 a été notamment marquée par de grandes commémorations qui ont fait l'objet d'une large couverture médiatique tant sur le plan national qu'international : soixantième anniversaire du débarquement de Normandie en juin 2004, soixantième commémoration de l'Entente cordiale le 14 juillet 2004, anniversaire du débarquement de Provence et de la libération de Paris en août 2004, cérémonie nationale d'hommage aux victimes et héros de la déportation du 24 avril 2005. D'après les renseignements fournis par les services du ministère, l'ensemble de ces commémorations s'est élevé à **700.000 euros**.

L'engagement actuel de nos forces sur les théâtres extérieurs a simultanément fourni matière à de nombreuses actions de communication opérationnelle. Elles ont notamment visé à faire mieux connaître l'Europe de la défense. Il faut souligner à ce titre la couverture médiatique de l'opération **Althéa** en décembre 2004, au cours de laquelle l'Eufor a relevé les forces de l'OTAN basées en Bosnie. De nombreuses retombées de presse ont également fait suite au retour d'Afghanistan de l'Eurocorps en mars 2005.

Les services du ministère font savoir que les opérations exceptionnelles en matière de communication pour 2006 ne sont pas encore arrêtées, mais que les actions reconduites recouvreront notamment : les diverses éditions du ministère de

la défense, y compris les dix revues de la défense et des armées, l'analyse de la presse, le recueil d'information et la veille des médias, le développement du site Internet, la formation des personnels de la défense aux techniques de la communication, les sondages (baromètres, médiascopies, enquêtes et évaluations) et la couverture du soutien aux opérations extérieures (Côte-d'Ivoire, Kosovo, Afghanistan).

3.– Quelle stratégie de recrutement ?

Les campagnes de recrutement provenant des trois armées et de la gendarmerie ont été nombreuses en 2004 et au premier semestre 2005. Elles se sont organisées autour de deux types d'action : les campagnes de communication médiatiques qui reposent sur le recours à l'achat d'espaces publicitaires et l'utilisation d'outils spécifiques conçus par des agences de communication ; les actions hors médias qui consistent pour les armées à participer à des salons, des forums ou tout autre type de manifestations destinées à attirer un public susceptible d'intéresser les forces armées dans le cadre de leur recrutement, principalement les 15-24 ans.

Comme le soulignent les services dans les réponses apportées à votre Rapporteur spécial, il n'existe donc pas de moyen unique pour attirer les recrues, en termes de coût et d'efficacité, mais une conjonction de moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il ne faut notamment pas négliger la prise de contact directe des militaires avec les jeunes - **qui peut n'avoir aucun coût supplémentaire** -, si elle est organisée en dehors des actions hors médias. Or ce mode de contact est précisément très prisé par les 15-24 ans qui se voient offrir la possibilité d'obtenir une réponse concrète à leurs interrogations, dans un contexte qui n'apparaît pas déformé par le miroir publicitaire.

Il convient également de noter que 20% des jeunes qui se présentent dans les centres de recrutement des armées mentionnent la JAPD parmi les éléments d'information qui ont déterminé leur démarche.

II.– MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT (PROGRAMME 169)

Le programme 169 constitue le cœur de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*. Il regroupe les crédits qui figuraient anciennement dans le budget des Anciens combattants. Il offre une vue d'ensemble sur le monde combattant en 2005 et sur ses évolutions.

A.– L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

L'action n° 1 *Administration de la dette viagère* constitue l'action la plus importante du programme, et du reste de toute la mission. À elle seule, elle représentera en 2006 environ 2,78 milliards d'euros. Ses deux principales

sous-actions sont le versement des pensions militaires d'invalidité et le versement de la retraite du combattant. Alors que les titulaires de pensions d'invalidité seront moins nombreux en 2006 qu'en 2005, du fait des décès survenus dans l'année, la retraite du combattant sera au contraire versée à des bénéficiaires plus nombreux, du fait de l'assouplissement des conditions d'obtention et de l'arrivée à l'âge de 65 ans de toute une partie de la dernière génération du feu concernée. La conjonction des deux phénomènes rend compte du léger tassement du volume budgétaire total de ces engagements, puisqu'ils passent entre 2005 et 2006 de 2,84 milliards d'euros à 2,78 milliards d'euros.

1.- L'évolution des pensions militaires d'invalidité

Les crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité correspondent à 2.143 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

a) La diminution des parties prenantes

L'évolution des dépenses de pensions suit l'évolution du nombre des pensionnés, en diminution régulière, toutes catégories confondues : militaires, victimes civiles, veuves, orphelins et ascendants.

PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DE VICTIMES DE LA GUERRE **Evolution du nombre de bénéficiaires de 1997 à 2004 (en paiement au 31 décembre)**

Année	Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total
1999	341.271	147.621	11.613	500.505
2000	330.330	143.281	10.862	484.473
2001	315.982	137.950	9.534	463.466
2002	301.679	131.610	8.149	441.438
2003	290.044	128.066	7.624	425.734
2004	280.453	126.069	7.273	413.795

Source : Ministère délégué à la Défense, chargé des Anciens combattants.

Les effectifs pensionnés sont ainsi passés de 425.734 au 31 décembre 2003 à 413.795 au 31 décembre 2004, en baisse de 2,8%. Les invalides pensionnés à titre militaire du conflit 1939-1945 étaient de 79.995 au 31 décembre 2004, ils étaient 86.905 au 31 décembre 2003, en diminution de 7,95% (la diminution était de 8,62% en 2003). L'effectif des victimes civiles « 1939-1945 » pensionnées est en diminution de - 4,04 % entre 2003 (24.999) et 2004 (23.989).

Au 31 décembre 2005, l'effectif des pensionnés est estimé à 401.381 (dont 272.639 invalides et 129.342 ayants cause) **en diminution de 3%**.

b) La situation actuelle

Le tableau suivant livre un aperçu de la manière dont se répartissent les pensions d'invalidité effectivement servies depuis 1998, par conflit et catégorie d'ayants droit.

**PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DE VICTIMES DE GUERRE
RÉPARTITION PAR TAUX**

Taux d'invalidité	Degrés	Nombre de pensions	Montants
10		54.420	33.077.693
15		22.861	20.825.529
20		32.019	38.759.569
25		13.172	20.439.496
30		26.940	49.219.470
35		9.544	21.048.890
40		14.845	36.709.179
45		7.544	21.585.435
50		12.681	39.467.894
55		6.461	23.120.144
60		8.571	32.126.376
65		8.947	36.137.778
70		6.232	27.737.067
75		7.012	32.548.174
80		5.394	27.317.802
85		6.705	44.792.251
90		5.329	40.830.770
95		4.241	38.541.413
100		9.354	99.574.990
100	de 1 à 9	7.141	118.021.319
100	10 à 19	3.684	87.029.754
100	20 à 29	2.140	66.625.631
100	30 à 39	1.437	54.402.488
100	40 à 49	1.238	55.182.664
100	50 à 59	824	42.859.138
100	60 à 69	587	34.072.510
100	70 à 79	359	22.849.323
100	80 à 89	285	19.926.844
100	90 à 99	187	15.118.766
100	100 à 109	194	16.622.016
100	110 à 119	75	6.841.565
100	120 à 129	12	1.341.464
100	130 à 139	12	1.705.224
100	140 à 149	1	218.913
100	150 à 159	2	331.640
100	160 à 169	3	407.556
TOTAL		280.453	1.227.416.735

Montants en année pleine
Montant moyen 4.377 euros
Montant médian 1.856 euros
Montant maximum 234.407 euros

Avec les années, les moyens informatiques ont fourni une réponse à la complexité croissante de la grille indiciaire. Les logiciels calculent instantanément l'indice global de la pension, ainsi que sa traduction monétaire. Le montant de la pension la plus élevée est de 234.407 euros par an. Le montant moyen est quant à lui de 4377 euros par an, contre 1856 euros pour le montant médian, ce qui correspond à un écart type élevé. La moitié des ayants droit touchent 1.856 euros ou moins, alors que le montant moyen de la pension s'élève à 4.377 euros. De nombreuses pensions militaires d'invalidité sont ainsi modestes ou très modestes. L'éventail très large de pensions, sur lequel les pensions se distribuent de manière très dispersée, apparaît clairement dans le tableau suivant :

La plus grande partie des pensions servies est versée aux militaires qui en bénéficient au titre de la guerre 1939-1945, pour un montant total de 993 millions d'euros.

2.- Le problème de la retraite du combattant

Les crédits consacrés à la retraite du combattant correspondent à 639 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Ce montant peut paraître relativement modeste, si on le rapporte au nombre des bénéficiaires. Les deux facteurs sont de fait intimement liés.

a) La multiplication des bénéficiaires

Le tableau ci-après fait état du nombre de retraites du combattant en paiement au 31 décembre des années 2000 à 2004 et de l'estimation du 31 décembre 2005, ainsi que du nombre d'attributions et d'extinctions enregistrées ou prévues au cours de ces années.

	Effectifs au 1 ^{er} janvier de l'année	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde
2000.....	964.022	143.027	75.665	1.031.384	+ 67.362
2001.....	1.031.384	140.606	72.307	1.099.683	+ 68.299
2002.....	1.099.683	178.178	62.294	1.215.567	+ 115.884
2003.....	1.215.567	143.404	58.971	1.300.000	+ 84.433
2004.....	1.300.000	140.273	64.943	1.375.330	+ 75.330
2005 (estimation)	1.375.330	100.000	58.000	1.417.330	+ 42.000

Il ressort nettement de ce tableau que 800 000 personnes nouvelles sont devenues titulaires de la carte du combattant depuis cinq ans. Cette augmentation est due pour une large part à l'assouplissement des conditions d'obtention de la retraite combattant, décidé en 2001 puis en 2004 ⁽¹⁾. Elle est en partie compensée, sur le plan budgétaire, par le décès de 400.000 titulaires au cours de la même

(1) Rapport spécial n° 1863 annexe 11 de M Jean-Claude Mathis, novembre 2004, p. 23-24.

période. La hausse du nombre des bénéficiaires reste cependant significative, puisqu'elle atteint presque 400.000 personnes en cinq ans.

Au total, les crédits destinés à la retraite du combattant progressent ainsi de 39,1 millions d'euros de 2005 à 2006.

b) Une prestation victime de son succès

La retraite du combattant reste à un niveau assez faible, puisqu'elle s'établit aujourd'hui à **430 euros par an** (très exactement 429,99 euros).

Compte tenu de ce que la valeur du point de pension est fixée à 13,03 euros au 1^{er} juillet 2005 et que le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2005 est estimé à 1.417.330, une augmentation, ne serait-ce que d'un point, de l'indice, correspondrait à une augmentation de 13,03 x 1.417.330, soit **18,47 millions d'euros** pour le budget de l'État. La moindre mesure de revalorisation est ainsi devenue plus coûteuse du fait qu'elle s'applique à un nombre de bénéficiaires plus important.

Quoique le montant de la retraite du combattant n'ait en soi rien d'excessif, bien au contraire, force est de constater que, dans la conjoncture budgétaire actuelle, il serait donc déraisonnable de s'attendre à sa hausse rapide et sensible.

La mesure de la performance dans l'action n°1
L'exemple des dossiers de pension

Le traitement de dossiers de pension constitue à première vue un défi aux exigences de la loi organique sur la mesure de la performance. *A priori*, quoi de plus statique en effet ? Le candidat à une retraite du combattant remplit un dossier auprès de la direction interdépartementale des anciens combattants la plus proche, où il demande que lui soit attribuée la retraite du combattant. La direction interdépartementale instruit son dossier et lui ouvre les droits s'il remplit les conditions pour recevoir cette retraite. Tous les dossiers ne sont pas d'emblée complets. La direction demande alors des suppléments d'information auprès de l'utilisateur, ce qui peut expliquer en partie que les dossiers prennent parfois tant de temps à être instruits.

En 2004, un dossier de pension exigeait en moyenne 479 jours pour être traité. Le délai moyen visé pour 2006 est 470 jours. Tel est également, à peu de choses près, l'objectif pour 2008 : un temps moyen de traitement égal ou inférieur à 470 jours. Le traitement de dossiers individuels ne saurait être automatisé. Le temps qui doit leur être consacré est donc dans une certaine mesure incompressible. Aussi convient-il de ne pas s'ériger en censeurs des objectifs cibles proposés. Les valeurs fixées pour 2008 reflètent au demeurant une amélioration de la productivité, puisqu'elles tiennent compte des effets de la réduction du temps de travail à cette date.

Cela prouve cependant bien, *a contrario*, qu'il existe une marge de progression. Il peut sembler regrettable qu'elle n'ait pas été définie de manière assez large pour obtenir un objectif cible en 2008 qui corresponde à une hausse du nombre de dossiers traités par agent, traduisant ainsi une amélioration effective du rendement des services, fût-elle seulement symbolique. Une mesure dynamique de la performance aurait sans doute exigé qu'elle soit capable d'enregistrer – et d'orienter – une évolution.

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

Tandis que l'action n°1 regroupe l'ensemble des prestations pécuniaires au profit des pensionnés et retraités militaires, l'action n° 2 a pour objet les services rendus en nature aux titulaires de pensions d'invalidité : appareillage, soins médicaux gratuits... Le total des crédits demandés pour 2006 au titre de cette action s'élève à 272,4 millions d'euros.

Les titulaires d'une pension militaire d'invalidité qui demandent effectivement des prises en charge de soins médicaux ne représentent qu'environ un tiers des bénéficiaires potentiels, puisqu'il fluctue entre 80.000 et 100.000. La diminution constatée des parties prenantes n'a pas comme corollaire une diminution parallèle des besoins en crédits. En effet, les dépenses de soins médicaux gratuits suivent l'augmentation générale des dépenses de santé. On constate toutefois que les deux phénomènes ont tendance à se compenser quasi intégralement.

Le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires sociales, notre collègue Mme Geneviève Levy, a spécialement consacré cette année son attention à la question du handicap.

C.— LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

Les 289,6 millions d'euros de crédits demandés pour 2006 au titre de cette action recouvrent principalement les subventions pour charges de services publics aux opérateurs historiques que sont l'Office national des anciens combattants et l'Institution nationale des invalides, pour un montant de 45,94 millions d'euros de crédits de paiement, ainsi que les prestations et avantages particuliers ouverts aux pensionnés ou titulaires d'un titre d'ancien combattant, comme la bonification de la rente mutualiste du combattant.

1.— Des dépenses de solidarité accrues d'un demi million d'euros

L'Office national des anciens combattants connaît cette année une nouvelle augmentation de ses crédits. Il s'agit même d'une des mesures nouvelles inscrites pour 2006 dans la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*. Ses crédits s'accroîtront de 500 millions d'euros pour atteindre un montant total de 13,1 millions d'euros. Le Gouvernement entend ainsi donner à l'établissement les moyens de poursuivre une politique sociale active orientée, de plus en plus, vers le service à la personne sur le lieu de son domicile, tout en soutenant les anciens combattants et les veuves en situation matérielle difficile.

2.- Le Fonds de solidarité en faveur des chômeurs anciens d'Afrique du Nord, régime en voie d'extinction

L'un des fonds de solidarité mis en place au bénéfice des anciens combattants devrait prendre fin en 2007 : le fonds de solidarité en faveur des chômeurs anciens d'Afrique du Nord. Il est destiné aux chômeurs de longue durée ou en situation de travail réduit. Outre le capital décès pour les veuves d'allocataires, ce fonds ouvre droit à deux allocations, l'allocation différentielle (AD) et l'allocation de préparation à la retraite.

Au 1^{er} janvier 2005, l'allocation différentielle (AD) assure un revenu de 782,34 euros et de 949,50 euros pour les chômeurs à même de justifier d'une durée de cotisations vieillesse de 160 trimestres, conformément à l'article 109 de la loi de finances pour 1998. L'allocation de préparation à la retraite (APR), qui est constitutive de droits en matière d'assurances maladie-maternité-invalidité et décès ainsi qu'en matière d'assurance vieillesse, est égale à 65% d'un revenu de référence déterminé :

– en ce qui concerne les salariés, par rapport aux bases de cotisations à l'assurance vieillesse telles qu'elles résultent du relevé de carrière ;

– en ce qui concerne les non salariés par rapport aux revenus professionnels bruts retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de la dernière année civile complète d'activité professionnelle.

Le **montant** de l'allocation est **plafonné à 1.216,85 euros net** au 1^{er} janvier 2005 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'AD (782,34 euros).

MONTANT MOYEN MENSUEL DES ALLOCATIONS VERSEES EN EUROS

	2000	2001	2002	2003	2004	Prévision 2005
Allocation de préparation à la retraite	868	850	852	852	860	869
Allocation différentielle	340	390	424	443	456	467

Source : Ministère délégué à la Défense, chargé des Anciens combattants.

L'âge des allocataires s'échelonne de 58 à 65 ans, beaucoup d'allocataires partiront en retraite l'an prochain. On peut prévoir qu'en 2007, il n'y aura plus qu'un nombre résiduel d'allocataires : en avril 2007, les appelés du dernier contingent (61-2-c) ayant servi en Algérie auront tous atteint l'âge de 65 ans. L'effectif prévisionnel au 1^{er} janvier 2006 est estimé à 928 allocataires pour l'allocation différentielle et 1.027 pour l'allocation de préparation à la retraite.

3.– La rente mutualiste du combattant

Le ministère de la défense ne gère pas les retraites mutualistes. Elles 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 la financer.

En 2005, le coût de la majoration spécifique et de la majoration légale (depuis le budget 2002) versées aux titulaires d'une retraite mutualiste du combattant est imputé sur le chapitre 46-30 du budget des anciens combattants. En 2006, il sera supporté par des crédits affectés à l'action 3 « Solidarité » du programme 169. Le montant des remboursements de la majoration spécifique a été de 105.928 926,63 euros en 2003, 114.104.719,24 euros en 2004 et de 120.978.988,93 euros en 2005. Le montant de la majoration légale est de 73.010.778,20 euros en 2003, de 78.541.466,69 euros en 2004 et de 82.139.038,50 euros en 2005.

Le nombre de bénéficiaires était, selon les chiffres fournis par les caisses de retraite mutualiste, de 360.699 au 31 décembre 1999, de 382.117 au 31 décembre 2000, de 400.138 au 31 décembre 2001, de 409.866 au 31 décembre 2002, de 413.050 au 31 décembre 2003 et de 419.363 au 31 décembre 2004.

- Le régime de la rente mutualiste du combattant

Le décret n° 95-410 du 18 avril 1995 a étendu le bénéfice de la retraite mutualiste du combattant à tous les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation. L'article L. 222.2 du nouveau code de la mutualité a maintenu en vigueur ce dispositif spécifique en faveur des anciens combattants et victimes de guerre. La retraite mutualiste du combattant, devenue rente mutualiste du combattant, bénéficie par ailleurs du régime de majoration légale institué par la loi du 4 mai 1948.

La rente mutualiste des anciens combattants, majorée par l'État, est une rente viagère qui constitue le type même du fruit du travail et de l'épargne. Elle ne peut être considérée comme un titre de réparation, s'agissant d'une souscription individuelle à titre volontaire, et entraînant une rémunération. Ainsi est établi un lien entre l'effort personnel d'épargne des anciens combattants et la reconnaissance de la nation, par l'intermédiaire du concours financier de l'Etat.

Tous les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'Etat. 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'Etat 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 mécanisme du plafond majorable de la rente mutualiste

D'abord fixé annuellement en valeur absolue, et pour répondre à une forte revendication de certaines associations et des caisses de retraite mutualiste, le plafond majorable est déterminé depuis 1998 par référence à un indice de point de pension militaire d'invalidité.

La loi de finances 2003 a déterminé le plafond à 122,5 points d'indice (1.570 euros en 2003 et 1.579 euros en 2004). L'objectif avait été fixé d'atteindre les 130 points pour 2005. La situation budgétaire générale n'a pas permis, cette année encore, d'ouverture de ce côté. Les mutuelles d'anciens combattants ont fait connaître à votre Rapporteur spécial leur lassitude devant cette situation qui ne met pas en accord les faits avec les attentes qu'elles nourrissent depuis plusieurs années déjà. La raison n'en est pas illégitime et il faut souhaiter une amélioration sur ce point dans le prochain projet de loi de finances.

D.– L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE

Comme il en déjà été fait la remarque plus haut, il est regrettable que les crédits destinés à des actions de mémoire soient divisés entre deux programmes différents. Tandis que l'action n°2 *Politique de mémoire* du programme 167 a trait aux commémorations, la présente action du programme 169 porte sur l'entretien des lieux de mémoire. Le volume total des crédits demandés pour 2006 s'élève à 10,8 millions d'euros en crédits de paiement.

L'État a en charge l'entretien des sépultures 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.

L'entretien des nécropoles est assuré à la fois directement par des personnels d'État relevant du ministère de la défense (qui emploie 222 agents dans les nécropoles nationales), 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 (59 personnes) sous la direction des consuls ou des attachés de Défense.

Dans les secteurs à forte concentration de nécropoles (Picardie, Nord-Pas-de-Calais et Est), l'entretien est assuré par des équipes mobiles dotées de moyens importants (véhicules, matériels de motoculture lourds...) qui opèrent à partir de bases techniques. Seules les nécropoles isolées ou trop éloignées sont entretenues par du personnel à poste fixe.

Cette organisation, mise en place au cours des années 1990, a permis, avec des effectifs moins importants, d'obtenir une meilleure efficacité grâce à la rationalisation des méthodes de travail et de l'emploi du matériel. Elle rend en outre possibles des interventions importantes sur les sites (travaux de maçonnerie, remplacement d'emblèmes, ...).

Le ministre délégué aux anciens combattants a lancé en octobre 2002 une enquête générale sur l'état des sépultures de guerre en France. Elle a concerné 2.800 carrés militaires (sur 3.200) ainsi que l'ensemble des 265 nécropoles nationales. Il s'avère que cet entretien est en général d'un bon niveau, à l'exception de quelques zones où des difficultés conjoncturelles existent.

En ce qui concerne les cimetières à l'étranger, le ministère de la défense et des anciens combattants a le souci constant de faire en sorte que les sites se présentent sous le meilleur aspect. Il satisfait particulièrement les demandes des services français qui en assurent l'entretien en leur fournissant les moyens utiles et en assurant la rémunération des 59 agents recrutés localement.

En Algérie, malgré une conjoncture difficile, les cimetières français ont été maintenus, dans l'ensemble, dans un état satisfaisant. Seul le site de Mers-El-Kébir, isolé et non gardé, a subi d'importantes dégradations, dues au vandalisme. Il n'était plus entretenu depuis janvier 1994, date à laquelle le personnel du cimetière militaire français du Petit Lac à Oran a dû cesser de s'y rendre en raison des événements locaux. Juxtant une zone résidentielle particulièrement défavorisée, le site a subi de nombreuses dégradations. Ce n'est qu'en 2000 que l'attaché de défense auprès de l'ambassade de France a pu faire procéder à une sommaire remise en état. Les nombreuses interventions effectuées depuis auprès des autorités algériennes pour tenter de mettre un terme aux intrusions sont restées vaines.

Une mission de la DMPA s'est rendue sur place le 6 juillet dernier. Ses conclusions s'orientent vers la mise en œuvre d'un partenariat entre les autorités locales et le consulat français, afin de réaliser des travaux de sécurisation du site, en prévoyant notamment la mise en place d'un gardiennage permanent.

Les montants en euros des dépenses d'entretien pour 2003 et 2004, les prévisions pour 2005 et les estimations pour 2006 sont présentés dans le tableau ci-après :

Postes budgétaires	2003	2004	2005	2006
Entretien en France chapitre 34-01 art. 28	859.633	796.970	810.000	850.500
Entretien à l'étranger chapitre 34-01 art. 28	401.785	357.768	360.000	378.000
Salaires étrangers chapitre 31-96 art. 30	584.815	585.540	586.000	588.000
TOTAL	1.846.233	1.740.278	1.756.000	1.816.500

Source : Ministère délégué à la Défense, chargé des Anciens combattants.

E.– LE SOUTIEN

L'essentiel de l'action n° 5 *Soutien* recouvre les rémunérations et charges sociales des personnels de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, au niveau central et au niveau déconcentré. Les crédits demandés pour 2006 s'élèvent en effet à 56,4 millions d'euros, sur lesquels s'imputent pour seulement 4.579 millions d'euros de crédits hors titre 2.

1.– Le facteur général du glissement vieillesse technicité

La détermination du glissement vieillesse technicité des personnels de la défense résulte de la combinaison de l'effet positif dû à l'évolution des rémunérations des personnels en place et de l'effet négatif des flux de substitutions et de sorties, dit effet de noria.

Ce solde est au ministère de la défense légèrement positif en raison :

– du niveau élevé de glissement vieillesse technicité des personnels présents d'une sur l'autre. Les personnels employés étant relativement jeunes, ils progressent dans les échelons de manière significative d'une année sur l'autre, tandis que les départs se ralentissent à la suite de la réforme des retraites qui touche à la fois les civils et les militaires ;

– de faibles écarts entre les rémunérations des entrants et des sortants tenant aux règles spécifiques de départ et de recrutement des militaires et à l'intégration de personnels civils à niveau de rémunération élevé (GIAT et DCN).

L'impact du GVT en 2006 ne peut être plus précisément évalué par programme.

2.– L'organisation interne des services déconcentrés

La nouvelle organisation des services déconcentrés a mis en place à partir du 1^{er} janvier 2001 sept directions interrégionales (DIR) et onze directions associées (DA), l'activité de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale⁽¹⁾ (DSPRS) consistant à coordonner et contrôler l'activité de ces services déconcentrés dans le cadre de ses attributions.

Cette réorganisation s'est accompagnée de la suppression de 333 postes entre 2003-2005, portant le nombre total des suppressions d'emplois intervenues dans les directions interdépartementales des anciens combattants depuis 1992 à 1.545 (hors transfert). En 2006, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle loi organique, un ajustement du périmètre est opéré, en intégrant dans le décompte des effectifs les personnels recrutés localement à l'étranger pour l'entretien des nécropoles, soit soixante-dix équivalents temps plein (ETP) transférés à l'action n° 4 *Entretien des lieux de mémoire* du programme 169.

EFFECTIFS CIVILS DES DIRECTIONS INTERDÉPARTEMENTALES AU 30 JUIN 2005

		Effectifs au 30 juin 2005		
		Effectifs budgétaires	Effectifs réalisés	Différence
Titulaires	Niveau I	64	54,36	- 9,64
	Niveau II	180	173,08	- 6,92
	Niveau III	747	739,38	- 7,62
Total titulaires		991	966,82	- 24,18
Non titulaires	Niveau I	65	56,16	- 8,84
	Niveau II	0	2	2
	Niveau III	0	13	13
Total non titulaires		65	71,16	6,16
Ouvriers non chefs d'équipe	Niveau III	30	33	3
Total ouvriers		30	33	3
Total général		1.086	1070,98	- 15,02

(1) La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale est l'une des directions d'administration centrale du ministère de la défense regroupées au sein du Secrétariat général pour l'administration (SGA).

III.— INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE (PROGRAMME 158)

Le troisième et dernier programme de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ne lui a été adjoint qu'au cours de l'été 2005. Il rassemble des crédits qui étaient autrefois rattachés aux Services généraux du Premier ministre, alors qu'ils concernent la réparation de dommages et de traumatismes directement liés à la Seconde guerre mondiale, puisqu'ils servent à l'indemnisation des « victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

A.— UN RATTACHEMENT TRÈS RÉCENT À LA MISSION

Dans les premiers essais de présentation budgétaire mettant en œuvre la nouvelle loi organique, l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites avait été rattachée à la mission *Direction de l'action du gouvernement*, ce qui revenait à reprendre à l'identique les solutions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi. Le choix finalement retenu paraît plus conforme à l'esprit de cette dernière.

1.— Des crédits autrefois noyés dans la masse des services généraux du Premier ministre

Au sein du budget des services généraux du Premier ministre, les crédits d'indemnisation des victimes de persécutions antisémites appartenaient à l'agrégat « Administration générale ». Cette imputation à première vue improbable s'expliquait par le fait qu'était rattaché aux services du Premier ministre l'organe chargé de statuer sur les demandes de réparation, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

En vertu du décret du 10 septembre 1999, cette commission n'instruit cependant que les dossiers relatifs aux spoliations, tandis que les services du ministère de la défense et des anciens combattants traitent les demandes formulées sur la base des décrets de 2000 et de 2004. En outre, si une demande reçoit une suite favorable, l'Office national des anciens combattants est l'organisme chargé *dans tous les cas* de mettre en paiement les droits qui ont été ouverts. Or il s'agit du principal opérateur du ministère délégué à la Défense chargé des anciens combattants.

Les arguments tirés de l'organisation structure administrative plaidaient ainsi avec la même vigueur que les considérations de fond pour que le programme 158 fût rattaché à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

2.– Un programme structuré en fonction de dispositions juridiques

Le programme se divise en deux actions, qui reprennent les deux articles de l'ancien chapitre budgétaire 46-02 : indemnisation des victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation et des orphelins de persécutions antisémites (action n°1) ; indemnisation des orphelins des victimes d'actes de barbarie pendant l'Occupation (action n°2).

L'un et l'autre de ces programmes correspondent à des dispositions juridiques qui font naître à la charge de l'État des obligations pécuniaires spéciales : les décrets n° 99-778 du 10 septembre 1999 et n° 2000-657 du 13 juillet 2000 pour l'action n° 1 ; le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 pour l'action n° 2. Les deux premiers décrets portent, pour l'un, sur l'indemnisation des victimes de *spoliation*, pour l'autre, sur la *réparation due aux orphelins* dont les parents ont été victimes de *persécutions antisémites*. Plus récent, le dernier décret prévoit une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les *orphelins* dont les parents ont été victimes d'*actes de barbarie* pendant la Seconde guerre mondiale. Les victimes indemnisées au titre du décret du 13 juillet 2000 ne peuvent réclamer le bénéfice de ce décret de 2004 d'application plus large.

Vu la nature des crédits en cause, il aurait sans doute été difficile, voire passablement artificiel, de prévoir une autre répartition. Dans la nouvelle organisation budgétaire, tendant à dépasser le formalisme étroit qui avait parfois prévalu, les crédits doivent être présentés en fonction des fins poursuivies, plutôt que des dispositions juridiques applicables. Les unes et les autres coïncident cependant de telle manière dans le programme 158 que la présentation retenue ne semble pas contestable.

B.– UNE AUGMENTATION SENSIBLE D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

Il faut cependant déplorer que les documents budgétaires ne présentent pas de manière plus détaillée l'augmentation sensible des crédits qui s'observe entre 2005 et 2006. Ils passent en effet d'un total de 106,6 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2005 à 207 millions d'euros demandés pour 2006.

1.– Un quasi-doublement entre 2005 et 2006

Le dispositif d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites est relativement récent. L'indemnisation au titre du décret du 27 juillet 2004 n'a trouvé sa première traduction budgétaire que dans la loi de finances pour 2005. Retraccée dans l'action n°2, elle est responsable de l'écart entre le total des crédits de 2005 et des crédits pour 2006. Cet écart aurait même pu être plus important si les crédits de l'action n°1 n'avaient pas baissé simultanément de 5,9 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE 2004 A 2006

(en millions d'euros)

	Crédits de 2004	Crédits de 2005	Crédits demandés pour 2006
ACTION N° 1 (auparavant chapitre 46-02, article 10).....	74,5	86,6	80,73 (dont spoliations : 44,2 (estimations))
ACTION N° 2 (auparavant chapitre 46-02, article 20).....	aucune inscription	20	126,27
TOTAL	74,5	106,6	207

2.– Les raisons de l'augmentation

L'augmentation très substantielle des crédits était prévisible.

Dès la fin de l'année 2004, les services du ministère estimaient que le dispositif d'indemnisation instauré par le décret du 27 juillet 2004 coûterait 105,38 millions d'euros au titre des indemnités en capital et 22,83 millions d'euros au titre du versement des rentes viagères. Au 1^{er} août 2005, 23.731 demandes d'orphelins de victimes d'actes de barbarie étaient enregistrées, 9.500 décisions favorables étant déjà prises au 30 juin 2005. Conformément aux projections réalisées par les services du ministère, la dotation de 126,27 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances pour 2006 doit donc permettre de faire face à la mise en paiement des décisions nouvelles et au règlement des arrérages dus aux crédientiers dont les droits ont été reconnus au 31 décembre 2005.

En revanche, les crédits de l'action n° 1 sont en baisse de 5,9 millions d'euros, après une hausse de 12,6 millions d'euros entre 2005 et 2006, du fait que les indemnités concernées servent notamment à réparer des spoliations. Leur montant varie donc par définition en fonction du patrimoine concerné. Les services du ministère sont sans aucun doute les mieux à même d'apprécier les besoins et de mesurer leur évolution. Ils ont ainsi calculé la dotation budgétaire sur la base de la moyenne des dossiers traités chaque année depuis 2001 et du montant moyen de l'indemnisation. Revalorisée de 10% dans le présent projet de loi de finances, afin de tenir compte d'un plus grand nombre d'indemnisations importantes en valeur, elle est estimée à 44,20 millions d'euros pour 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 25 octobre 2005, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

À titre liminaire, votre **Rapporteur spécial** a précisé que 93% des réponses lui étaient parvenues à la date butoir du 10 octobre 2005. Le volume budgétaire total de la mission s'élèvera en 2006 à 3.897,7 millions d'euros. La mission se divise en trois programmes. Le premier programme, intitulé « liens entre la Nation et son armée », est doté de 294,6 millions d'euros ; le deuxième programme, intitulé « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », est doté de 3.411,8 millions d'euros ; le troisième programme, qui porte sur l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, sera doté de 207 millions d'euros.

Ainsi, grâce à la nouvelle présentation budgétaire, les crédits consacrés aux Anciens combattants seront respectés, identifiés et lisibles. À périmètre constant, le budget des anciens combattants accuse une légère diminution de 1,5%. Ce tassement accompagne la baisse, graduelle mais régulière, du nombre des ressortissants, tout en étant plus faible qu'elle, de sorte que la dotation budgétaire progresse en réalité de 1,5% d'une année sur l'autre, si on la rapporte au nombre de bénéficiaires. Depuis 2002, la dotation par ressortissant s'est ainsi accrue de 6,3%.

De nouveaux crédits sont venus s'agréger à l'ancien budget ministériel des Anciens combattants. Ce sont principalement les crédits relatifs aux dépenses de communication du ministère de la Défense (40 millions d'euros), à la Journée d'appel et de préparation à la défense (166 millions d'euros) et à l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites (207 millions d'euros).

Pour le reste, deux mesures nouvelles portent sur un demi million d'euros chacune. La première correspond à une hausse des dépenses sociales de l'Office national des anciens combattants (ONAC), qui pourra mieux répondre ainsi aux besoins des veuves de guerre dans une situation de détresse matérielle ; cet effort supplémentaire porte à 13,1 millions d'euros les dépenses sociales de l'ONAC, qui pourra ainsi développer des services à la personne. La deuxième recouvre les dépenses induites par la réécriture du code des pensions civiles et militaires, où les hommes seront désormais mis sur un pied d'égalité total avec les femmes, notamment dans les cas où ils auraient pour conjointe une femme qui a combattu. L'article 75 rattaché au projet de loi de finances pour 2006, vise à procéder à cette transformation, que la présence de plus de 50.000 femmes sous les drapeaux rendait à elle seule indispensable.

Tandis que l'Office national des anciens combattants recevra en 2006 une subvention pour charges de service public d'un montant de 36,2 millions d'euros, l'Institution nationale des invalides recevra 9,7 millions d'euros, ce qui lui permettra de poursuivre la mise en œuvre de son projet d'établissement.

Les crédits consacrés à la retraite du combattant augmenteront en 2006 de 5,62%, soit 39,1 millions d'euros. Cette hausse sensible s'explique par l'arrivée à l'âge de 65 ans de la génération des combattants de la guerre d'Algérie. Ainsi, le régime comptera en 2006 42.000 titulaires nouveaux, leur nombre total atteignant ainsi 1.417.000. Une hausse similaire devrait s'observer au cours des deux ou trois prochains exercices. Aujourd'hui, certaines associations plaident pour que soit également prise en compte aux fins d'obtention de la retraite toute présence en Afrique du nord jusqu'au mois de juillet 1964. Elles n'ont cependant pas été suivies.

Les crédits consacrés à la rente mutualiste augmenteront quant à eux de 4,29 %, soit 8,8 millions d'euros en 2006. Au total, l'effort supplémentaire en faveur du monde combattant s'élèvera ainsi en 2006 à 48 millions d'euros.

Le troisième programme de la mission concerne les orphelins de la déportation, les victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation et les victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Au 1^{er} août 2005, 21.618 dossiers ont été déposés auprès de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), 8.121 dossiers ont été traités et 18.276 bénéficiaires ont été indemnisés. S'agissant des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, 23.731 demandes d'orphelins étaient enregistrées au 1^{er} août 2005, tandis que 9.500 décisions favorables étaient prises au 30 juin 2005. La dotation de 126,27 millions d'euros, inscrite au projet de loi de finances pour 2006, doit permettre de faire face à la mise en paiement des décisions nouvelles. La progressive montée en charge des différents dispositifs justifie une hausse de 93% de 2005 à 2006, année où les crédits atteindront 207 millions d'euros.

Les mesures de décrystallisation adoptées en faveur des Anciens combattants des pays antérieurement sous souveraineté française sont désormais mises en œuvre. Une méthode simple et transparente a d'autre part remplacé le mode de calcul complexe de revalorisation des pensions militaires d'invalidité. Désormais, la valeur du point évolue comme l'indice des traitements bruts de la fonction publique. La valeur du point a été fixée à 13,03 euros au 1^{er} juillet 2005.

Pour répondre à l'attente des associations et de nombreux parlementaires, le ministre délégué aux Anciens combattants a confié à M. Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales, la rédaction d'un rapport sur la campagne double au titre de l'Afrique du nord. Dans le domaine de la mémoire, un nouveau

monument sera enfin inauguré à Douaumont en juin 2006 à la mémoire des soldats musulmans morts pour la France au cours des combats de 1916.

La Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » se place ainsi en 2006 à la fois sous le signe de la continuité et du renouveau. Entre commémorations et procédure budgétaire nouvelle, elle restaure concrètement la chaîne des temps pour mieux transmettre, conformément au vœu du Ministre pour le budget 2006, « le sens des valeurs qui restent si nécessaires à notre époque ».

M. Didier Migaud a souligné les insuffisances de ce budget. Les engagements pris par le Gouvernement concernant la retraite du combattant, les rentes mutualistes et l'Office national des anciens combattants (ONAC) ne sont pas tenus. En outre, deux sujets posent encore problème : l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et celles victimes des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale n'est pas la même. En outre, les orphelins de la seconde guerre mondiale continuent d'être exclus de ce dispositif. Les associations d'anciens combattants réclament ces réformes et il est indigne de la part de la Représentation nationale de ne pas exprimer davantage de reconnaissance à l'égard des anciens combattants. Lors de la précédente législature, la commission des Finances obtenait toujours des mesures complémentaires de la part du Gouvernement. Des demandes seront-elles formulées par le Rapporteur au Gouvernement afin qu'il tienne ses engagements ? Il est regrettable que le ministre ne soit pas plus à l'écoute des anciens combattants et que le Président de la République ne reçoive pas ces associations quand elles demandent à être reçues.

M. Alain Rodet s'est interrogé sur la répartition des crédits entre les neuf écoles de reconversion professionnelle et sur les crédits d'investissement. Il a souhaité connaître les conclusions du rapport de M. Gal sur la question du bénéfice de la campagne double pour les agents publics ayant servi en Afrique du Nord.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que 2006 serait l'année de commémoration de la bataille de Verdun et qu'un hommage particulier serait rendu aux soldats musulmans. S'agissant de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), il serait nécessaire que le remboursement forfaitaire des frais de déplacement soit réservé aux jeunes qui utilisent effectivement les transports en commun. Où en est le processus de décrystallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des États placés antérieurement sous la souveraineté française ?

M. Augustin Bonrepaux a souligné que le budget ne connaissait une hausse que par l'effet mécanique de l'évolution du nombre de certains bénéficiaires. Aucune mesure nouvelle n'est financée dans le budget, notamment en ce qui concerne le relèvement du plafond majorable des rentes mutualistes. Si certains crédits budgétaires tels que l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale connaissent une hausse forte, cela ne

signifie en rien l'augmentation des moyens financiers en faveur des anciens combattants, car d'autres actions, telles que la politique de mémoire connaissent une baisse très sensible.

M. Pascal Terrasse a jugé les crédits de la mission « Anciens combattants » particulièrement insuffisants. L'augmentation du budget n'est pas due à des mesures nouvelles mais à la variation du nombre de bénéficiaires. Ils seront effectivement 42.000 de plus cette année au titre de l'AFN. La rente mutualiste des anciens combattants n'a pas connu d'évolution depuis 2002, alors que les demandes sont très fortes dans ce domaine. Il en est de même pour l'allocation différentielle spécifique aux veuves des anciens combattants. La création d'un jour de mémoire pour les anciens combattants est-elle enfin à l'ordre du jour ? Quel sera l'impact de la suppression de 79 équivalents temps pleins travaillés au sein de l'ONAC ? Est-il prévu d'accorder enfin une reconnaissance aux personnes concernées par le Service du travail obligatoire (STO) ?

Aux différents intervenants, **votre Rapporteur spécial** a apporté les éléments de réponse suivants :

– le projet de budget ne prévoit pas d'effort particulier concernant la rente mutualiste ou la retraite du combattant. Il sera cependant demandé au Gouvernement en séance publique de prendre des engagements sur ces sujets. S'agissant de l'ONAC, il est erroné de constater une baisse de ses moyens dans la mesure où ceux-ci vont augmenter de 100 millions d'euros en 2006 et que ses compétences sont élargies à des actions en faveur des anciens combattants les plus défavorisés ;

– le rapport de M. Gal sur la question de la campagne double pour les agents publics ayant servi en Afrique du Nord est entre les mains du ministre délégué qui devrait annoncer très prochainement sa position sur le sujet ;

– s'agissant de la journée d'appel de préparation à la défense, il est impératif de faire respecter les dispositifs prévus en matière de remboursement des frais de déplacement ;

– le processus de décrystallisation des pensions des anciens combattants est en cours. Le montant des retraites versées peut être différent car leur montant est indexé sur le pouvoir d'achat dans les pays concernés ;

– le ministre délégué est à l'écoute des revendications des anciens combattants. C'est d'ailleurs avec ces associations que le ministre délégué a défini ses priorités. La revalorisation de la retraite du combattant, qui est pour les personnes concernées un revenu complémentaire, n'en faisait pas forcément partie. Il faut aussi prendre en compte les dépenses fiscales dont bénéficient les anciens combattants, lesquelles représentent 500 à 600 millions d'euros par an.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il ne partageait pas le constat de votre Rapporteur spécial sur le caractère accessoire de la retraite du combattant dans la

mesure où ces personnes ont consacré plusieurs années de leur vie à défendre la Nation et où la retraite est donc tout à fait légitime.

Votre Rapporteur spécial a précisé qu'il ne considérait pas que le sujet de la retraite du combattant était secondaire, mais simplement que ces retraites constituent un revenu secondaire pour les personnes qui perçoivent par ailleurs une pension liée à leur activité professionnelle.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Michel Bouvard** visant à augmenter le budget de l'allocation différentielle par le transfert de 5 millions d'euros du programme « Liens entre la Nation et son armée » – et plus précisément les crédits de communication –, vers le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur des anciens combattants ».

Votre Rapporteur spécial, a souligné que cet amendement répondait pleinement aux inquiétudes qui venaient d'être exprimées.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Article 75

Reconnaissance d'un droit à pension de conjoint survivant, dans le cadre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Texte du projet de loi :

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Après l'article L. 1 *bis*, il est inséré un article L. 1 ter ainsi rédigé :

« Art. L. 1 ter. I. - Sont désignés, au sens du présent code, comme des conjoints ou partenaires survivants :

a) les époux ou épouses unis par les liens du mariage à un ayant droit au moment de son décès ;

b) les partenaires liés à un ayant droit, au moment de son décès, par un pacte civil de solidarité.

II. - Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité bénéficient des mêmes droits aux pensions d'invalidité que les conjoints cités dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. »

II. - Au 2° de l'article L. 1, aux 1°, 2°, 3° et huitième alinéa de l'article L. 43, aux articles L. 45 et L. 47, au premier alinéa de l'article L. 48, aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article L. 49, au dernier alinéa de l'article L. 50, aux premier, cinquième, sixième, septième et neuvième alinéas de l'article L. 51, aux articles L. 52, L. 52-2 et L. 53, aux premier et cinquième alinéas de l'article L. 54, aux articles L. 56, L. 57, L. 58, L. 59, L. 62, L. 63, L. 67, L. 72, L. 78, L. 112, L. 133, L. 136 bis, L. 140, L. 141, L. 148, L. 154, L. 163 et L. 165, au 2° de l'article L. 167, au b de l'article L. 169, aux articles L. 183, L. 185, L. 189-1, L. 209, L. 212, L. 213, L. 226, L. 230, L. 251, L. 252-1, L. 324 bis, L. 327, L. 337, L. 515, L. 520, L. 523 et dans les intitulés du titre III du livre Ier et de la section III du chapitre Ier du titre III du livre III de la première partie, les mots : « veuve » et : « veuves » sont respectivement remplacés par les mots : « conjoint survivant » et « conjoints survivants ».

III. - Au premier alinéa de l'article L. 55 et aux articles L. 65 et L. 112, les mots : « une veuve » sont remplacés par les mots : « un conjoint survivant ». Au sixième alinéa de l'article L. 43, à l'article L. 50, aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 56 et au dernier alinéa de l'article L. 59, les mots : « de la veuve » sont remplacés par les mots : « du conjoint survivant ». Au cinquième alinéa de l'article L. 43 et au premier alinéa de l'article L. 56, les mots : « la veuve » sont remplacés par les mots : « le conjoint survivant ». Au premier alinéa de l'article L. 50, aux premier et troisième alinéas de l'article L. 56 et à l'article L. 337, les mots : « à la veuve » sont remplacés par les mots : « au conjoint survivant ».

IV. - Le mot : « père » est remplacé, à l'article L. 224, par : « l'un de leurs parents » et, à l'article L. 209, par les mots : « autre parent ». Les mots : « du père, » sont remplacés, aux articles L. 19 et L. 475, par les mots : « du père ou de la mère, » et, à l'article L. 467, par les mots : « du père, de la mère ». Les mots : « leur père » sont remplacés, à l'article L. 20, par les mots : « leur père, ou leur mère, ». Les mots : « le père » sont remplacés, aux articles L. 461, L. 463 et L. 465, par les mots : « le père, la mère ».

V. - Au cinquième alinéa de l'article L. 43 et à l'article L. 56, les mots : « du mari » sont remplacés par les mots : « du conjoint ». Au neuvième alinéa de l'article L. 51 et à l'article L. 52, au 1° de l'article L. 59 et aux articles L. 52-2, L. 60 et L. 61, le mot : « mari » est remplacé par les mots : « conjoint décédé ». A l'article L. 163, les mots : « du mari ou du père » sont remplacés par les mots : « de leur conjoint ou de leur parent ».

VI. - Les mots : « la mère » sont remplacés, au sixième alinéa de l'article L. 51 par les mots : « le conjoint survivant », et à l'article L. 66 *bis*, par les mots : « le parent ». Les mots : « à la mère » sont remplacés, au cinquième alinéa de l'article L. 54, par les mots : « au conjoint survivant » et, aux articles L. 175 et L. 207, par les mots : « au parent ». Au sixième alinéa de l'article L. 54, les mots : « leur mère » sont remplacés par les mots : « celui de leur parent survivant ». Au dernier alinéa de l'article L. 54, les mots : « de sa mère » sont remplacés par les mots : « celui de ses parents survivants ». Les mots : « de la mère » sont remplacés, aux premier et troisième alinéas de l'article L. 55, par les mots : « du parent survivant » et, aux articles L. 46 et

L. 57, par les mots : « du conjoint survivant ». A l'article L. 475, les mots : « à sa mère » sont remplacés par les mots : « à l'un de ses parents ».

VII - Aux articles L. 233 et L. 239-3, le mot : « épouse » est remplacé par le mot : « conjoint ».

VIII. - Aux articles L. 58 et L. 61, les mots : « la femme » sont remplacés par les mots : « le conjoint survivant ». Aux articles L. 66, L. 66 *bis*, L. 124, L. 125 et L. 127, L. 124 et L. 333, les mots : « à sa femme », « sa femme », « à la femme », « de femme », « de femmes » et « les femmes » sont remplacés respectivement par les mots : « à son conjoint », « son conjoint », « au conjoint », « de conjoint », « de conjoints » et « les conjoints ». A l'article L. 209, les mots : « d'une femme » sont remplacés par les mots : « d'un parent ».

IX. - Au huitième alinéa de l'article L. 51, les mots : « le père et la mère » sont remplacés par les mots : « les deux parents ». Au titre de la section X du chapitre III du titre III du livre III et aux articles L. 387 à L. 389, les mots : « mères, veuves et veufs », « mères, les veuves et les veufs » et « mères, veuves ou veufs » sont remplacés par les mots : « parents et conjoints survivants ».

X. - A l'article L. 43, les mots : « avec le mutilé » sont remplacés par les mots : « avec le conjoint mutilé », les mots : « femmes ayant épousé un mutilé de guerre » sont remplacés par les mots : « conjoints survivants d'une personne mutilée de guerre » et le mot : « époux » est remplacé par les mots : « conjoint mutilé ».

XI. - Au quatrième alinéa de l'article L. 48, les mots : « Les veuves remariées redevenues veuves, ou divorcées, ou séparées de corps, ainsi que les veuves » sont remplacés par les mots : « Les conjoints survivants remariés redevenus veufs, divorcés, ou séparés de corps, ainsi que ceux », et les mots : « si elles le désirent » sont remplacés par les mots : « s'ils le désirent ».

XII. - Au cinquième alinéa (3^o) de l'article L. 59, les mots : « puissance paternelle » sont remplacés par les mots : « puissance parentale ».

XIII. - A l'article L. 126, les mots : « père de famille » sont remplacés par les mots : « chargé de famille ».

XIV. - Au deuxième alinéa l'article L. 140, les mots : « du personnel masculin, ainsi qu'aux orphelins et ascendants du personnel féminin » sont remplacés par les mots : « de ce personnel ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) ouvre actuellement un droit à pension aux seules veuves des ayants droit de ces pensions, militaires et victimes de guerre ou du terrorisme, afin de compenser financièrement et socialement la disparition de leur époux.

Le principe d'égalité entre les hommes et les femmes et la création du pacte civil de solidarité imposent que le droit à pension soit étendu au conjoint masculin et au partenaire lié par un pacte civil de solidarité, dans les mêmes conditions que celles prévues par le CPMIVG pour les veuves.

Le présent article procède aux modifications nécessaires :

- en remplaçant le mot de « veuve » par les mots « conjoint survivant » ;
- en prévoyant l'extension aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité des droits à pension ouverts par le CPMIVG.

Le coût de la mise en œuvre de ces dispositions est évalué à 500.000 €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à intégrer l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. L'actuelle rédaction du code remonte à une époque où les forces armées ne recrutent que des hommes. Les dispositions établies en faveur des conjoints visent donc expressément les « veuves ». Ainsi, lorsque décède une personne pensionnée ou retraitée au titre de ce code, aucune disposition ne permet à son conjoint masculin survivant de percevoir une pension de réversion. Seules les épouses devenues veuves peuvent actuellement y prétendre.

Sous cette forme, de nombreux articles du code des pensions civiles et militaires ne respectent pas le principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Les décisions administratives prises sur leur fondement courent ainsi le risque d'annulations contentieuses. Or le personnel militaire compte désormais près de 50.000 femmes et leur participation aux opérations extérieures est en constante augmentation.

Les services du ministère estiment cependant que les cas susceptibles de se présenter dans l'immédiat sont peu nombreux, de sorte qu'ils évaluent à seulement un demi million d'euros le coût de la mise en œuvre de ces dispositions nouvelles.

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Amendement adopté par la Commission

Article 52

Amendement n° II-53 présenté par M. Michel BOUVARD, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances et M. Michel Bouvard :

État B

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

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Liens entre la nation et son armée <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		5.000.000
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	5.000.000	
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale		
TOTAUX	5.000.000	5.000.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

L'objet de cet amendement est de permettre le versement d'une allocation différentielle spécifique aux veuves d'anciens combattants, à travers les dépenses sociales opérées par l'ONAC pour le compte de l'Etat. Cette dépense est financée par le transfert de 5.000.000 d'euros sur les crédits de Communication de la mission « Lien entre la Nation et son Armée ».

La reconnaissance d'un certain droit à réparation en faveur des veuves d'anciens combattants a été faite de façon formelle par la qualité de ressortissantes de l'ONAC conférées par décret en 1991. Cette qualité reste cependant dépourvue de droits spécifiques complémentaires.

Il ne s'agit pas ici de s'engager sur une généralisation de la réversion de la retraite du combattant — qui de toute façon à 50 % soit 0,59 euro par jour ne serait pas de nature à modifier substantiellement le revenu global des personnes non démunies financièrement — mais de donner une suite au rapport sur la situation des ressortissantes de l'ONAC ayant des ressources inférieures au SMIC prévu par l'article 122 de la loi de finances pour 2004.

Ce rapport, dont le principe répondait à une demande des parlementaires en faveur des veuves les plus démunies, précise qu'un quart des veuves ne touchent qu'une trop faible retraite. Elles sont alors suspendues à un secours social de l'ONAC, au caractère non répétitif et qui dès lors ne règle pas leur problème.

Il s'agit donc de créer pour elles une allocation différentielle spécifique versée par l'ONAC, sur des critères semblables à ceux utilisés pour l'allocation différentielle de solidarité AFN. Cette allocation ne serait pas destinée à garantir un niveau de ressource égale au SMIC, puisqu'une retraite n'est jamais égale au revenu travaillé. Son montant pourrait être fixée au niveau de l'allocation différentielle de solidarité AFN pour les demandeurs d'emploi de longue durée, permettant d'atteindre un revenu de 765,60 euros par mois.

La mesure sera relativement peu coûteuse : au sein des dépenses sociales de l'ONAC, la nouvelle allocation remplacerait la quasi-totalité des aides sociales ponctuelles actuelles. De plus, l'avancée en âge entraîne la possibilité d'accéder à de nouveaux dispositifs, auxquels le recours préalable est nécessaire pour pouvoir demander l'allocation différentielle. L'extrapolation au plan national d'une étude faite dans un département concernant les veuves ayant eu recours aux secours de l'ONAC permet de chiffrer l'incidence de la mesure à 5.000.000 d'euros pour un revenu à atteindre fixé comme proposé.

C'est à peine 50% de la diminution annuelle du fonds de solidarité AFN, qui s'est établie à 10.000.000 d'euros par an ces deux dernières années et devrait s'éteindre après 2007.

N° 2568-06 - Rapport budgétaire AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540), Annexe n° 6 : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation (M. Jean-Claude Mathis)