



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. JEAN-FRANÇOIS LAMOUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
TITRE I : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2006	13
I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES	13
A.- UNE PRÉSENTATION À AMÉLIORER	13
B.- UNE LECTURE PARCELLAIRE DE LA PERFORMANCE.....	14
II.- LE PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE	14
A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	14
1.- Journée d'appel et de préparation à la Défense (JAPD).....	15
2.- Politique de la mémoire	16
3.- Promotion et valorisation du patrimoine culturel	16
4.- Communication.....	16
B.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2).....	16
C.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	17
D.- ANALYSE DES COÛTS.....	18
III.- LE PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT	18
A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	18
1.- Administration de la dette viagère	19
2.- Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	20
3.- Solidarité	21
4.- L'entretien des lieux de mémoire.....	23
5.- Soutien.....	23
B.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL	24
C.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	25
1.- Objectifs et indicateurs	25
2.- Les préconisations du rapport de l'audit de modernisation	26

D.– ANALYSE DES COÛTS.....	26
IV.– LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	27
A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	27
1.– Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation	28
2.– Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale ..	28
B.– ANALYSE DE LA PERFORMANCE	28
C.– ANALYSE DES COÛTS.....	29
TITRE II : DES CRÉDITS DESTINÉS À DIFFUSER LA CULTURE DE LA DÉFENSE ET DES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE.....	31
I.– LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE	31
A.– UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DES CRÉDITS	32
1.– Les dépenses de personnel maîtrisées.....	32
2.– Les dépenses de fonctionnement : des efforts de rationalisation	35
B.– LES DERNIÈRES ÉVOLUTIONS.....	37
1.– Dans le déroulement de la JAPD.....	37
2.– Dans la détection de l'illettrisme	37
3.– En termes d'impact auprès des jeunes	38
4.– Pour les objectifs de performances.....	39
II.– LA POLITIQUE DE MÉMOIRE.....	40
A.– DES COÛTS PEU IDENTIFIABLES	40
B.– LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE.....	41
1.– Les dépenses de fonctionnement.....	41
2.– Les dépenses d'investissement.....	43
3.– Les dépenses d'intervention	44
III.– LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL	45
A.– DES CRÉDITS RÉPARTIS SUR DEUX BOP	46
B.– LE SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE	47
1.– Les activités du SHD	47
2.– La performance.....	48
3.– Les crédits du BOP service historique de la Défense.....	48

C.– LA DIRECTION DE LA MÉMOIRE, DU PATRIMOINE ET DES ARCHIVES	48
1.– La répartition des crédits	49
2.– Les musées	49
IV.– LA COMMUNICATION	52
A.– LA RÉPARTITION DES CRÉDITS	52
B.– LES MOYENS HUMAINS	53
TITRE III : DES DROITS À RÉPARATION GARANTIS	55
I.– MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT (PROGRAMME 169)	55
A.– LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS)	56
1.– Les constatations de l'audit de modernisation	56
2.– Les réponses apportées aux recommandations de l'audit	56
3.– L'ajustement des effectifs	58
B.– L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE	59
1.– L'achèvement du processus de décrystallisation	59
2.– Les pensions militaires d'invalidité	62
3.– La retraite du combattant	66
C.– LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ	67
1.– La répartition des crédits	67
2.– Objectifs et indicateurs	68
D.– LA SOLIDARITÉ	69
1.– Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	69
2.– La majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre	71
3.– Les dépenses destinées aux deux opérateurs : l'ONAC et l'Institution nationale des Invalides	74
E.– L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE	78
1.– Aspects budgétaires	78
2.– Bilan et perspectives	79

II.- INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE (PROGRAMME 158)	81
A.- INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATION DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION	81
1.- Les victimes de spoliation	81
2.- Les orphelins	83
B.- INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	84
EXAMEN EN COMMISSION	85
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	93

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

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial qui remercie le ministère de son efficacité.

Synthèse

Le montant des crédits demandés pour la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* s'élève à 3 762 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 768 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits demandés sont en baisse de 2,2 % sur 2007, grâce notamment aux économies de fonctionnement et de personnel réalisées sur la journée d'appel et de préparation à la défense et à la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires de pensions (programme 169). Les dépenses de personnel sont au total de 221,6 millions d'euros. Elles sont en réduction de 2,45 %, mouvement qui devra se poursuivre au cours des années à venir.

Les dépenses fiscales liées à la mission sont estimées à 540 millions d'euros et concernent l'impôt sur le revenu (exonérations et déduction au titre de la retraite du combattant ; demi-part supplémentaire).

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2006 (y.c. F.D.C. et A.D.P.)		LFI 2007		PLF 2008	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Mission anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation	3 987	3 880	3 843	3 841	3 762	3 768
Programme 167 Liens entre la Nation et son armée	289,2	278,2	269,4	264,7	256,4	258,6
dont JAPD	174,7	163,7	164,6	157,7	156,3	156
Programme 169 Mémoire, reconnaissance en faveur du monde combattant	3 260	3 365	3 424	3 423	3 362	3 361
Dont :						
Pensions d'invalidité	2 064	2 064	2 044	2 044	1 966	1 966
Retraite du combattant	663	663	7700	770	775	775
Majoration des rentes mutualistes	248,4	247,8	217,4	217,4	226,5	226,5
Action sociale ONAC	13,1	13,1	14,1	14,1	18,6	18,6
Subvention de fonctionnement ONAC	37,4	37,4	36,0	36,0	38,7	38,7
Programme 158 Indemnisation des victimes [...] seconde guerre mondiale	326,5	317	149,9	152,9	143,5	148,8

Programme 167 Liens entre la Nation et son armée

Grâce à une politique déterminée d'économies qu'il conviendra de poursuivre, les crédits sont en réduction. Pour 2008, cette baisse atteint 4,5 % en autorisations d'engagement et 2,3 % en crédits de paiement.

DÉTAIL DES CRÉDITS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédit de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	Variation 2008/2007 (%)	LFI 2007	PLF 2008	Variation 2008/2007 (%)
JAPD	164,6	156,3	-5,04	157,7	156,0	-1,08
Politique de la mémoire	4,8	9,7	102	5,0	9,0	80
Promotion et valorisation du patrimoine culturel	54,3	48,1	-11,42	57,7	51,2	-11,27
Communication	45,8	42,3	-7,64	44,2	42,4	-4,07
Total	269,4	264,7	-4,85	256,4	258,6	-2,3

Les charges de personnel sont estimées à 163,5 millions d'euros, soit une réduction de plus de 4 millions d'euros sur l'exécution 2006.

Les crédits demandés pour l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense* sont en baisse respectivement de 5,04 % et 1,1 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Une baisse substantielle des crédits de fonctionnement a été obtenue grâce à des efforts de rationalisation. Ces économies ont pu être réalisées sans porter atteinte au taux de satisfaction des usagers. Celui-ci doit atteindre une valeur cible de 90 % en 2010. Le coût moyen par participant doit être maintenu en dessous de 200 euros.

Les crédits inscrits sur l'action 2 *Politique de la mémoire* ne sont pas clairement identifiés. Les réalisations en matière de mémoire se recoupent entre cette action, l'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturelles* du programme 167 et l'action 4 *Entretien des lieux de mémoire* du programme 169.

Les crédits de l'action 2 connaissent une forte hausse en raison de l'inscription de 3 millions d'euros destinés au capital de la **Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc** (loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés).

Programme 169

Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

Les crédits destinés au programme 169 s'élèvent à 3 362 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 250 millions d'euros en crédits de paiement. Leur baisse est proche de 2 % par rapport à 2007 afin de consolider les droits des anciens combattants.

Les indicateurs de performance associés aux objectifs de ce programme révèlent la baisse de l'activité. Un ajustement des effectifs doit ainsi être engagé.

En ce qui concerne l'action 1 *Administration de la dette viagère*, le processus de décrystallisation des prestations du feu est maintenant pratiquement achevé.

La diminution du nombre de titulaires de **pensions militaires d'invalidité** est estimée à 3,8 %. La marge de manœuvre budgétaire qui en découle devrait être de l'ordre de 102 millions d'euros. La baisse des crédits demandée n'est que de 78 millions d'euros afin de disposer de 24 millions d'euros pour l'**ouverture de droits nouveaux à environ 3 800 conjoints survivants dans le cadre de la décrystallisation**.

En ce qui concerne la **retraite du combattant**, les crédits demandés sont en hausse de 5 millions d'euros pour tenir compte notamment de l'évolution du nombre de bénéficiaires et de la majoration de deux points prévus par l'article 99 de la loi de finances pour 2007.

Les crédits concernant la **majoration des rentes mutualistes** s'élèvent à 226,5 millions d'euros. Ils sont en hausse de plus de 9 millions d'euros (4,2 %) afin de tenir compte des entrées dans le dispositif et de l'augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste, votée en loi de finances initiale 2007

Le montant du plafond majorable (125 points) s'établit à 1 655 euros au 1^{er} janvier 2007.

Une dotation globale de 5 millions d'euros doit permettre de pérenniser le dispositif d'**allocation différentielle** en faveur des conjoints survivants, entré en vigueur le 1^{er} août 2007.

Programme 158

**Indemnisation des victimes des persécutions antisémites
et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale**

Un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandations favorables*, assorti de deux indicateurs, est présenté pour la première fois dans le projet annuel de performances, répondant ainsi au souhait formulé par votre commission des Finances dans son observation adoptée l'an dernier, lors de l'examen des crédits de la présente mission.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) figurent pour la première fois dans le projet annuel de performances (2,9 millions d'euros).

INTRODUCTION

Si le périmètre de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* est resté inchangé depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, le présent rapport spécial innove puisqu'il comporte une première partie consacrée à l'exécution des crédits de l'exercice 2006. Lors du vote de la loi de finances 2006 était présenté pour la première fois un projet annuel de performances de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* regroupant non seulement les crédits naguère inscrits au budget des anciens combattants, mais également ceux destinés à promouvoir l'esprit de défense et la politique de la mémoire. De façon symétrique, conformément aux dispositions de l'article 54-4° de la loi organique, est présentée une annexe au projet de loi de règlement 2006 qui tente de rendre compte de l'exécution des engagements pris dans le projet annuel de performances. Ce document qui retrace à la fois la consommation des crédits, les résultats obtenus en matière de performance, ainsi que l'analyse des coûts et des charges, était produit pour la première fois en juin dernier.

Afin d'éclairer ses réflexions quant à l'évolution des demandes de crédits contenus dans le projet annuel de performances pour le projet de loi de finances 2008, votre Rapporteur spécial s'est attaché à commenter, dans la première partie de ce rapport, les résultats contenus dans le premier rapport annuel de performances de l'exercice 2006.

Si la présentation de ce document constitue une avancée majeure dans l'information du Parlement, tant son contenu que sa présentation sont encore imparfaits. Une amélioration interviendra inéluctablement après une période de « rodage », notamment avec l'appropriation par les services de nouveaux systèmes d'information. Votre Rapporteur spécial s'est toutefois autorisé à formuler quelques préconisations.

La suite de ce rapport se présente de façon classique en présentant le budget de la mission pour l'année 2008.

Le programme 167 *Liens entre la nation et son armée* rassemble les moyens mis en œuvre pour toucher un vaste public afin de renforcer le lien Armée – Nation. Il répond ainsi à trois priorités : commémorer et célébrer, éduquer et transmettre, entretenir et conserver. Ces priorités sont menées notamment grâce à l'action de la direction du Service nationale (DSN) pour l'organisation de la Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) qui bénéficie de plus de 60 % des crédits inscrits sur la mission.

En ce qui concerne le programme 169 *Mémoire, reconnaissance en faveur du monde combattant*, les marges de manœuvre dégagées en raison de la baisse du nombre de ressortissants, permettent la consolidation des droits liés aux pensions militaires d'invalidité et de renforcer l'effort de solidarité.

Il convient ainsi de rappeler des avancées significatives obtenues lors du vote de la précédente loi de finances : la décrystallisation des « prestations du feu » versées aux ressortissants des États anciennement placés sous souveraineté ou tutelle de la France, l'augmentation de deux points de la retraite du combattant, la création d'une allocation différentielle au profit des conjoints survivants des anciens combattants, et l'augmentation du plafond des rentes mutualistes. Toutes ces mesures sont financées avec le présent projet de loi de finances.

Par ailleurs, ce budget permet également une meilleure prise en charge des invalides par leur régime de sécurité sociale et leur permet de bénéficier d'un appareillage de qualité.

La dotation moyenne par pensionné croît ainsi de 3,27 % en s'établissant à 9 154 euros.

S'agissant du programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, celui-ci doit trouver un rythme de croisière pour les années à venir. Les crédits inscrits permettront de régler les dossiers de spoliation dont l'instruction arrive à son terme, mais également les arrérages de rente pour les orphelins.

TITRE I : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2006

En 2006, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 3 895,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 880 millions d'euros en crédits de paiement.

La mission a fait l'objet au total d'une ouverture de crédits supplémentaires de 116,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 96,5 millions d'euros en crédits de paiement. Cette sous - budgétisation provient principalement d'une mauvaise prévision quant aux nombres des demandes d'indemnisation relative au programme d'indemnisation des victimes de la seconde guerre mondiale et pour lesquelles 110 millions d'euros supplémentaires de crédits de paiement ont été nécessaires.

Le budget exécuté s'est donc élevé à 3 987,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 960,1 millions d'euros en crédits de paiement.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A.- UNE PRÉSENTATION À AMÉLIORER

La compréhension, après une lecture rapide du rapport annuel de performances, se heurte à quelques difficultés liées à sa présentation. Plusieurs remarques peuvent être faites :

Préconisation n° 1 : les tableaux du RAP relatifs aux crédits devraient systématiquement indiquer les crédits prévus en loi de finances initiale, les crédits ouverts et les crédits consommés.

De nombreux tableaux ne peuvent être appréhendés par une lecture rapide, faute de présenter les totaux des lignes et des colonnes.

Préconisation n° 2 : les totaux des lignes et des colonnes doivent figurer dans tous les tableaux.

Préconisation n° 3 : les prochains rapports annuels de performance permettraient une analyse plus aisée des évolutions ou des répartitions de crédits en intégrant des pourcentages.

B.– UNE LECTURE PARCELLAIRE DE LA PERFORMANCE

La réalité des justifications de consommation de crédits doit être relativisée puisqu'elles reposent sur des données d'exécution budgétaires et comptables non définitives arrêtées à mars 2007.

Par ailleurs, le passage d'une comptabilité de « caisse » à la comptabilité générale suppose une période d'appropriation progressive. Pour cette première édition du rapport annuel de performances, **l'analyse des coûts** appliqués aux charges **ne peut conduire à des conclusions significatives**. Cette analyse revêt avant tout un « caractère indicatif, au mieux illustratif ».

La souplesse de gestion obtenue grâce à la fongibilité nécessite une gestion fine du personnel dont le Parlement doit être informé.

Préconisation n° 4 : le rapport annuel de performances doit retracer le fonctionnement de la fongibilité asymétrique.

De plus, les deux systèmes d'information actuellement en vigueur, le système relatif aux ressources humaines (SIRH) du ministère de la défense et l'outil interministériel de décompte des emplois INDIA-ODE, présentent des modalités techniques différentes de décompte des personnels. Le nombre d'ETPT calculé varie entre ces deux sources. Aussi, conviendra-t-il de remédier à ce dysfonctionnement afin que le nombre d'ETPT soit déterminé précisément, selon des règles admises par tous.

Enfin s'agissant du choix des valeurs cibles de certains indicateurs, ceux-ci ont été presque toujours choisis et maintenus dans le projet annuel de performances 2007 à des niveaux en retrait par rapport aux réalisations des exercices 2005 et 2006. Ces choix ne sont pas mobilisateurs pour les services qui ne se trouvent plus dans une logique de progrès et de performance.

Préconisation n° 5 : Les valeurs cibles des indicateurs doivent se situer à un niveau mobilisateur pour les services.

II.– LE PROGRAMME 167 *LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE*

A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le total des autorisations d'engagements effectué en 2006 s'élève à 289,2 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement consommés s'élèvent à 278,2 millions d'euros.

PROGRAMME 167 : CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS

(en euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	Titre II : dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre II : dépenses de personnel	Autres titres	Total
Crédits initiaux	191 100 602	103 496 830	294 597 432	191 100 602	87 927 830	279 028 432
Ouvertures et annulations de crédits (dont FDC et ADP)	- 2 500 000	9 381 769	6 881 769	- 2 500 000	10 733 795	8 233 795
Totaux (LFI)	188 600 602	112 878 599	301 479 201	188 600 602	98 661 625	287 262 227
Crédits consommés	186 739 664	102 429 243	289 168 907	186 739 664	91 461 360	278 201 024
	- 1 860 938	- 10 449 356	- 12 310 294	- 1 860 938	- 7 200 265	- 9 061 203

9,1 millions d'euros ont été engagés sur les années antérieures et n'étaient pas couverts par des paiements au 31 décembre 2005. Le total des engagements réalisés pour cette mission s'élève donc à 298,3 millions d'euros.

20,1 millions d'euros d'engagements ne sont donc pas couverts par des paiements au 31 décembre 2006.

PROGRAMME 167 : ENGAGEMENTS NON COUVERTS

(en euros)

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2006	9 100 188
AE engagés en 2006	289 168 907
Total des engagements réalisés	298 269 095
CP consommés en 2006	278 201 024
Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006	20 068 072

1.— Journée d'appel et de préparation à la Défense (JAPD)

La JAPD représente 60 % des crédits consommés par le programme 167. En 2006, ils se sont élevés à 174,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 163,7 en crédits de paiement.

Les dépenses de fonctionnement de la JAPD se sont élevées à 31,7 millions d'euros. La consommation par rapport aux prévisions figurant sur le projet annuel de performances 2006 est inférieure de 0,4 million d'euros soit moins de 1,3 %. Cependant, l'évaluation de chaque poste de dépense présente généralement un écart d'au moins 20 % entre l'exécution et le constaté. Cette distorsion devrait s'améliorer rapidement puisque les services disposeront désormais du précédent de l'exécution 2006.

2.— Politique de la mémoire

Les crédits consommés au titre de l'action *Politique de la mémoire* s'élèvent à 13,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 15,2 en crédits de paiement. Ces crédits sont supérieurs d'environ 36 % en autorisations d'engagement à ceux prévus par le programme annuel de performances.

Le montant de ces crédits consommés ne reflète malheureusement pas l'effort consenti en faveur de la mémoire puisque seuls les crédits relatifs à la politique de la mémoire telle qu'elle est arrêtée par le Président de la République au sein du Haut conseil pour la mémoire combattante (HCMC) sont inscrits sur cette action, tandis que les crédits consacrés à l'entretien des lieux de mémoire sont regroupés dans l'action 3 du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

3.— Promotion et valorisation du patrimoine culturel

Le budget exécuté au titre de l'action *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* s'élève à 61,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 61,2 millions d'euros en crédits de paiement dont 27,8 millions de charges de personnels.

Les crédits précédents comprennent les 11,36 millions d'euros qui ont été versés au titre de la subvention pour charge de service public aux trois opérateurs, les musées de l'armée, de l'air et de l'espace et de la marine. Ces trois musées ont par ailleurs également bénéficié d'une subvention de 17,29 millions d'euros pour charges de service public relevant de la loi de programmation militaire.

4.— Communication

39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38 millions d'euros en crédits de paiement ont été dépensés au titre de l'action *Communication*. Au sein de ces crédits, 25 millions constituent des dépenses de personnel.

L'Établissement public de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) a bénéficié d'une subvention de 2,574 millions d'euros dont 1,610 million d'euros au titre du fonctionnement.

B.— LES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2)

Les dépenses de personnel se sont élevées à 186,7 millions dont 45 % pour des personnels militaires (84,9 millions d'euros) et 55 % pour les personnels civils (101,8 millions d'euros). Elles sont inférieures de 1,86 million d'euros par rapport au montant des crédits ouverts sur le titre 2. Par ailleurs 2,5 millions d'euros ont fait l'objet d'une annulation de crédit sur le titre 2 et ont été attribués au programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

Le rapport annuel de performances ne contient aucune information s'agissant de l'affectation des ressources supplémentaires dégagées sur le titre 2.

Le nombre d'ETPT varie selon le système d'information utilisé (*cf. infra*) : il est de l'ordre de 3 870.

On constate qu'une **meilleure gestion des flux de personnels doit être mise en place**. Les prévisions contenues dans le projet annuel de performances 2006 (- 43 ETPT) sont en décalage avec la réalisation (- 6 ETPT).

C.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

La réalisation de l'objectif n°1 de ce programme *Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de Défense par une JAPD de qualité et pour un coût maîtrisé* n'est plus mesuré que par deux indicateurs.

L'indicateur n° 1 *Taux d'une classe d'âge ayant effectué la JAPD* a été abandonné dans le PAP 2007, la direction du Service national ne disposant pas des moyens nécessaires pour contraindre les jeunes à participer à la JAPD.

Les indicateurs *Taux de satisfaction de l'utilisateur* de la JAPD et *Dépense moyenne par participant* ont des valeurs cibles pour 2008 inférieures à la réalisation de 2006. Un tel choix, apparemment anormal, doit être dûment expliqué.

Il semble par ailleurs que l'ensemble des coûts afférents aux personnels engagés soit dorénavant mieux pris en compte. Toutefois, seules les dépenses engagées par la DSN sont prises en compte et non les prestations des collectivités territoriales.

On peut regretter qu'**aucun indicateur ne mesure le résultat de cette journée sur la sensibilisation des jeunes aux métiers de la Défense**.

Il est également regrettable que l'objectif *améliorer la sensibilisation à la mémoire des conflits* ne soit actuellement mesuré par aucun indicateur, même si sa construction n'est pas aisée.

En revanche, et malgré les réserves que l'on peut porter sur les questionnaires de satisfaction des usagers, on peut toutefois se féliciter de l'indice de satisfaction des usagers qui fréquentent le Service Historique des Armées (SHD). Le taux prévu dans le PAP 2008, malgré les travaux prévus dans les salles de lecture, devra cependant être sensiblement relevé puisque les prévisions pour 2006 (55 %) étaient bien inférieures au réalisé (81 %).

En ce qui concerne l'objectif n° 4 *Accroître l'autofinancement des musées*, les prévisions sur l'indicateur mesurant la part des ressources propres dans le coût

de fonctionnement ont été inférieures aux réalisations alors même que les réalisations 2005 laissaient déjà présager une sous-estimation des prévisions.

L'indicateur *Recettes propres des revues de la défense et des produits de communication rapportées à leur coût de fabrication* mesure la réalisation de l'objectif *Améliorer l'efficacité de la communication de la défense* (du point de vue du contribuable). Ce choix traduit une préoccupation de rationalisation des coûts tout à fait louable.

Il convient de noter la progression importante du chiffre d'affaires de l'ECPAD. Cependant, le résultat de cet indicateur présente un biais important puisqu'il ne prend pas en compte pour l'exercice 2006, le coût des personnels mis à disposition. Ce biais devrait être corrigé pour 2007, en raison de la hausse substantielle de la subvention de fonctionnement qui doit permettre le financement des rémunérations des personnels transférés.

Pourtant, dans ce cas encore, les objectifs fixés pour 2006 étaient en retrait par rapport aux réalisations.

On peut regretter, par ailleurs, qu'**aucun indicateur ne permette de mesurer la diffusion de l'ensemble des produits de communication.**

Enfin, d'une manière générale, **il est tout à fait regrettable que les prévisions et les valeurs cibles soient bien en deçà des réalisations des années précédentes. Ces choix ne sont pas mobilisateurs dans une démarche de performance.**

D.- ANALYSE DES COÛTS

Le programme 168 a bénéficié d'un soutien du programme 212 *Soutien à la politique de la défense* de la mission *Défense* évalué à 16,4 millions d'euros qui ont été ventilés entre les différentes actions du programme. Cette évaluation n'est pas significative car, comme cela a été mentionné en remarque préalable, la mise en place d'une comptabilité analytique suppose préalablement une appropriation de la comptabilité générale.

Ainsi, le rapport annuel de performances est révélateur des progrès à accomplir par les services gestionnaires.

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

A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Pour 2006, le total des crédits consommés s'élève à 3 371,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 364,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits votés en loi de finances initiale, soit 3 394 millions d'euros, ont fait l'objet d'une annulation pour un montant de 21,7 millions d'euros.

PROGRAMME 169 : CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS

(en euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
	Titre II : dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre II : dépenses de personnel	Autres titres	Total
Crédits ouverts en LFI	60 853 668	3 333 220 495	3 394 074 163	60 853 668	3 333 220 495	3 394 074 163
Ouvertures et annulations de crédits (dont FDC et ADP)	- 4 500 000	- 17 245 831	- 21 745 831	- 4 500 000	- 17 245 831	- 21 745 831
Totaux (LFI)	56 353 668	3 315 974 664	3 372 328 332	56 353 668	3 315 974 664	3 372 328 332
Crédits consommés	55 522 892	3 316 120 582	3 371 643 474	55 522 892	3 309 421 135	3 364 944 027
	- 830 776	+ 145 918	- 684 858	- 830 776	- 6 352 529	- 7 193 305

PROGRAMME 169 : ENGAGEMENTS NON COUVERTS

(en euros)

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2006	0
AE engagés en 2006	3 371 643 474
Total des engagements réalisés	3 371 643 474
CP consommés en 2006	3 364 944 026
Soldes des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006	6 699 448

1.— Administration de la dette viagère

En ce qui concerne le paiement des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant, les dépenses exécutées représentent les dotations versées au compte d'affection spéciale (CAS) *Pensions*, sur le programme 743.

Il convient d'ajouter aux dépenses décrites ci-après, les dépenses fiscales associées à la détention de la carte du combattant (demi-part supplémentaire et exonérations d'impôts sur le revenu). Elles sont de l'ordre de 580 millions d'euros, selon l'évaluation actualisée pour 2006.

● Pensions militaires d'invalidité

Pour les PMI, **2 064 millions d'euros** ont été versés aux CAS *Pensions*. Les **dépenses réalisées par le CAS, soit 2 058 millions d'euros**, sont inférieures de **6 millions d'euros** aux versements du programme 169. Ce montant viendra en déduction des versements à opérer en 2007.

Par ailleurs, compte tenu des erreurs de prévisions commises quant à l'évolution du nombre de pensionnés, une **annulation de crédits de 18,68 millions d'euros** a été faite au profit du programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

Il convient de rappeler également qu'au cours du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2006, un amendement d'initiative gouvernementale avait déjà minoré de 6 millions d'euros les crédits initiaux au profit du financement interministériel du plan en faveur des banlieues.

Ce sont ainsi 85 millions d'euros qui sont venus en déduction des crédits demandés dans le projet annuel de performances de 2006 pour la sous action *Pensions militaire d'invalidité, de victimes de guerre et allocations rattachées*. L'excédent de gestion s'élève à 73 millions d'euros puisque les crédits ouverts s'élevaient finalement à 2 137 millions d'euros.

- **Retraite du combattant**

Les dépenses destinées à la retraite du combattant s'élèvent à 663 millions d'euros et sont supérieures de 24 millions d'euros au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale. Cette insuffisance a été comblée à partir de l'excédent de gestion de la sous action *Pensions militaire d'invalidité, de victimes de guerre et allocations rattachées*. Cet écart avec la loi de finances initiale résulte de l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant et de la hausse de **l'indice de la retraite du combattant passant de 33 à 35 points le 1^{er} juillet 2006**. L'impact de cette mesure est estimé à **6,5 millions d'euros**. **Le nombre de bénéficiaire de la retraite du combattant est de 1 499 211 au 31 décembre 2006. Le coût unitaire moyen s'est élevé à 443 euros.**

2.– Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité

Les crédits consommés pour la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité se sont élevés à 263,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 257 millions d'euros en crédits de paiement.

La baisse du nombre de ressortissants permet :

- une baisse de 22 % des dépenses de *remboursement des frais de transport* entre 2005 et 2006 ; elles s'élèvent à 4,898 millions d'euros.

- une baisse sensible des dépenses pour les *soins médicaux gratuits et suivi sanitaire des anciens militaires* qui s'établissent à 76,4 millions d'euros contre respectivement 88 millions et 95,5 millions d'euros en 2004 et 2005.

En revanche, les dépenses pour *l'appareillage des mutilés* sont stables compte tenu des évolutions technologiques et donc de la hausse des coûts, ainsi

que de l'augmentation de la demande. En 2006, 59 500 demandes ont été satisfaites pour un coût moyen de 142,30 euros.

On note que la dotation allouée à la sous-action *Remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides*, de 170,5 millions d'euros, s'est avérée insuffisante pour couvrir les charges de l'année qui s'élèvent à 175,6 millions d'euros. Les crédits demandés en loi de finances initiale avaient été minorés de 9 millions d'euros par amendement en vue du financement interministériel du plan en faveur des banlieues. Par ailleurs 6,4 millions d'euros doivent aussi être versés à la CNAMTS et viendront en report de gestion sur 2007.

Ce dispositif bénéficie à 25 758 assurés, pour un coût moyen de 6 816 euros.

3.– Solidarité

a) Les opérateurs

Les crédits consommés en 2006 pour l'action 3 *Solidarité* s'élèvent à 317,332 millions d'euros en crédits de paiement alors que la prévision contenue dans le projet annuel de performances était de 286,754 millions d'euros.

Deux subventions pour charges de service public ont été versées :

– à l'ONAC pour un montant de 37,367 millions d'euros (cf. supra) ;

– à l'Institution nationale des invalides pour un montant de 9,776 millions d'euros (conformément aux prévisions fixées en loi de finances initiale) ;

- L'Office nationale des anciens combattants (ONAC).

L'ensemble des ressources de l'ONAC ont représenté 108,8 millions d'euros en 2006.

FINANCEMENT DE L'ONAC

(en millions d'euros)

Subvention pour charge de service public	35,062
Transfert de crédits du programme 102 <i>Accès et retour à l'emploi</i>	1,200
Excédents de CP sur la dotation LPM	0,597
Subvention pour charges de service public relevant du périmètre financier de la LPM	0,508
Total subventions de fonctionnement	37,367
Subvention d'action sociale	13,100
Total subventions	50,467
Ressources propres	55,031
Autres subventions et dotations	3,34
Total des ressources	108,837

Il convient de noter que, par ailleurs, en vertu des décrets instituant les trois dispositifs d'indemnisation retracés au sein du programme 158 *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, l'ONAC assure le paiement de ces indemnisations et bénéficie de crédits mis à disposition par l'État au titre de ressources affectées, soit 308,528 millions d'euros pour l'exercice 2006.

Les dépenses de cet opérateur ont été inférieures à 110,4 millions d'euros dont environ 52 % constituent des dépenses de personnel.

L'ONAC présente finalement en 2006 un déficit de 1,5 million d'euros par rapport aux crédits ouverts. Le rapport annuel de performance ne fournit **aucune indication quant aux modalités de financement de ce déficit**.

En réponse aux interrogations de votre Rapporteur spécial, le ministère s'est référé aux instructions comptables selon lesquelles la notion de déficit ou d'excédent s'applique uniquement au compte de résultat, établi à partir des comptes de la section de fonctionnement (les comptes de classe 6 pour les charges et les comptes de classe 7 pour les produits). Dans ce cadre, l'ONAC n'était pas en déficit en 2006 mais présentait au contraire un compte de résultat excédentaire de 1,9 million d'euros, compte tenu de la capacité d'autofinancement de l'établissement.

Les dépenses sociales de l'ONAC (hors prêts) se sont élevées à 14 millions d'euros, soit 13,1 millions d'euros au titre de la subvention de l'État et 0,9 million d'euros sur les ressources affectées à l'établissement, notamment celles du Bleuets de France.

L'ONAC a procédé à 44 270 interventions individuelles, dont près de 18 000 en faveur des veuves, pour un montant moyen aux environs de 333 euros.

- L'Institution nationale des invalides (INI)

FINANCEMENT DE L'INI

(en euros)

Subvention pour charge de service publique	9,776
Dotations annuelles versées par le ministère de la santé	10,695
Ressources propres et autres	9,495
Total des ressources	29,966

Les dépenses de l'INI se sont élevées à 28,553 millions d'euros. Cependant, on constate une différence de plus de 4 millions entre les prévisions et les réalisations en matière d'investissement. Cet écart s'expliquerait par la longueur et les difficultés de procédure pour la passation des marchés publics dans le cadre de travaux réalisés dans un bâtiment historique classé. Ce retard aura permis à l'opérateur de ne pas connaître de déficit.

b) Les autres dépenses du programme

Les dépenses directement imputées sur le programme au titre de son action 3 *Solidarité* sont retracées dans le tableau ci-après :

DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI	Total (y compris FDC et ADP)	Consommation	Écarts consommation/LFI
Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'AFN	13,200	13,200	8,944	- 4,256
Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre	214		247,772	+ 33,772
Subventions aux associations et œuvres diverses	0,275		0,305	+ 0,30
Indemnités, pécules et frais de voyage sur les tombes	Crédits dans la JPE du PAP 2006	0,235	0,066	- 0,169
Action sociale en faveur du monde combattant	13,1	13,1	13,1	0

Les données précédentes appellent deux remarques, en ce qui concerne la rente mutualiste :

– les prévisions concernant la majoration des rentes mutualistes se sont avérées insuffisantes pour plus de 33 millions d'euros. Cette sous-budgétisation s'explique, selon le rapport annuel de performances, par le règlement des impayés issus des exercices précédents ;

– le nombre de bénéficiaires de la rente mutualiste s'est établi à 425 675 pour un coût moyen de 499 euros par bénéficiaire.

4.– L'entretien des lieux de mémoire

Les dépenses concourant à la réalisation de l'action *Entretien des lieux de mémoire* se sont élevées à 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à près de 11 millions d'euros en crédits de paiement. 47,5 % des dépenses couvrent l'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux.

5.– Soutien

La consommation des crédits de l'action 5 *Soutien* s'est élevée à 52,3 millions d'euros en crédits de paiement et à 52,7 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Les crédits inscrits pour cette action recouvrent les dépenses qui concourent directement à l'activité des actions précédentes et l'ensemble des charges indivisibles. Parmi celles-ci figurent donc des dépenses de fonctionnement (frais de déplacement, de correspondantes et notamment les dépenses immobilières...) et les dépenses de personnel pour les actions 1, 2 et 3.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 5,55 millions d'euros. Environ 50 % d'entre elles sont constituées par des dépenses immobilières (2,3 millions d'euros). Les crédits restants soit 47 millions d'euros sont des dépenses de personnel.

B.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel se sont élevées à 55,5 millions d'euros pour 60,35 millions de crédits prévus en loi de finances initiale. Une annulation de crédits de 4,5 millions d'euros a ainsi été opérée.

Le nombre d'emplois s'est élevé à environ 1 319 d'ETPT (moins 71 par rapport à ceux prévus en loi de finances initiale). Il s'agit uniquement de personnels civils qui pour les deux tiers appartiennent à la catégorie C.

Tout comme pour le programme précédent, le nombre exact d'ETPT n'a pu être déterminé précisément en raison de l'utilisation simultanée de deux systèmes d'information.

Les flux d'entrées et de sorties présentent un solde de - 17 ETPT contre + 4 ETPT prévus dans le projet annuel de performances 2006. Selon le rapport annuel de performance, ce décalage entre la réalisation et les prévisions s'explique par l'arrivée en fin d'année des personnels reçus aux concours, mais également par des **difficultés de recrutement** dans la filière appareillage. Cette constatation doit cependant être relativisée par l'analyse des résultats en termes de performance (*cf. supra*).

Les crédits de personnel figurant au titre 2 qui concourent à la réalisation de ce programme sont inscrits dans l'action 5 *Soutien* pour pratiquement la totalité (85 %). Seules ont été individualisées les dépenses de personnel de l'action *Entretien des lieux de mémoire* (8,5 millions d'euros).

En ce qui concerne les opérateurs, l'ONAC a rémunéré 1 455 ETPT, contre 1 479 en 2005, conformément aux prévisions, pour un montant de 61,115 millions d'euros. L'INI a disposé d'un effectif de 385,8 ETPT, à peu près stable par rapport à 2005 mais on constate que le nombre de postes vacants reste élevé (405,5 ETPT prévus) en raison des difficultés de recrutement pour certaines professions paramédicales.

C.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

1.- Objectifs et indicateurs

La plupart des objectifs fixés ne sont pas atteints en raison d'une **mauvaise prévision de l'évolution du nombre de ressortissants. Ainsi, le nombre de pensionnés et de nouveaux demandeurs aussi bien pour les pensions que pour la carte du combattant a baissé de façon conséquente entre 2005 et 2006. Les effectifs des services n'ont donc pas été réduits en conséquence.**

Il conviendra d'en tirer les conséquences à l'avenir.

On peut ainsi souligner les résultats suivants :

- *Le nombre moyen de dossiers traités par agent* est passé de 105 en 2005 à 94 en 2006, la prévision fixée dans le projet annuel de performances 2006 s'établissait à 103.

Il est prévu cependant que cette tendance s'inverse pour les 2 ou 3 ans à venir avec l'ouverture des nouveaux droits à pensions issus des mesures de « décrystallisation » en faveur des anciens combattants ressortissants des territoires anciennement sous souveraineté française.

- *Le nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traités par agent* est passé de 6 572 en 2005 à 4 289 en 2006, alors que la prévision fixée dans le projet annuel de performances 2006 s'établissait à 5 400.

Le nombre de demandes de retraite du combattant a chuté de 45 % en 2006. L'activité avait été soutenue ces dernières années par l'arrivée à l'âge de 65 ans des anciens combattants d'Afrique du Nord.

- *Le nombre moyen de dossiers médicaux gratuits traités par agent* est passé de 14 052 en 2005 à 13 037 en 2006, la prévision du projet annuel de performances 2006 s'établissait à 18 000.

L'activité est en diminution de 8 % pour la deuxième année consécutive, tandis que les effectifs chargés du traitement des dossiers ont diminué respectivement de 4 % et 1 % en 2005 et 2006.

- *Le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent (ONAC).*

Les demandes avaient augmenté ces dernières années en raison de l'élargissement des conditions d'octroi de la carte du combattant. Mais en 2006 les demandes ont chuté de 29 % par rapport à 2005.

Tous ces résultats traduisent un **retard dans l'ajustement des effectifs à la baisse de l'activité des services.**

Compte tenu de ces résultats, le *délai moyen de traitement d'un dossier de pension* aurait dû évoluer favorablement. Or, celui-ci est resté stable, conforme à l'objectif, soit 470 jours. On peut espérer que la **mise en œuvre des résultats de l'audit de modernisation sur le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité permettra d'évoluer vers des objectifs plus ambitieux.**

2.– Les préconisations du rapport de l'audit de modernisation

L'audit de modernisation relatif au traitement des demandes de PMI rendu public le 17 juillet 2006 a mis en évidence la longueur des délais de traitement des dossiers. Les rapporteurs ont proposé des solutions pour alléger la procédure de traitement des demandes fixée par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. **Une série de mesures de rationalisation devait être prise à court afin de permettre une réduction de trois mois du délai de traitement.** Ces mesures visaient à mieux informer les administrés, mieux former les agents, améliorer la procédure à son commencement et à revaloriser le travail des experts médicaux.

D.– ANALYSE DES COÛTS

Malgré les difficultés rencontrées pour l'établissement des coûts (Cf. les remarques préalables), l'analyse et les conclusions sont reproduites ici à titre illustratif.

L'action 5 *Soutien* retrace l'ensemble des dépenses de fonctionnement concourant à la réalisation quatre autres actions. Sur la base des relevés d'activité des personnels, une clé de répartition a été établie afin d'établir les coûts réels de chaque action.

Seuls 480 000 euros correspondant au support fourni au programme 158 n'ont pas été réaffectés.

DÉPENSES EXÉCUTÉES APRÈS VENTILATION INTERNE

(en euros)

	Exécution 2006 dépenses directes	Ventilation interne au sein du programme	Exécutions 2006 après ventilation interne	Clé de répartition
Administration de la dette viagère	2 727 000 000	+ 20 350 601	2 747 350 601	37 %
Gestion des droits liés aux PMI	256 989 305	+ 24 525 082	281 514 387	49 %
Solidarité	317 331 960	3 652 672	320 984 632	7 %
Entretien des lieux de mémoire	10 961 735	3 652 672	14 614 407	7 %
Soutien	52 661 027	– 52 181 027	480 000	
Total	3 364 944 027		3 364 944 027	

Toutes les actions de politique publique du programme bénéficient des services du programme 212 *Soutien à la politique de défense* de la mission *Défense* (direction et pilotage, politique immobilière, système d'information et de communication, action sociale...) pour un montant évalué à 17,155 millions d'euros.

Parallèlement le support au programme 158 a été évalué à 480 000 euros.

Les relevés d'activités des personnels ont permis d'établir une clé de répartition afin d'affecter aux actions de ce programme 169 le solde de 16,675 millions d'euros.

DÉPENSES EXÉCUTÉES APRÈS VENTILATION EXTERNE

(en euros)

	Exécutions 2006 après ventilation interne	Ventilation externe depuis ou vers d'autres programmes	Exécutions 2006 après ventilation externe	Clé de répartition
Administration de la dette viagère	2 747 350 601	+ 12 832 520	2 760 183 121	37 %
Gestion des droits liés aux PMI	281 514 387	+ 2 167 593	283 681 980	49 %
Solidarité	320 984 632	+ 1548 334	322 532 966	7 %
Entretien des lieux de mémoire	14 614 407	+606 976	15 221 383	7 %
Soutien	480 000	- 480 000	0	
Total	3 364 944 027	+16 675 423	3 381 619 450	

IV.- LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

La consommation des crédits du programme 158 *Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* s'élève à 326,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 317 millions d'euros en crédits de paiement.

Le volume de dossiers à traiter pour l'exercice 2007 a été sous-estimé d'un tiers au moment de la prévision. La dotation budgétaire s'est révélée bien insuffisante. Aussi, un décret d'avance du 1^{er} août 2006, d'un montant 131,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 110 millions d'euros en crédits de paiement a-t-il permis de terminer la gestion sans report de charge.

Outre l'afflux des demandes, cette situation s'explique par le poids important et non renouvelable des attributions en capital qui ont concerné près de 60 % des demandeurs.

PROGRAMME 158 : CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts en LFI	207 000 000	207 000 000
Ouvertures et annulations de crédits (dont FDC et ADP)	+ 131 550 000	+ 110 000 000
Totaux (LFI)	338 550 000	317 000 000
Crédits consommés	326 472 372	317 000 000
	- 12 077 628	0

PROGRAMME 158 : ENGAGEMENTS NON COUVERTS

(en euros)

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2006	0
AE engagés en 2006	326 472 372
Total des engagements réalisés	326 472 372
CP consommés en 2006	317 000 000
Soldes des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006	9 472 372

1.– Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation

Le montant des crédits consommés au titre de l'action 1 s'est élevé à 122,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 78,6 millions d'euros pour les victimes de spoliation et 43,9 millions d'euros pour les orphelins de la déportation. Sur l'ensemble de ces crédits, seuls 104,6 millions ont été réglés aux victimes, le reste a été versé à l'ONAC en attendant le règlement.

2.– Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale

Le montant des crédits consommés au titre de l'action 2 s'est élevé à 194,5 millions d'euros. 68 millions d'euros supplémentaires ont été dépensés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

B.– ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Ce programme ne dispose d'aucun objectif de performance, Aussi, convient-il de rappeler l'**observation adoptée par votre commission des Finances lors de sa séance du 17 octobre 2006, qui, constatant l'absence d'indicateurs sur le programme 158 a souhaité** « en conformité avec l'article 51.5° de la LOLF, que des indicateurs soient fournis au Parlement, portant notamment sur le délai de traitement des dossiers ».

Préconisation n° 6 : En conformité avec l'article 51.5° de la LOLF, des indicateurs doivent être fournis au Parlement, portant notamment sur le délai de traitement des dossiers.

C.– ANALYSE DES COÛTS

Le programme 158 bénéficie d'un soutien du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, constitué de crédits de personnels de la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) pour un montant évalué à 480 000 euros.

Par ailleurs, il bénéficie également d'un soutien du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* qui correspond au budget, masse salariale comprise, de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) chargé d'instruire les demandes d'indemnisations. Ce soutien est évalué à 4,207 millions d'euros.

Le programme 158 bénéficie donc de 4,687 millions supplémentaires.

TITRE II : DES CRÉDITS DESTINÉS À DIFFUSER LA CULTURE DE LA DÉFENSE ET DES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE

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

Le montant des crédits destinés au programme 169 s'élève à 256,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 258,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont respectivement en baisse de 2,3 % et 4,8 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS SUR LE PROGRAMME 167 DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Exécution 2006		LFI 2007		Variation 2007/2006 (en %)		PLF 2008		Variation 2008/2007 (en %)	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
289,2	278,2	269,4	264,7	-6,85	-4,85	256,4	258,6	-4,83	-2,3

Cette évolution témoigne certes des efforts de maîtrise des coûts, mais également d'un ralentissement dans les projets d'investissement pluriannuels.

Par ailleurs, les charges de personnel s'établissent à 163,5 millions d'euros contre 165,3 millions d'euros en 2007.

Cette diminution des crédits demandés doit cependant être relativisée car le programme 212 *Soutien à la politique de défense* fournit un soutien au présent programme évalué 38,9 millions d'euros.

I.- LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE

Le montant des crédits inscrits sur l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD)* s'élève à 156,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 156 millions d'euros en crédits de paiement.

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

Le soutien fourni par le programme 212 dans l'organisation de la JAPD est évalué à 20,1 millions d'euros.

A.– UNE BAISSÉ TENDANCIÉLLÉ DES CRÉDITS

Les crédits consacrés à l'organisation de la JAPD sont régulièrement en baisse.

ÉVOLUTIONS DES DÉPENSES CONSACRÉES À LA JAPD

(en autorisations d'engagement)

	Exécution 2006	PLF 2007	PLF 2008	Variation 2006/2007 (en %)	Variation 2007/2008 (en %)
Titre 2 Dépenses de personnel	131,72	126,34	127,11	-4,08	0,61
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	42,55	37,99	28	-10,72	-26,3
Titre 5 Dépenses d'investissement	0,42	0,2	1,14		
Titre 6 Dépenses d'intervention	0,05	0,04	0,04		
Total	174,74	164,58	156,29	-5,81	-5,04

ÉVOLUTION DES DÉPENSES CONSACRÉES À LA JAPD

(en crédits de paiement)

	Exécution 2006	PLF 2007	PLF 2008	Variation 2006/2007 (en %)	Variation 2007/2008 (en %)
Titre 2 Dépenses de personnel	131,72	126,34	127,11	-4,08	0,61
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	31,5	31,16	28,68	-1,08	-7,96
Titre 5 Dépenses d'investissement	0,45	0,2	0,18		
Titre 6 Dépenses d'intervention	0,05	0,04	0,05		
Total	163,73	157,75	156,01	-3,65	-1,10

1.– Les dépenses de personnel maîtrisées

Les crédits du titre 2 *Dépenses de personnel* s'élèvent à 127,1 millions d'euros, pensions comprises. Ils concernent les effectifs de la DSN. Leur hausse est maîtrisée puisqu'ils sont en hausse limitée à 0,6 %.

Outre les effectifs de la DSN, des effectifs provenant d'autres armées concourent à l'organisation et à l'animation de la JAPD.

a) *Les effectifs de la direction du Service national*

Cette action regroupe la partie des effectifs de la DSN qui concourt à la préparation de la JAPD. Ils sont ainsi comptabilisés :

EFFECTIFS TOTAUX DE LA DSN MOBILISÉS PAR LA JAPD

(en nombre de journées)

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Catégorie A et B	Catégorie C et OE	Total
2005	1 117	7 593	2 989	1 687	17 559	30 945
2006	1 016	7 664	2 760	1 661	18 468	31 569
2007	997	7 521	2 812	1 563	17 888	30 781
2008⁽¹⁾	1 045	7 593	2 854	1 637	17 971	31 100

(1) prévisions.

Source : ministère chargé des Anciens combattants

Une rationalisation de la fonction ressources humaines est en cours d'étude au sein de la DSN. Un mandat a été donné à un directeur interrégional du Service national (DIRSN) afin de réaliser un état des lieux et de proposer pour 2008 des pistes d'améliorations significatives.

Par ailleurs, la DSN étudie les possibilités de réduction des effectifs consacrés à la fonction de soutien. Il est ainsi prévu de concentrer les personnels, à compter de 2008, sur les activités opérationnelles et d'attribuer certaines fonctions de soutien, notamment celles de secrétariat, à des catégories de personnels moins élevées hiérarchiquement.

Cela étant, la DSN, tout en conservant les mêmes missions, a **réduit en trois ans (2005-2008), ses plafonds d'emploi de 11 %, soit 339 personnes** sur un effectif de départ de 3 089 ETPT.

2 750 ETPT (soit 1 013 ETPT de militaires et 1 737 ETPT de civils) sont prévus par le projet annuel de performances 2008.

**PLAFONDS D'EMPLOIS PRÉVUS À LA DSN
DANS LES PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES**

	Plafond d'emplois (ETPT)		
	Civils	Militaires	Total ⁽¹⁾
2005	1 969	1 120	3 089
2006	1 705	1 123	2 828
2007	1 753	1 071	2 824
2008	1 737	1 013	2 750

(1) Observation : - 339 entre 2005 et 2008.

Source : ministère chargé des Anciens combattants

EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES PERMANENTS DE LA DSN IMPLIQUÉS DANS LA JAPD

Effectifs réalisés (exprimés en ETPT)									
Militaires					Civils				
Année	Officiers	Sous officiers	Militaires du rang	Total Militaires	A	B	C	Ouvrier d'État	Total civils
2001	208	959	97	1 264	19	119	1 353	146	1 637
2002	186	824	212	1 222	28	131	1 405	159	1 723
2003	163	625	218	1 006	36	134	1 371	153	1 694
2004	178	594	264	1 036	49	135	1 314	145	1 643
2005	177	582	258	1 017	52	137	1 273	144	1 606
2006	171	559	227	957	51	138	1 309	122	1 620
2007	163	557	240	960*	48	137	1 245	120	1 550 ⁽¹⁾

(1) Prévisions.

Source : ministère chargé des Anciens combattants

En 2007, les effectifs de la DSN sont de 2 784,66 ETPT (soit 1 053 militaires et 1 731,66 civils). 2 510 agents de la DSN œuvrent directement au profit de la JAPD, en assurant essentiellement l'encadrement des jeunes (fonction encadrant). 325 agents remplissent également la mission d'animation (fonction intervenant).

Dans le cadre de la maîtrise des coûts, la DSN procède à des ajustements réguliers de son organisation en prenant en compte les économies permises par la modernisation de ses outils. Elle prévoit ainsi, pour les effectifs liés à la JAPD, une réduction de 47 postes pour l'année 2008. Des ajustements complémentaires seront, par ailleurs, mis en œuvre pour tenir compte du plan d'économies engagé par le ministère de la défense au titre du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite.

La contribution de la DSN à ce titre se traduit par la suppression de 60 ETPT (– 35 militaires et – 25 civils) pour une économie réalisée de 1,6 million d'euros hors pensions.

b) Les autres effectifs des armées

Les armées animent la partie pédagogique de la JAPD en fournissant l'ensemble des intervenants. De manière à renforcer l'image de la Défense auprès des jeunes, il a été décidé de professionnaliser ces intervenants, c'est-à-dire de leur assurer une formation aux différents modules. Les effectifs des armées (hors DSN) impliqués dans la JAPD sont de 8 026 et, à ce jour, 5 949 ont suivi un stage de formation.

RÉPARTITION PAR ARMÉE ET PAR DIRECTION DES INTERVENANTS FORMÉS

Année 2006

Armée de terre	Armée de l'air	Marine	Gendarmerie	DGA	Santé	Essences	TOTAL
2 533	997	555	1 660	73	88	43	5 949

Source : ministère chargé des Anciens combattants

2.– Les dépenses de fonctionnement : des efforts de rationalisation

Les crédits de fonctionnement de l'action 1 couvrent, d'une part, les besoins de fonctionnement courant de la DSN et des 40 organismes qui lui sont rattachés (5 directions interrégionales du service national, 12 bureaux, 22 centres et le bureau central des archives administratives militaires).

Les crédits de fonctionnement en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont prévus en réduction respectivement de 26 % et 8 % entre 2007 et 2008. Ils s'élèvent à 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 28,68 millions d'euros en crédits de paiement. On peut se féliciter d'une telle évolution car la recherche de réduction des coûts de fonctionnement se traduit souvent concomitamment par une réduction des effectifs.

La ressource budgétaire devrait être complétée en 2008 par le rattachement de fonds de concours à hauteur de 221 800 euros.

a) La réalisation de marchés globalisés et des perspectives d'externalisation

Les coûts ont d'abord été maîtrisés grâce à la passation de marchés globalisés en matière de téléphonie fixe et mobile, ainsi que pour l'affranchissement et le module secourisme.

Par ailleurs des mesures de transferts ont été réalisées comme l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale (- 0,52 million d'euros). Dans le cadre du comité pour la réforme et l'innovation administrative (CRIA), des études vont également initiées sur les possibilités d'externalisation des repas servis aux participants (5 à 6 millions d'euros par an).

b) Un effort continu d'économies de fonctionnement courant

Les économies réalisées grâce à la modernisation des structures et du fonctionnement courant de la JAPD doivent également permettre de réaliser des économies sur le fonctionnement courant.

Ainsi, près une phase expérimentale en fin 2007, le dispositif concernant la modernisation du passage des tests (MOPATE) sera mis en oeuvre sur l'ensemble des sites de métropole et d'outre-mer au cours de l'année 2008. Les questionnaires sous forme papier actuellement utilisés seront remplacés par des boîtiers électroniques. Plus convivial, ce dispositif, mis à la disposition de chaque jeune effectuant la JAPD, permettra surtout une exploitation immédiate des renseignements administratifs individuels et des questionnaires d'évaluation de la journée, dont le test de dépistage de l'illettrisme, mais également la réalisation d'économies sur l'achat des imprimés. Des gains plus importants sont surtout attendus pour la charge de travail et de disponibilité du personnel encadrant la JAPD, chargé actuellement de la passation et de la correction des tests et des formalités administratives. Il pourra ainsi se consacrer davantage aux jeunes en difficulté. A terme, ce procédé sera optimisé lorsque les jeunes n'auront plus aucun document papier à remplir.

Toujours dans le cadre de sa recherche d'économies, la DSN a supprimé progressivement en 2007 les préavis d'appel à la JAPD. L'ordre de convocation est dorénavant adressé quarante-cinq jours avant la date proposée, accompagné d'une correspondance invitant le jeune appelé à contacter le Bureau du service national (BSN) ou le Centre du service national (CSN) auquel il est rattaché en cas de non satisfaction concernant la date de convocation. L'économie attendue pour l'année 2007 est de 400 000 euros environ (dont 375 000 euro de frais d'affranchissement), sur la base de l'envoi de 750 000 préavis.

Par ailleurs, un projet en cours vise à supprimer en l'indemnité de transport des jeunes en 2008. Au-delà de l'économie directe ainsi réalisée (environ 3 millions d'euros), les charges administratives qui en résultent seraient supprimées : gestion des correspondances (frais d'envoi de courriers évalués à 0,2 million d'euros), entretien des machines spécifiques et frais de personnels.

La généralisation du dispositif PECOTO (prise en compte obligatoire traitement optionnel) facilitant la transmission des listes de recensement par les 36 000 mairies de métropole et d'outre-mer permettra de réduire les coûts de gestion pour la DSN. En cours de généralisation depuis le début de l'année 2007, ce dispositif permet aux services déconcentrés d'intégrer automatiquement les données issues du recensement effectué par les mairies disposant d'une application informatique et d'un accès internet. Cette démarche, qui repose sur la volonté d'adhésion des collectivités territoriales, se traduit par une réduction de la charge de travail, en évitant la saisie manuelle. À l'été 2007, 25 % des données étaient ainsi récoltées. Le dispositif n'a pas encore été testé en outre-mer et l'utilisation de ce procédé par les consulats, pour les jeunes Français résidant à l'étranger, est en cours d'étude avec le ministère des Affaires étrangères.

B.– LES DERNIÈRES ÉVOLUTIONS

1.– Dans le déroulement de la JAPD

Les évolutions récentes dans le déroulement de la JAPD concernent :

– la refonte des modules avec intégration de la dimension européenne : le lancement le 6 février 2007 du module Europe, relayé par la diffusion à 10 000 exemplaires du nouveau DVD Europe permet de transmettre le message européen dans la totalité des 250 sites JAPD métropolitains et des 120 sites outre mer ;

– la généralisation du nombre de visites « à caractère militaire » organisées au sein des sites JAPD de la Défense, enrichies de témoignages et de démonstrations de matériel, le nombre de visites a augmenté de 12,5 % par rapport à 2005. Sensibilisées par cet enjeu, les armées ont permis à 66 % des jeunes présents à la JAPD de bénéficier en 2006 (53,4 % en 2005) d'une visite, perçue comme « très attrayante ».

À l'horizon 2009, deux hypothèses sont à l'étude en ce qui concerne l'enseignement de secourisme. Sa prise en charge par l'Éducation nationale pourrait amener la DSN à réajuster son module d'initiation à l'alerte et aux premiers secours (IAPS) en lui préférant une vérification des acquis, une mise à jour des connaissances et une formation à l'utilisation du défibrillateur cardiaque semi-automatique (DSA). Cette formation serait effectuée à coût constant, par le personnel de la Croix-Rouge.

Une autre hypothèse actuellement à l'étude serait la suppression totale du module secourisme lors de la JAPD. Dans ce cas, le non-renouvellement du marché secourisme passé avec la Croix-Rouge permettrait une économie de 6 millions d'euros chaque année.

2.– Dans la détection de l'illettrisme

Dans le cadre du protocole du 1^{er} avril 2004 liant le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, 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 (ANLCI), ces structures s'engagent à prendre en charge les jeunes qui leur sont signalés par les établissements du Service national, dans les délais les plus courts possibles.

Les tableaux qui suivent dressent le bilan des actions de détection pour les années 2004, 2005 et 2006 pour la métropole et l'outre-mer. Ces documents mettent en évidence une relative stabilité des chiffres tout en soulignant l'importance du phénomène outre-mer (29,1 % en 2006). Ils renforcent la nécessité de poursuivre la démarche entreprise aux côtés du ministère de l'Éducation nationale.

BILAN DE LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME (MÉTROPOLE)

Métropole	2004	2005	2006	Évolution (en %)
Participants JAPD	784 317	751 475	738 382	
Jeunes identifiés en difficulté de lecture	84 364	80 236	85 155	
Proportion de jeunes en difficulté de lecture (en %)	10,8	10,7	11,5	+ 0,8
Jeunes identifiés non scolarisés	14 374	14 584	20 640	
Proportion de jeunes non scolarisés / Jeunes en difficulté de lecture (en %)	17	18,2	24,2	+ 6,0

BILAN DE LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME (OUTRE-MER)

Outre-mer	2004	2005	2006	Évolution (en %)
Participants JAPD	36 457	39 973	41 458	
Jeunes identifiés en difficulté de lecture	12 202	11 446	12 045	
Proportion de jeunes en difficulté de lecture / participants JAPD (en %)	33,5	28,6	29,1	+ 0,5
Jeunes identifiés non scolarisés	2 155	2 042	3 691	
Proportion de jeunes non scolarisés / Jeunes en difficulté de lecture (en %)	17,7	17,8	30,6	+ 12,8

Source : ministère de la Défense

L'augmentation relevée entre 2004 et 2006, concernant le pourcentage de jeunes non scolarisés par rapport aux jeunes en difficulté de lecture, tient à des modifications de traitement des données statistiques opérées en septembre 2005. Jusqu'à cette date, seuls les jeunes qui avaient quitté le système éducatif depuis plus d'un an étaient considérés comme non scolarisés. Depuis le 1^{er} septembre 2005, s'y ajoutent les jeunes ayant quitté l'éducation nationale depuis moins d'un an. Il en résulte une augmentation significative de ce ratio.

3.– En termes d'impact auprès des jeunes

Votre Rapporteur spécial a regretté qu'aucun indicateur ne mesure l'impact de la JAPD sur la sensibilisation des jeunes aux métiers de la Défense (cf. titre I).

Toutefois, il semble que la part de jeunes français manifestant un intérêt pour les métiers de la Défense continue à progresser, pour dépasser au cours du 1^{er} semestre 2007 la barre des 30 % (39,3 %). Ces bons résultats sont liés en partie à la généralisation des visites « à caractère militaire » organisées sur les sites de la Défense. Les jeunes qui se déclarent intéressés peuvent adresser des fiches aux trois armées, à la gendarmerie et aux services.

D'une manière générale, la proportion de jeunes manifestant un intérêt pour la Défense est en progression en métropole sur la période observée alors qu'elle est plutôt stable outre mer.

**BILAN DU NOMBRE DE JEUNES INTÉRESSÉS PAR LES MÉTIERS DE LA DÉFENSE
(EN MÉTROPOLE)**

Années	Nombre d'intéressés	%	Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air	Gendarmerie nationale	Service des essences	Service de santé
2004	191 400	24,4	137 326	50 888	69 958	61 271	6 881	32 664
2005	215 176	28,6	156 960	56 335	78 601	69 999	7 901	37 213
2006	218 410	29,6	157 334	54 079	76 796	77 398	7 834	38 120
1 ^{er} semestre 2007	175 489	39,3	94 116	32 631	46 579	46 165	4 511	21 278

Source : Ministère de la Défense

4.– Pour les objectifs de performances

S'agissant du premier indicateur *Taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD*, depuis 2006, le questionnaire de satisfaction rénové par le ministère est devenu plus sélectif. De plus, le dénominateur prend en compte l'ensemble des jeunes présents, qu'ils aient ou non rempli le questionnaire de satisfaction.

L'objectif fixé est cependant maintenu comme dans le rapport annuel de performances 2006 à un niveau inférieur au réalisé soit 87 %, alors qu'il était de 91,1 % en 2006.

En ce qui concerne le deuxième indicateur, *Coût moyen par participant*, celui-ci doit se situer entre 192 et 197 euros. Il était de 190 euros en 2006.

Aux interrogations de votre Rapporteur spécial sur le choix de valeurs cibles n'offrant pas de marge de progression par rapport au réalisé, le ministère lui a apporté la réponse suivante : « *chaque indicateur possède une valeur cible 2010, ces dernières ont été fixées au cours du dialogue de gestion, entre le responsable de programme et le responsable opérationnel, en comité de performance des programmes. Elles n'ont pas vocation à être modifiées chaque année, mais la jeunesse des indicateurs, donc des séries historiques, peut expliquer certains ajustements ponctuels (...). Ces cibles traduisent la volonté d'améliorer l'activité tout en tenant compte de la réalité des situations particulières (contraintes, facteurs externes...). La valeur de la cible peut également dépendre de l'indicateur, par exemple un taux de satisfaction, mesuré à l'aide d'un questionnaire peut être amené à plafonner (pour les deux indicateurs de satisfaction, les cibles ont été fixées à 90%). On peut également concevoir que la cible soit appréciée en regard de la tendance de l'indicateur plus qu'en comparaison avec la réalisation de la dernière année, cette approche permet de lisser les effets conjoncturels et fixe les orientations à moyen terme.* »

Cela dit, votre Rapporteur spécial se rallie volontiers aux explications du ministère notamment en ce qui concerne le taux de satisfaction de l'utilisateur. Il admet également qu'un indicateur puisse mesurer une tendance et sera vigilant sur le choix des valeurs cibles qui seront fixées au-delà de 2010. Il reste que l'approche de la démarche de performance ne paraît pas encore de nature à promouvoir une amélioration de l'efficacité.

II.- LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

L'action n° 2 : *Politique de la mémoire* vise à éclairer la réflexion sur les valeurs défendues par ceux qui ont été confrontés aux conflits du XX^e siècle. Elle permet également de mieux comprendre la politique de défense menée à l'échelon national ou européen et le rôle des armées dans la société. Elle regroupe l'ensemble des crédits relatifs à la politique de la mémoire telle qu'elle est arrêtée par le Haut conseil pour la mémoire combattante (HCMC) présidé par le Président de la République. Cette politique se traduit par l'organisation de cérémonies nationales, le versement de subventions aux collectivités territoriales et associations, et des opérations majeures d'investissement sur les lieux de mémoire.

Malheureusement, en ce qui concerne ces dernières, votre Rapporteur spécial regrette qu'elles soient identiques à celles menées dans le cadre de l'action 4 *Entretien des lieux de mémoire* du programme 169.

Cette politique est relayée par l'ONAC à l'échelon local.

A.- DES COÛTS PEU IDENTIFIABLES

Créée en novembre 1999, la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) a reçu comme mission, d'une part, la mise en œuvre de la *politique de la mémoire* (action 2) des guerres et conflits contemporains et, d'autre part, la coordination et la mise en œuvre d'une véritable politique culturelle de la défense, c'est-à-dire la conduite de l'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel*. Ses objectifs sont donc :

- d'accentuer sa vocation pédagogique en orientant une grande partie de sa production vers les jeunes et en modernisant l'approche des commémorations ;
- d'atteindre de nouveaux publics en diversifiant sa production et en développant le tourisme de mémoire ;
- de donner à son action une dimension internationale, en particulier européenne.

Les effectifs autorisés de la DMPA pour 2007 sont de 238 ETPT. Ils figurent au programme 212 *Soutien à la politique de défense*. Ils concernent à la fois l'action 2 *Politique de la mémoire* et l'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel*. Votre Rapporteur spécial formule des réserves sur un tel choix qui rend la dépense finale plus difficile à appréhender.

Aucune donnée concernant les dépenses de personnel imputables à cette action n'est disponible.

D'une manière générale, il est difficile d'identifier comment se répartissent les dépenses de la DMPA entre l'action 2 et l'action 3, notamment pour

tout ce qui concerne sa production, que se soient les outils pédagogiques, son activité éditoriale ou les sites Internet.

B.– LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

Depuis la loi de finances initiale pour 2006, la dispersion des crédits de mémoire est maintenue, puisqu'ils restent répartis entre l'action n° 2 : *Politique de la mémoire* du programme *Liens entre la nation et son armée* et l'action n° 3 : *Entretien des lieux de mémoire* du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Votre Rapporteur spécial déplore cette situation qui traduit les concessions faites à l'organisation administrative existante, puisque la mise en œuvre de la politique de la mémoire est du ressort de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), tandis que l'entretien des lieux de mémoire est assuré par les directions interdépartementales des anciens combattants et financé par la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

Les crédits inscrits sur l'action 2 *Politique de la mémoire* s'élèvent à 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 9 millions d'euros en crédits de paiement. Ils ont plus que doublé par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse s'explique en partie par **l'inscription de 3 millions d'euros pour la création de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc**.

RÉPARTITION ANALYTIQUE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total
Autorisation d'engagement	1,55	2,26	5,94	9,75
Crédits de paiement	1,55	2,10	5,34	8,99

1.– Les dépenses de fonctionnement

Le budget de fonctionnement s'établit à 1,55 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

a) *Les frais de communication, documentation et relations publiques*

1,27 millions d'euros sont prévus pour les frais de communication, documentation et relations publiques. Ces crédits sont destinés à financer, non seulement les neuf journées nationales commémoratives arrêtées par des textes législatifs ou réglementaires, mais également les commémorations nationales conjoncturelles qui seront arrêtées par le Haut conseil de la mémoire combattante

à la fin de l'année 2007. Le calendrier 2008 devrait être marqué par deux anniversaires principaux :

– la fin de la première guerre mondiale : un hommage solennel devrait être rendu en 2008 à tous ceux qui ont versé leur sang pour la liberté pendant la Grande guerre afin de témoigner de la gratitude de la France pour tous ses alliés. C'est dans cette perspective que le secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants, a demandé au professeur Jean-Jacques Becker de présider un comité scientifique chargé de réfléchir aux cérémonies anniversaires de 2008 ;

– la construction d'un système de droit international : la conjonction des anniversaires de la rédaction des 14 points du Président Wilson (1918), la signature du Pacte « Briand-Kellogg » (1928) et l'adoption de la déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) devrait donner lieu à plusieurs événements commémoratifs.

L'ordre de grandeur du coût de la commémoration de l'armistice de 1918 est estimé à 700 000 euros, contre 47 200 euros pour les huit autres commémorations légales.

b) Les frais de production

Les crédits de fonctionnement relatifs à la politique de la mémoire permettent de financer :

- L'édition
- La revue *Les chemins de mémoire* (170 000 euros)

Cette revue mensuelle (onze numéros par an) propose notamment des dossiers thématiques sur des aspects particuliers des conflits contemporains. Tiré à 24 000 exemplaires, elle est diffusée pour environ un tiers à des particuliers et pour les deux tiers à des organismes et dans des lieux relais : associations, ONAC, élus, préfectures, réseau éducation nationale, bibliothèques, centres d'archives, directions régionales des affaires culturelles, délégations au tourisme. Cette année, les centres de documentation de 1 000 lycées ont été abonnés.

- Une collection de romans

Afin de fidéliser de jeunes lecteurs, une collection a été créée avec les éditions Nathan. Ces « romans de la mémoire » évoquent des faits historiques, en alliant simplicité, rigueur et liberté narrative. Cette collection comporte à ce jour dix-huit titres. En 2007, deux nouveaux titres sont parus.

- Des sites Internet
- Le site Internet *Mémoire des hommes*

Avec plus de douze millions de recherches effectives, et un taux de satisfaction supérieur à 86 %, le site *Mémoire des hommes* (www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr) demeure l'un des plus importants services en ligne de l'administration. En 2007, le cap des 3,4 millions d'euros internautes a été franchi, les consultations émanant de plus de deux cents pays différents.

Le site poursuivra son développement en 2008. Dans le cadre du 90ème anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale, la DMPA procédera à la numérisation des journaux de marche et d'opérations des unités engagées au cours du premier conflit.

- Le site *Sépultures de guerre*

Ce site (www.sepulturedeguerre.gouv.fr) permet de retrouver le lieu d'inhumation, lorsqu'il est identifié, des soldats français morts pour la France notamment lors des deux conflits mondiaux. Il s'appuie, pour sa mise à jour, sur les listes nominatives issues des nécropoles nationales.

- Le site *Chemins de mémoire* (155 000euros)

Ce site (www.cheminsdememoire.gouv.fr) poursuit lui aussi sa forte progression : plus de 300 000 visites ont été enregistrées pour 1 500 000 pages consultées au cours du premier semestre 2007. Il propose désormais des notices concernant plus de 400 lieux de mémoire et recense près de 200 ouvrages. Au total, près de 1 600 pages d'information sont disponibles.

En 2008, les deux nouvelles rubriques récemment créées verront leur contenu enrichi : la rubrique « Jeunes Publics » présentera des documents et des informations à caractère pédagogique. La section « Monuments aux Morts » sera alimentée directement par les internautes, à qui il a été demandé de fournir des photos du monument aux morts de leur commune.

c) Achat, location et entretien des matériels (139 200 euros)

Ces crédits permettent le financement notamment d'études de faisabilité de la modernisation de sites de mémoire, comme par exemple le Mont Faron, au-dessus de Toulon, mais également le financement du contrat d'entretien de deux lieux de mémoire créés en 2005, le Struthof et le pavillon français d'Auschwitz. Une enveloppe de 110 000 euros est prévue à ce titre.

2.- Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 2,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2,10 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2007, la DMPA a entrepris la rénovation des hauts lieux de la mémoire nationale qui sont sous sa responsabilité, comme le Mont Valérien ou le Mémorial

des guerres en Indochine. Le programme pluriannuel de restauration des nécropoles nationales de la Grande guerre sera poursuivi en 2008. À l'étranger, la remise à niveau des cimetières militaires français de Belgique sera programmée.

En 2008, plusieurs opérations nouvelles sont programmées :

- la rénovation du cimetière français de Thessalonique en Grèce ;
- la poursuite de la restauration du site de Notre-Dame de Lorette ;
- la réparation d'importants dégâts causés par de récentes tempêtes sur les bâtiments historiques du camp de déportation du Struthof.

Concernant les hauts lieux de mémoire, une étude de faisabilité de la modernisation du Mémorial du débarquement allié au Mont Faron en Provence sera lancée. La mise en valeur du site du Mont Valérien sera entreprise telle qu'annoncée en 2006 lors du Haut Conseil de la mémoire combattante. Il sera procédé à d'importantes transformations. Le site verra ainsi :

- la création d'un centre d'information et d'accueil du public : les visiteurs pourront y consulter des informations sur les fusillés du Mont Valérien et de la région Île-de-France, sur l'histoire du site et sur le Mémorial de la France combattante ;

- d'une exposition permanente consacrée à la répression de la Résistance et aux fusillés d'Île-de-France ;

- l'installation le long du parcours du souvenir d'une signalétique sobre, qui mettra en valeur plusieurs parcours individuels de fusillés.

3.– Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont constituées par des crédits de transferts vers d'autres collectivités. Ces crédits, représentant environ 60 % des crédits alloués à cette action, s'élèvent à 5,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 5,34 millions d'euros en crédits de paiement.

a) Les crédits de transferts aux collectivités territoriales

Les crédits de transferts aux collectivités territoriales s'élèvent à 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,9 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés à financer la construction d'interprétariat à Verdun. Le financement de ce projet s'élèvera en 2008 à 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et 440 000 en crédits de paiement en complément de 460 046 euros destinés aux contrats de plan Etat - régions en cours d'achèvement.

b) La Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc

En application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés, le projet de Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc devrait aboutir avec la mise en place des crédits à hauteur de 3 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à doter en capital la fondation. En effet, cette fondation ne sera pas subventionnée par la mission *Défense* et ses dépenses de fonctionnement seront couvertes par le rendement du capital qui lui sera versé en 2008.

c) Les crédits destinés aux différents partenaires

Les crédits de transfert aux autres collectivités territoriales constituées par les différents partenaires (associations, fondations, œuvres artistiques ou littéraires...) s'élèvent à 144 millions d'euros sont consacrées à la réalisation de cérémonies commémoratives et éducatives, de représentations théâtrales, d'expositions, de documents audiovisuels, d'ouvrages et de films se rapportant aux actions de mémoire.

III.– LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL

L'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* a pour but de sensibiliser le public à la culture militaire, grâce à l'important patrimoine du ministère de la Défense (monuments, musées, musiques, archives, bibliothèques). Il s'agit de tisser des liens entre l'armée et la population civile et de permettre une meilleure compréhension par cette dernière de l'esprit de défense. La direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) est ainsi chargée de la coordination et de la mise en œuvre d'une politique culturelle de la défense.

La DMPA, le service historique de la défense (SHD) qui lui est rattaché ainsi que trois opérateurs : le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air et de l'espace, concourent à la mise en œuvre de cette politique. Il convient de rappeler que le SHD a été créé en janvier 2005 par regroupement des services historiques des armées et de la partie de la DMPA dont l'activité est consacrée à la valorisation du patrimoine culturel du ministère de la défense.

Le premier objectif attribué à cette mission est de faciliter l'accès aux archives de la défense (du point de vue de l'utilisateur) ; il se mesure grâce à l'indice de satisfaction des usagers. Le second objectif, accroître l'autofinancement des musées, se mesure par le rapport entre les ressources propres des trois musées et leur coût de fonctionnement.

Les crédits demandés pour 2008 au titre de l'action 3 s'élèvent à 48,09 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 51,18 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont en baisse de plus de 11 % par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale 2007.

Cette action bénéficie d'un soutien du programme 212 évaluée à 18,1 millions d'euros.

A.– DES CRÉDITS RÉPARTIS SUR DEUX BOP

Les crédits inscrits pour cette action concernent deux budgets opérationnels de programme (BOP) : le BOP direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le BOP service historique de la défense (SHD).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS SUR L'ACTION 3

(en millions d'euros y compris FDC et ADP)⁽¹⁾

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Dont titre 2 ⁽²⁾
Exécution 2006	61,5	61,2	27,3
LFI 2007	54,6	58,0	23,9
PLF 2008	48,4	51,5	24,1

(1) FDC : fonds de concours, ADP : attributions de produits

(2) Titre 2 Dépenses de personnel

Dans le présent projet de loi de finances, deux sous-actions ont été créées afin de mieux identifier les activités couvertes par l'action 3 :

– sous-action 3.1 *Gestion et communication des archives historiques de la défense* dont les crédits concernent le BOP SHD ;

– sous-action 3.2 *Action culturelle et mise en valeur du patrimoine* dont les crédits concernent le BOP DMPA.

Les effectifs associés pour 2007 sont retracés ci-après :

EFFECTIFS AUTORISÉS POUR 2007

(en ETPT)

		DMPA ⁽¹⁾	SHD ⁽²⁾
Civils			
	Catégorie A	80	82
	Catégorie B	49	69
	Catégorie C	62	128
	Ouvriers		83
	Total	191	362
Militaires			
	Officiers	22	40
	Sous-officiers	23	68
	Militaires du rang	2	12
	Volontaires		37
	Total	47	157
Total		238	519

(1) Les effectifs de la DMPA figure au programme 212 *Soutien de la politique de la défense* (actions 2 et 3 du programme 167)

(2) Les effectifs du SHD : figure sur l'action 3 du programme 167

Source : ministère chargé des Anciens combattants

B.- LE SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE

1.- Les activités du SHD

Le SHD a pour mission la collecte, l'étude, la conservation, la communication au public et la valorisation des archives historiques et définitives du ministère de la défense ainsi que la sauvegarde historique de la symbolique militaire. Il comprend par ailleurs des bibliothèques patrimoniales spécifiques à chaque armée. Il accueille le public dans des salles de lecture. Le SHD assure le contrôle scientifique et technique des archives courantes. Le service est associé à des travaux d'histoire de la Défense et fait vivre la symbolique militaire. Le département administratif et financier du SHD a pour mission d'assurer le soutien matériel et financier du service et d'administrer le personnel du service.

Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), le SHD a pour effet d'optimiser les services rendus, de simplifier l'accès aux archives pour le public et de dégager des économies du fait de la restructuration de certaines fonctions et de la rationalisation des procédures.

Le SHD a défini deux orientations principales pour son activité.

En ce qui concerne le « cœur de métier », il s'agit de poursuivre les opérations curatives et préventives pour la sauvegarde des archives (dépoussiérage, « déchampionnage »). Il est également prévu, une mesure nouvelle : la passation d'un marché pluriannuel (trois ans) de restauration et de

numérisation afin de pérenniser ces opérations inéluctables permettant d'augmenter le nombre des archives mises à la disposition du public,

Par ailleurs, en ce qui concerne les infrastructures, l'entretien locatif et la sécurisation du site de Vincennes sera poursuivie afin d'accueillir dans de bonnes conditions un nombre de plus en plus important de visiteurs à la suite de l'ouverture au public de certains bâtiments, tel le donjon.

2.– La performance

Le SHD s'emploie à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur par des aménagements progressifs des locaux recevant le public. La salle du département de l'Armée de terre a été rouverte en 2007 et trois nouvelles feront l'objet de travaux de remise aux normes. La capacité d'accueil et le confort des utilisateurs devraient s'en trouver accrus.

Le taux de satisfaction était de 81 % en 2006, les prévisions pour 2007 ont été revues à la hausse passant de 55 à 60. Elles sont de 80 % en 2008 avec une valeur cible 90 % pour 2010. Cet objectif reste mobilisateur.

3.– Les crédits du BOP service historique de la Défense

Les crédits attribués au SHD sont regroupés dans la sous action 3.1 *Gestion et communication des archives historiques de la défense*.

Le projet annuel de performances 2008 prévoit un plafond d'emploi du SHD de 471 ETPT pour 24,10 millions d'euros inscrits sur le titre 2. Ces crédits sont stables par rapport à ceux demandés en loi de finances initiale 2007.

Le montant des crédits du titre 3 (dépenses de fonctionnement) s'élève à 4,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,58 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits doivent permettre de s'acquitter des dépenses incompressibles d'énergie et d'entretien locatif des infrastructures notamment les sites de Vincennes et Châtellerauld (1,8 million d'euros). Ils doivent également permettre de mener à bien les coûts afférents au « cœur de métier » qui consiste principalement en opérations de restauration, numérisation et de conversion rétrospective de fichiers. Il est ainsi prévu 1,2 million d'euros pour financer la passation d'un marché pluriannuel (3 ans) de numérisation et restauration.

C.– LA DIRECTION DE LA MÉMOIRE, DU PATRIMOINE ET DES ARCHIVES

Après achèvement des travaux sur les archives définitives qui ont abouti à la création du service historique de la défense (SHD), la DMPA s'est vu confier par le comité pour la réforme et l'innovation administratives (CRIA) un nouveau mandat sur les archives intermédiaires. Le 12 octobre prochain, à l'occasion d'une

réunion du CRIA, les premiers résultats de ces travaux seront présentés avec la mise en place d'un plan de modernisation de la fonction « archives intermédiaires » qui repose essentiellement sur : la formation des personnels ; la mise en oeuvre d'un archivage sélectif et stratégique des archives électroniques ; la réécriture d'une instruction générale pour les archives de la défense. Ce plan a été présenté à la direction générale de la modernisation de l'État le 6 août 2007.

Il est proposé dans le présent projet de loi de finances de créer la sous-action 3.2 *Action culturelle et mise en valeur du patrimoine* afin d'isoler les crédits liés à la mise en oeuvre des politiques publiques en faveur de l'action et de la mise en valeur du patrimoine de défense dont la DMPA assure la coordination et la mise en oeuvre. Ces crédits sont ceux du BOP DMPA.

1.– La répartition des crédits

Le montant des crédits demandés pour 2008 sur l'action 3.2 s'élève à 13,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les subventions de fonctionnement accordées aux musées s'élevant à 11,84 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement de la DMPA (1,21 million d'euros) seraient stables. Le solde constitue des crédits d'interventions qui sont consacrés aux organismes conduisant des actions en faveur de la culture et du patrimoine militaires. On compte parmi ceux-ci notamment les associations d'amis de la défense, des associations culturelles de la défense, de tradition militaire ou encore, des associations favorisant le lien armée-Nation.

2.– Les musées

a) *Les ressources financières des musées*

Le ministère de la Défense soutient l'activité des musées consacrés à l'histoire des armées et des conflits contemporains dans lesquels la France a été engagée. L'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* comprend des crédits de subvention pour les trois musées sous tutelle du ministère de la défense qui ont le statut d'établissement public à caractère administratif, à savoir le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air et de l'espace. Tous les autres musées qui dépendent des armées, de la gendarmerie et du service de santé des armées ne relèvent pas de ce programme.

Le montant des subventions pour charges de service public relevant de l'action 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* est de 11,84 millions d'euros. Ces subventions de fonctionnement sont précisées dans le contrat d'objectifs et de moyens de chacun des musées et sont destinés pour l'essentiel à financer les dépenses de rémunérations (92 % pour le musée de l'air et de l'espace, 57 % pour le musée de l'armée et 99 % pour le musée national de la marine).

EMPLOIS (ETP) RÉMUNÉRÉS PAR LES MUSÉES

Musée de l'armée			Musée national de la marine			Musée de l'air		
2006	2007*	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
128	166	165	107	107	107	109	117	114

* transfert de 27 militaires sur le budget du musée.

Les subventions d'investissement, qui relèvent du périmètre financier de la loi de programmation militaire (2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2,7 millions d'euros en crédits de paiement) sont en baisse de 25% en crédits de paiement, conformément aux contrats d'objectifs et de moyens. Cette baisse est notamment due à la décroissance des besoins du musée de l'armée avec l'achèvement des travaux aux Invalides.

Les musées bénéficient ainsi d'une dotation totale pour charges de service public de 14,5 millions d'euros.

RESSOURCES FINANCIÈRES DES MUSÉES

(en euros)

	Musée de l'armée			Musée national de la marine			Musée de l'air et de l'espace		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1. Recettes de fonctionnement	12 970 551	16 394 170	nc	7 128 138	8 243 098	nc	8 469 998	8 492 370	nc
Subvention pour charges de service public (action 3-2)	3 169 580	4 482 214	4 688 570	4 040 000	3 838 858	3 818 978	4 150 000	4 088 644	3 336 770
Recettes propres hors mécénat	6 066 100	6 942 978	nc	1 353 287	2 755 600	nc	1 379 492	2 165 600	nc
Mécénat	2 400	1 000	nc	15 000	50 000	nc	229 700	177 500	nc
2. Recettes d'investissement	12 593 375	10 170 000	4 380 000	1 883 120	1 830 600	1 830 600	3 899 235	4 068 000	4 070 000

Ressources propres : compte 70 « ventes de produits fabriqués » (droits d'entrées, location d'espaces, ventes de catalogues, droits de reproduction) + compte 75 « droits d'auteur et reproductions » du compte de résultat.

Sources de données :

- 2006 (compte financier)

- 2007 (décision modificative n°1 au budget 2007)

- 2008 (travaux préparatoires du PLF 2008, y compris CAS « opérateurs »)

Source : ministère chargé des Anciens combattants

b) Bilan et perspectives de l'activité des musées

Les contrats d'objectifs et de moyens des trois musées couvrant la période 2005-2008 ont été signés par le ministre en septembre 2005 et ont permis à la tutelle de préciser ses attentes en matière de coûts, de stratégie de développement des opérateurs et de retour sur investissements. Dans cette perspective, chaque musée a engagé une profonde réflexion sur la conduite de ses activités et la stratégie la plus adaptée à son développement.

En 2008, le musée de l'armée poursuivra la réalisation de la modernisation de ses espaces dans le cadre du programme ATHÉNA (Armes, Techniques,

Emblèmes, Nation, Armée) devant s'achever en 2009. Dans cette perspective, la restructuration de l'aile Orient devrait intégrer, d'ici à la fin 2007, outre la réalisation de l'Historial Charles de Gaulle, des espaces thématiques consacrés à l'histoire des Invalides ainsi qu'un grand département moderne (fin 2008).

Dans le cadre du renouveau muséographique du musée, la programmation culturelle 2007 a mis en valeur les collections du musée tant au travers de l'histoire du patrimoine militaire (« Vauban : un ingénieur militaire »), que celle des relations hommes et femmes dans le contexte des deux guerres mondiales (« Amours, Guerres et Sexualités – 1914-1945 »).

Conformément à ses engagements contractuels, le musée de l'air et de l'espace a mis en oeuvre un plan prévisionnel d'investissement d'environ 34 millions d'euros destiné à améliorer la préservation du patrimoine aéronautique et spatial. Le musée s'attachera également à renforcer la cohérence de son plan d'investissement avec les orientations du projet scientifique et culturel afin de recentrer son action sur ses missions de conservation et de diffusion culturelle, et d'améliorer les services proposés aux différents publics.

Depuis 2006, le musée national de la marine s'oriente vers l'organisation de petites expositions plus ciblées et thématiques. En 2007, ont ainsi été présentées au Palais de Chaillot avec le soutien du ministère de la défense (22 000 euros), deux expositions consacrées aux thèmes de la peinture maritime et au monde de l'imaginaire maritime, *Aïvazovski, la poésie de la mer* dans le cadre de l'année sur l'Arménie en France et *Bateaux-jouets 1850-1950*. En 2008, le musée envisage de présenter au public l'exposition *Le mystère La Pérouse*, évoquant les circonstances du naufrage dont il fut victime à Vanikoro en 1788.

c) La performance

L'objectif fixé aux musées, accroître leur autofinancement, se mesure par un indicateur *Ressources propres des trois musées rapportées à leur coût de fonctionnement*. Avec un taux de 75 % en 2006, le musée de l'armée avait déjà atteint la fourchette fixée pour 2006. Il ne devrait être que de 73 % pour 2007 et 76 % pour 2008.

En ce qui concerne les deux autres musées, ils sont sur le point d'atteindre la fourchette cible fixée pour 2010 soit entre 50 et 55 % pour le musée de la marine et entre 45 et 50 % pour le musée de l'air et de l'espace.

IV.– LA COMMUNICATION

L'action 4 *Communication* permet le maintien du lien entre la Nation et son armée et concourt également à la cohésion interne de l'institution.

La communication du ministère est pilotée par la délégation à l'information et à la communication de Défense (DICOd). Quant à l'établissement sous tutelle, l'établissement de communication et de production audiovisuelle de défense (ECPAD), il est chargé de la production audiovisuelle et numérique de la défense et de la conservation des archives audiovisuelles du ministère.

La communication relève néanmoins de plusieurs autorités, puisque chaque armée dispose de ses crédits propres pour sa communication. Aussi, le budget opérationnel de programme (BOP) *Communication*, placé sous la responsabilité du délégué à l'information et à la communication de la défense, qui regroupe les crédits de l'action 4, comprend les subventions pour charges de services publics de l'ECPAD, et les crédits de fonctionnement courant de la DICOd. En revanche, il n'agrège pas les crédits de communication propres aux armées qui relèvent de la mission *Défense*. C'est pourquoi le présent programme ne regroupe pas plus de la moitié des moyens budgétaires et humains consacrés à la communication du ministère.

Les crédits demandés au titre de cette action pour 2008 s'élèvent à 42,30 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 42,44 millions d'euros en crédits de paiement.

A.– LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

Les crédits inscrits sur cette action sont en diminution en raison d'une baisse de 2,8 millions d'euros des crédits de titre 2. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, des ressources en augmentation sont inscrites en crédits de paiement, soit 1,23 million d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Cette augmentation s'explique en partie par le financement des journées de rencontre Europe-défense (RED), qui se dérouleront en 2008 dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. Un financement de 2 millions d'euros est prévu pour cette manifestation.

La subvention accordée à l'ECPAD demeure stable, hormis la subvention au titre des dépenses de fonctionnement (- 0,1million d'euros), conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé entre l'Etat et l'établissement pour la période 2005-2007.

Les crédits de paiement inscrits sur le titre 5 sont en baisse (moins 0,12 million d'euros), car le financement d'une importante opération de modernisation des réseaux informatiques du bâtiment de la DICOD à l'école militaire (REMATIS) a été supporté sur l'exercice 2007. Les crédits ouverts en

2008 permettront de clôturer le financement de l'opération REMATIS et de procéder au lancement de plusieurs autres opérations au niveau des autorisations d'engagement ouvertes (0,24 millions d'euros).

ÉVOLUTION ENTRE LA LFI 2007 ET LE PLF 2008 DU BOP DICOD

(en euros)

	Autorisations d'engagement 2007	Autorisations d'engagement 2008	Évolution autorisations d'engagement 2008/2007	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2008	Évolution crédits de paiement 2008/2007
Titre 2 (dépenses de personnel)	15 045 820	12 256 000	-18,54 %	15 045 820	12 256 000	-18,54 %
Titre 3 (dépenses de fonctionnement)	11 389 512	10 620 220	-6,75 %	9 389 512	10 620 220	13,11 %
Titre 3 (subvention ECPAD)	19 283 809	19 183 809	-0,52 %	19 283 809	19 183 809	-0,52 %
dont LPM ⁽¹⁾	966 150	966 150	0	966 150	966 150	0
Total titre 3 (hors LPM ⁽¹⁾)	29 707 171	28 837 879	-2,93 %	27 707 171	28 837 879	+4,8 %
Titre 5 (dépenses d'investissement)	61 020	243 850	299,62 %	508 500	383 850	-24,51 %
Total BOP 16704C	45 780 161	42 303 879	-7,59 %	44 227 641	42 443 879	-4,03 %

(1) Loi de programmation militaire.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'ECPAD

(en euros)

	Autorisations d'engagement 2007	Autorisations d'engagement 2008	Évolution autorisations d'engagement 2008/2007	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2008	Évolution crédits de paiement 2008/2007
Titre 2 (dépenses de personnel)	16 717 659	16 717 659	0,00	16 717 659	16 717 659	0,00
Titre 3 (dépenses de fonctionnement)	1 600 000	1 500 000	-6,25 %	1 600 000	1 500 000	-6,25 %
Titre 3 (dépenses d'investissement) LPM	966 150	966 150	0	966 150	966 150	0,00
Subvention pour charge de service public (action 4)	19 283 809	19 183 809	-0,52 %	19 283 809	19 183 809	-0,52 %
Autres ressources prévues en LPM	1 027 170	1 210 000	17,8 %	1 474 650	1 350 000	-8,45 %

B.- LES MOYENS HUMAINS

Les dépenses de personnels, affectés à la DICoD, sont évaluées à 12,26 millions d'euros, soit 210 ETPT, environ 29 % des crédits destinés à cette action. Ils sont en baisse de près de 20 % par rapport à 2006. La part des dépenses de personnel passe de 35 % à 29 %. Outre les mesures d'ajustement général et les mesures catégorielles (+0,137 million d'euros), le BOP bénéficie surtout en 2008

de la mesure de rééquilibrage des crédits de personnel entre programmes du ministère de la défense (+1,46 million d'euros).

Entre 2003 et 2007, les effectifs budgétaires de la DICOd sont passés de 240 à 210, soit une réduction de 12,5%. Les effectifs exprimés en équivalent temps pleins (ETP) sont prévus à hauteur de 210 pour 2008, ce qui correspond pratiquement à un maintien du niveau d'effectif de 2007.

En ce qui concerne l'opérateur ECPAD, la subvention pour charge de service public au titre des dépenses de personnel doit permettre de rémunérer un effectif de 301 ETPT.

MOYENS HUMAINS DE LA DICOd

(en ETP)

	2003		2004		2005		2006		2007		2008
	Droits ouverts	Réalisés	Droits ouverts	Réalisés	Droits ouverts	Réalisés	Plafond autorisé	ETP	Plafond autorisé	ETP	ETP (prévisions)
officiers	57	63	56	58	56	56	56	51	53	51	51
sous-officiers	52	47	48	48	48	45	48	48	46	42	42
E.V	19	16	17	17	17	19	18	18	18	14	14
Volontaires	20	10	9	7	9	6	3	3	6	9	9
Civils	92	81	90	90	91	88	91	91	87	94	94
Total	240	217	220	220	221	214	216	211	210	210	210

Source : ministère chargé des Anciens combattants

L'objectif recherché par cette action est d'optimiser la diffusion des vecteurs de communication en augmentant les ressources propres au travers la vente des différents produits et en abaissant les coûts de fabrication. Il est de stabiliser le taux d'autofinancement à 60 % dès 2007. Il était de 45,1 % en 2005 et de 59 % en 2006.

*

* *

TITRE III : DES DROITS À RÉPARATION GARANTIS

I.- MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT (PROGRAMME 169)

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

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

Les crédits rattachés au programme 169 représentent 89 % des crédits de la mission et sont regroupés dans un unique budget opérationnel de programme (BOP), placé sous la responsabilité du directeur des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

Les crédits inscrits sur le programme 169 s'élèvent à 3 362 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 250 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont en baisse de moins de 2 % par rapport à 2007.

Pour évaluer le coût des dispositions en faveur des anciens combattants, il convient également de prendre en compte la dépense fiscale : elle est estimée à plus de 540 millions d'euros pour 2008 :

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant (impôt sur le revenu)	70 millions d'euros
Demi part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant (impôt sur le revenu)	200 millions d'euros
Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité des retraites mutuelles...	270 millions d'euros
Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	Non chiffré
Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc)	Non significatif

A.— LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS)

1.— Les constatations de l’audit de modernisation

Un audit de modernisation relatif au traitement des demandes de pensions militaires d’invalidité (PMI) a été rendu public le 17 juillet 2006.

Le rapport met en évidence les délais importants de traitement des dossiers (délai moyen de l’ordre de 472 jours pour le traitement d’une demande initiale d’un militaire d’active) et souligne le nombre d’entités mobilisées (commissariats des armées, experts médicaux, commissions de réforme, commission consultative médicale, directions interdépartementales chargées des anciens combattants, sous-direction des pensions...). Au 31 décembre 2006, les PMI concernent 378 585 bénéficiaires et engendrent une dépense proche de 180 millions d’euros.

La procédure de traitement de la demande de pension d’invalidité est fixée par le Code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), deuxième partie. Elle diffère selon le statut ou la situation de la personne à laquelle elle s’applique mais comporte de nombreuses étapes administratives qui sont le plus souvent le fruit de l’histoire (notamment l’existence de deux ministères avant 1999). Les rapporteurs se sont efforcés de les décrire et de proposer des solutions consistant à les alléger.

En réponse aux recommandations, le ministre de la Défense et le ministre délégué aux Anciens combattants ont précisé, en septembre 2006, les actions à mener pour donner suite à cet audit et réduire les délais de traitement des demandes de pensions militaires d’invalidité.

2.— Les réponses apportées aux recommandations de l’audit

Un certain nombre de ces mesures ont été mises en œuvre depuis septembre 2006 ou sont en cours. Elles visent notamment à :

– mieux informer les administrés sur leurs droits à pension :

En décembre 2006, une directive générale rappelant les droits et procédures en matière de pension militaire d’invalidité a été diffusée par la DSPRS aux états-majors. De même une information générale sur les droits à pension militaire d’invalidité a été insérée dans le BUS (Bulletin d’information sociale de la défense) du mois de janvier 2007.

– mieux former les agents :

En décembre 2006, la DSPRS a rappelé aux états majors l’importance du premier rapport émanant de l’autorité hiérarchique qui doit préciser clairement les conditions dans lesquelles est survenu le fait générateur supposé de la maladie ou de la blessure.

La DSPRS a mis en place une journée « métier » en matière de pension militaire d'invalidité en mars 2007 à Caen et une journée de formation sur des cas pratiques en juin 2007 à Paris à l'attention des services gestionnaires des directions interdépartementales des anciens combattants.

Une journée d'information « invalidité » est aussi prévue le 22 novembre 2007 à La Rochelle.

– améliorer la procédure à son commencement :

En octobre 2006, la DSPRS a informé les états majors de la suppression du passage des dossiers par les commissariats. Par ailleurs, un projet de décret, en cours de transmission au conseil d'Etat, permettra de modifier les règles de composition de la commission de réforme (2 membres au lieu de 4) en matière de pension militaire d'invalidité.

– revaloriser le travail des experts médicaux :

Par arrêté du 23 août 2006 modifiant l'arrêté du 9 octobre 1995 fixant les conditions de rémunération des médecins experts agréés auprès des centres de réforme et des praticiens ou organismes conventionnés par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre, la rémunération des médecins a été alignée sur celle des médecins agréés auprès des préfetures afin de permettre un doublement de leur rémunération.

– analyser les processus avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de garantir les délais, mieux piloter le réseau et préciser le rôle de chaque acteur de la procédure.

Cette analyse a débuté en janvier 2007 et devrait aboutir à la normalisation de la composition d'un dossier de pension militaire d'invalidité, voire à la certification des processus et à la réécriture de la circulaire 739 A du 29 avril 1996 relative à la constitution et à l'instruction des dossiers de pensions militaires d'invalidité.

Enfin, certaines recommandations des auditeurs n'ont pas été retenues. Il s'agit notamment du délai maximum imposé à l'administration pour la reconnaissance de l'imputabilité de la blessure ou de la maladie au service ou de la possibilité pour le médecin traitant ou le commissaire de l'unité d'introduire la demande de pension en lieu et place de l'intéressé.

Des résultats ont été observés sur le temps moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité. Le délai global pour traiter un dossier était de 470 jours au 31 décembre 2006 et il est de 455 jours au 30 juin 2007.

Votre Rapporteur spécial estime cependant que des progrès substantiels doivent encore être accomplis puisque les objectifs fixés pour 2007 sont de 380 jours. Ils doivent baisser en deçà de ce seuil à l'horizon 2010.

Le résultat des indicateurs portant sur le nombre de dossiers traités par agent révèle surtout la baisse d'activité des services (4 289 en 2006 pour un objectif de 5 400 en 2008 en ce qui concerne la retraite du combattant, 94 en 2006 pour un objectif de 103 dès 2007 en ce qui concerne les dossiers de pensions militaires d'invalidité).

3.– L'ajustement des effectifs

a) Les objectifs contenus dans le projet annuel de performances

Le personnel de la DSPRS concourt aux actions 1 *Administration de la dette viagère*, 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité*, 3 *Solidarité* et 5 *Soutien*.

Le projet annuel de performances 2008 prévoit 977 ETPT pour un montant inscrit sur le titre 2 de 45,9 millions d'euros (action 5). Le plafond était fixé à 1019,5 dans le projet annuel de performances 2007. Les effectifs réalisés s'établissent à 1 096 en 2006.

Votre Rapporteur spécial prend acte de la volonté d'ajuster les effectifs de la DSPRS. Cet ajustement pourra se réaliser d'autant plus aisément compte tenu de l'âge moyen du personnel de cette direction qui s'établit à 51,3 ans.

b) Les réflexions menées au sein de la DSPRS

L'activité de la DSPRS tournée vers les anciens combattants continuera à décliner, alors que celle tournée vers les autres publics (mémoire, appareillage des handicapés, etc.) sera stable. Les répercussions de cette diminution d'activité seront plus sensibles dans les services déconcentrés qu'au sein des services de l'administration centrale dont les effectifs sont relativement limités.

Cependant, ces prévisions de baisse d'activité doivent être tempérées : les mesures de décrystallisation (article 100 de la loi de finances pour 2007) pourraient stabiliser l'activité pour deux ou trois ans avec la réouverture des dossiers pour l'alignement des points d'indice et l'ouverture de droits nouveaux (cf. page suivante).

La DSPRS a mené une réflexion en interne sur l'évolution des activités et l'adaptation des structures. Plusieurs propositions ont été soumises à l'arbitrage du secrétaire d'état à la Défense, chargé des Anciens combattants. Pour la DSPRS, il s'agirait de concilier le resserrement des structures et le service de proximité en renforçant l'organisation des services autour des directions interrégionales. Une

telle évolution qui avait permis à une économie de personnels de 372 personnes (moins 26,5 %), s'est déjà produit entre 2000 et 2003.

D'autres scénarios sont envisageables, notamment la redéfinition des activités entre la DSPRS et l'ONAC, voire la suppression de l'un des deux réseaux.

La DSPRS met déjà d'ores et déjà en œuvre quelques mesures permettant d'adapter les structures à la baisse d'activité : non remplacement des personnels partant en retraite, nomination de directeurs ayant compétence sur plusieurs directions interdépartementales, accentuation de la polyvalence des agents, etc.

La modernisation des réseaux déconcentrés des anciens combattants sera également être affectée par la révision générale des politiques publiques, lancée à l'été 2007 par le Président de la République.

B.- L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

L'action n° 1 *Administration de la dette viagère* constitue l'action la plus importante de ce programme. Les crédits demandés au titre de cette action, soit 2 741 millions d'euros, représenteront 81,5 % des crédits du programme. Ils sont destinés à couvrir uniquement des dépenses d'intervention, c'est-à-dire le paiement de l'ensemble des prestations du feu soit d'une part les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre et les allocations qui leur sont rattachées (1 966 millions d'euros) et d'autre part la retraite du combattant (775 millions d'euros).

1.- L'achèvement du processus de dé cristallisation

Le processus de dé cristallisation des « prestations du feu » (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) s'est achevé l'an dernier avec le vote des articles 99 et 100 de la loi de finances pour 2007.

a) Un bref rappel historique

Les personnes ayant la nationalité des États anciennement sous souveraineté ou tutelle de la France ont été soumises, en ce qui concerne leurs droits à pension (pension civile ou militaire de retraite, pension militaire d'invalidité, retraite du combattant...), aux dispositions des lois de finances pour 1959 (pays de l'ancienne Indochine), 1960 (autres pays déjà indépendants à cette date ou au fur et à mesure de leur accession à l'indépendance) et 1986 (se substituant pour l'Algérie aux dispositions de la loi de finances pour 1960).

En application de ces textes, les pensions et retraites du combattant ne pouvaient plus être revalorisées à compter de la date à laquelle il en a été fait application aux pays concernés, et aucun droit nouveau ne pouvait être reconnu aux intéressés (principe de la « cristallisation »).

En pratique, des pensions nouvelles ont pu être accordées par le biais de décrets de dérogation, jusqu'en 1991, date à laquelle le ministère des Finances a mis fin au système des décrets de dérogation. Ces décrets permettaient aussi des revalorisations forfaitaires des tarifs.

Ce dispositif qui faisait l'objet de multiples contestations et était fragilisé par des décisions juridictionnelles, a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2002, article 68, et le décret du 3 novembre 2003 pris pour son application : les pensions et retraites du combattant étaient calculées, pour les personnes concernées, d'après un tarif tenant compte du pouvoir d'achat du pays de résidence du pensionné, la parité de pouvoir d'achat avec la France étant établie d'après les tableaux de la Banque mondiale. La possibilité de reconnaître des droits à réversion pour les veuves (sous réserve que le mariage soit antérieur à la date de cristallisation) et la recevabilité des demandes de révision de pension pour les invalides, en cas d'aggravation, était également prévue.

b) Le nouveau dispositif

L'article 100 de la loi de finances pour 2007 prévoit la dé cristallisation complète des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et pensions d'ayants-cause, et des retraites du combattant, à compter du 1^{er} janvier 2007, sans effet rétroactif.

Les principales dispositions de cette dé cristallisation sont les suivantes :

– mise à parité du point de pension sur la base du point de droit commun, et évolution de ce point conformément aux dispositions de l'article L 8 *bis* du code pensions militaires d'invalidité et invalides de guerre (PMIVG), pour l'ensemble des pensions et les retraites du combattant. Cette mesure a été mise en application directement par les trésoreries qui versent les pensions, sans intervention des pensionnés ;

– réouverture des droits nouveaux à pension d'invalidité : les postulants peuvent présenter des premières demandes de pension ou des demandes pour infirmité nouvelle sans relation avec les affections déjà pensionnées, dans les conditions de droit commun ;

– ouverture des droits à pension aux conjoints survivants mariés après les dates de cristallisation, dans les conditions de droit commun (les mariages antérieurs à ces dates ouvraient déjà droit à pension dans le régime législatif antérieur) ;

– mise à parité, sur demande des intéressés, des indices de pension (et non seulement de la valeur du point) sur la base des indices de droit commun, lorsqu'il existe un décalage avec celui-ci (exemple : un invalide français au taux de 10 % bénéficie, depuis 1988, de l'indice 48 tandis qu'un invalide ayant la nationalité des pays indépendants perçoit sa pension à l'indice 42, en vigueur à la date de cristallisation) ;

– attribution des prestations familiales et du supplément exceptionnel aux conjoints survivants, sous réserve de résider en France.

Parallèlement, l'article 99 de la loi de finances pour 2007 permet aux nationaux des États concernés de bénéficier de l'indice de droit commun de retraite du combattant (indice 37 depuis le 1^{er} janvier 2007) ; il est précisé que l'indice 35, rendu applicable au 1^{er} juillet 2006 aux ressortissants de droit commun, avait aussi été rendu applicable aux ressortissants des pays devenus indépendants (loi de finances rectificative pour 2006).

Dans le cadre de la mise en application de la mesure prévue par l'article 100, une circulaire interministérielle du 4 juillet 2007, de la direction générale de la Comptabilité publique et du service des Pensions du ministère Budget, permettra de traiter les demandes de révision des indices ou les demandes de réversion des veuves mariées après les dates de cristallisation, ainsi que les premières demandes de pension d'invalidité, reçues par les services depuis janvier 2007.

c) Aspects budgétaires

Le coût total de la mesure a été évalué dans la loi de finances 2007 à 110 millions d'euros et concerne 56 000 bénéficiaires de la retraite du combattant et 26 000 pensionnés (invalides et veuves) : voir le tableau page suivante.

Il ressort des premières constatations du suivi de gestion 2007 que les seules mesures à prendre effet dès 2007, c'est-à-dire la revalorisation de la valeur du point, semblent a priori correctement évaluées. Les autres mesures, compte tenu des délais d'instruction des demandes, ne donneront vraisemblablement pas lieu à paiement avant 2008.

Les premiers paiements à l'étranger au taux « décrystallisé » sont intervenus, en règle générale, aux échéances normales versées courant avril 2007.

Dans le présent projet de loi de finances, une mesure de 24 millions d'euros supplémentaires est prévue pour financer le complément des mesures de décrystallisation décidées en loi de finances initiale 2007, notamment le coût de l'entrée dans le dispositif de la réversion des pensions militaires d'invalidité des veuves jusque là exclues du droit.

**PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET RETRAITES DU COMBATTANT CRISTALLISÉES
ET PAYÉES AU 31 DÉCEMBRE 2006**

Comptables	Pensions militaires d'invalidité					Retraite du combattant	
	Pensions		Avantages Familiaux Indemnité de Soins		Montant total	Nombre	Montant
	Nombre	Montant	Nombre	Montant			
111- Algérie	11 024	8 832 298	15	42 327	8 874 625	19 870	2 045 699,24
118- Maroc	5 371	3 107 163,92	48	71 388,88	3 178 552,80	18 885	1 146 852,86
119- Tunisie	2 362	4 280 545,32	23	17 490,72	4 298 036,04	3 442	366 084,86
120- Mauritanie	39	22 723,80	0	0	22 723,80	215	22 843,80
121- Sénégal	518	656 228,12	2	5 628,88	661 857	2 300	478 544,66
122- Cote d'Ivoire	274	347 533,88	0	0	347 533,88	1 063	111 894,14
123- Bénin	115	132 628,36	0	0	132 628,36	632	66 623,78
124- Guinée	239	185 145,36	0	0	185 145,36	853	59 268,12
125- Burkina Faso	454	482 310,60	1	573,96	482 884,56	2 864	302 773,50
126- Niger	105	116 736,48	0	0	116 736,48	799	84 118,72
128- Mali	367	410 474,76	2	3 526,68	414 001,44	1 928	197 839
129- Togo	13	15 765,96	0	0	15 765,96	107	10 982,48
131- Congo	33	35 534,92	0	0	35 534,92	284	43 582,50
132- Gabon	7	6 164,24	0	0	6 164,24	40	7 748,80
134- République Centrafricaine	57	76 326,44	0	0	76 326,44	293	56 759,90
135- Tchad	260	331 411,92	0	0	331 411,92	872	168 923,84
139- Cameroun	35	38 211,52	0	0	38 211,52	129	13 331,64
141- Madagascar	144	180 417,52	2	8 585,88	189 003,40	276	40 410,22
171- Djibouti	148	355 465,88	0	0	355 465,88	120	29 279,78
Comores	18	NC	0	0	NC	5	NC
Liban	3	NC	0	0	NC	23	NC
Syrie	5	NC	0	0	NC	2	NC
Laos	42	NC	0	0	NC	99	NC
Vietnam	83	NC	0	0	NC	746	NC
TGE (Ressortissants domiciliés dans des pays tiers)	77	NC	0	0	NC	73	NC
Total	21 793	19 613 087	93	149 522	19 762 609	55 920	5 253 561,84

Source : DGCP 7C - Pensions

2.- Les pensions militaires d'invalidité

Les crédits demandés pour le paiement des pensions militaires d'invalidité s'élèvent à 1 966 millions d'euros. Ils sont en baisse de 78 millions d'euros, soit 1,9 % par rapport à 2007.

a) Les marges de manœuvre dégagées

Pour 2007, la baisse des effectifs a été estimée de 4,85%. Pour 2008, la diminution du nombre des pensionnés devrait se poursuivre, et être de l'ordre de 3,8 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS

(Situation au 31 décembre)

	Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total	Variation (en %)
2002	301 679	131 610	8 149	441 438	
2003	290 044	128 066	7 624	425 734	-3,56
2004	280 453	126 069	7 273	413 795	-2,80
2005	269 138	118 116	6 565	393 819	-4,83
2006	258 977	113 371	6 237	378 585	-3,87
2007 ⁽¹⁾	-	-	-	360 224	-4,85
2008 ⁽¹⁾	-	-	-	346 553	-3,80

(1) Estimation.

Source : ministère des Anciens combattants

Le taux de la diminution des effectifs des pensionnés n'est cependant pas directement transposable à la diminution de la masse des crédits. En effet, compte tenu de la diversité des taux et du montant des pensions servies, ainsi que de la répartition des effectifs en fonction du taux de pension et de l'âge des pensionnés, les deux évolutions ne sont pas strictement identiques. C'est pourquoi, la marge de manœuvre dégagée est de 4,99 % des crédits 2007, soit 102 millions d'euros. En revanche, dans le cadre de la décrystallisation, 24 millions d'euros supplémentaires sont prévus afin de permettre l'ouverture de droits à de nouveaux bénéficiaires, soit près de 3 800 conjoints survivants.

PRÉVISIONS 2008 SUR LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES DE LA BAISSÉ DU NOMBRE DES RESSORTISSANTS

(en millions d'euros)

	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	Variation 2007/2008	Baisse du nombre de ressortissants
Pensions militaires d'invalidités	2 064	2 044	1 966	-78	-102
				+24	

b) Des situations contrastées

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

Ainsi, il convient de noter que les anciens combattants bénéficiaires de pensions égales ou supérieures à 100 % (22 599) constituent une faible partie (9,28 %) des 243 524 titulaires d'une pension d'invalidité en 2006 ; à l'inverse, les pensions inférieures ou égales à 55 % sont au nombre 177 021, soit 72,69 % du total. En revanche, 109 292 invalides perçoivent une pension d'invalidité inférieure à 30 %, soit 44,88 % de l'effectif.

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

**PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DE VICTIMES DE GUERRE
RÉPARTITION PAR TAUX D'INVALIDITÉ
SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2006 (HORS PENSIONS CRISTALLISÉES)**

(en euros)

Taux	Degrés		Effectif	Montant annuel
	De	À		
10			49 526	32 354 521
15			20 551	20 267 403
20			27 809	36 939 824
25			11 406	19 183 949
30			23 462	46 963 641
35			8 399	19 968 904
40			12 813	34 533 546
45			6 557	20 227 939
50			10 802	36 589 338
55			5 696	21 588 541
60			7 213	29 495 156
65			7 458	33 061 478
70			5 300	25 263 166
75			5 894	29 767 019
80			4 540	24 765 118
85			5 528	40 088 791
90			4 397	36 432 249
95			3 574	34 948 073
100			7 449	87 288 283
100	1	9	5 692	102 799 592
100	10	19	3 080	77 309 065
100	20	29	1 805	58 400 254
100	30	39	1 219	47 441 820
100	40	49	1 071	49 443 931
100	50	59	705	37 922 298
100	60	69	516	30 754 808
100	70	79	326	21 864 216
100	80	89	247	17 634 330
100	90	99	194	15 776 377
100	100	109	191	17 492 143
100	110	119	79	7 569 865
100	120	129	11	1 324 862
100	130	139	11	1 560 172
100	140	162	3	537 813
Total			243 524	1 117 558 487

Source : ministère des Anciens combattants

c) Les ayants cause

La répartition de l'effectif des ayants cause pensionnés est détaillée dans le tableau ci-après.

RÉPARTITION DE L'FFECTIF DES AYANTS CAUSE PENSIONNÉS

Années*	Veuves	Orphelins	Ascendants	Total
2002	134 602	3 384	9 534	147 520
2003	128 514	3 096	8 149	139 759
2004	124 920	3 146	7 624	135 690
2005	122 846	3 223	7 273	133 342
2006	114 873	3 243	6 565	124 681
2007	110 127	3 244	6 237	119 608
2008	107 851		5 943	113 794

* effectifs au 1^{er} janvier

Au 1^{er} janvier 2008, les effectifs prévisionnels d'ayants cause pensionnés sont évalués à 113 794.

Le tableau suivant donne l'évolution des pourcentages des crédits consacrés aux pensions des ayants cause et des invalides par rapport au total des pensions versées.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PENSIONS

(en millions d'euros)

Années	Invalides	(en %)	Ayants cause	(en %)	Total des dépenses
2002	1 406	58,96 %	979	41,04%	2 385
2003	1 347	58,64%	950	41,36 %	2 297
2004	1 333	58,41%	949	41,59%	2 282
2005	1 243	57,86%	905	42,13%	2 148
2006	1 283	62,17%	7810	37,83%	2 064*

* dont un trop versé au CAS Pensions de 6 millions d'euros (cf RAP 2006)

La loi de finances pour 2004 a instauré l'augmentation uniforme de 15 points d'indice de toutes les pensions de veuves à compter du 1^{er} juillet 2004. La mesure concerne actuellement 110 000 veuves pour un coût budgétaire d'environ 22 million d'euros compte tenu de la revalorisation du point de pension.

Par ailleurs il convient de rappeler que l'article 124 de la loi de finances pour 2006 a institué le principe d'égalité hommes - femmes pour les bénéficiaires du code des PMIVG en substituant dans ce dernier, à compter du 1^{er} janvier 2006, au terme de veuve celui de conjoint survivant ou de partenaire d'un pacte civil de solidarité.

3.– La retraite du combattant

Le montant des crédits demandés pour le versement de la retraite du combattant s'élève à 775 millions d'euros. Ils sont en hausse de 5 millions par rapport à 2007 afin de tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires (+1 %). La gestion de 2007 aura permis la mise à niveau de la valeur et du nombre de points des retraites du combattant des ressortissants des pays placés antérieurement sous souveraineté française. La dotation demandée pour 2008 ne comporte pas de dotation supplémentaire au titre de la décrystallisation puisque celle-ci est désormais achevée au titre de la retraite du combattant.

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

(en euros)

Année	Crédits consommés	Évolution (%)	Effectif au 31 décembre	Évolution (%)	Coût unitaire moyen
2004	573 740 969	7,9	1 375 330	5,8	429
2005	621 102 889	8,3	1 469 754	6,8	437
2006	664 138 742	6,9	1 499 211	2,0	447
2007*	770 000 000	15,9	1 529 195	2,0	509
2008*	775 000 000	0,6	1 544 487	1,0	504

* estimations

a) Évolution du nombre de bénéficiaires

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

Au 31 décembre 2006, 1 499 211 anciens combattants bénéficiaient de la retraite du combattant.

Le ralentissement dans l'augmentation du nombre de retraites du combattant concédées, constaté en 2006 (près de 88 000 nouveaux bénéficiaires contre environ 158 000 en 2005) devrait se poursuivre en 2007 et 2008.

En 2007 et 2008, les postulants en âge légal de solliciter la retraite du combattant seront nés en 1942 et en 1943. Ces classes d'âges ont été très peu sollicitées durant les opérations d'Afrique du Nord puisque seuls les contingents de janvier 1942 à avril 1942 ont été appelés.

Par ailleurs, après le 2 juillet 1962, les opérations ouvrant droit à la carte sont celles du Cameroun (2^{ème} période se terminant le 28 mars 1963) et du Tchad (débutant le 15 mars 1969).

À ces personnes, il y a lieu d'ajouter les demandes de celles âgées de plus de 65 ans qui auront obtenu la carte du combattant au titre des opérations d'Afrique du Nord ou de conflits plus anciens dans le cadre de demandes tardives

ou de réexamen. Leur nombre devrait être limité car en matière de réglementation, les mesures significatives récemment intervenues, notamment celles permettant l'attribution de la carte du combattant pour une présence de 4 mois en Afrique du Nord, ont surtout été sensibles en 2004 et 2005, années où elles ont généré la délivrance de près de 95 000 cartes du combattant à des personnes aujourd'hui quasiment toutes âgées de plus de 65 ans.

Dans ces conditions, on peut penser que le nombre de nouveaux bénéficiaires de la retraite du combattant ne devrait pas excéder 40 000 en 2007 et probablement moins en 2008.

b) L'application de l'article 99 de la loi de finances pour 2007

L'article 99 de la loi de finances pour 2007 a majoré la retraite du combattant à compter du 1^{er} janvier 2007 de deux points d'indice de pension militaire d'invalidité, la portant à 37 points. L'impact de cette mesure a été évalué en année pleine à 41 millions d'euros, mais son coût en gestion 2007 est évalué à 28 millions d'euros, du fait du paiement semestriel et à terme échu, des pensions.

Cette augmentation fait suite à celle intervenue en 2006. En effet, lors de l'adoption par le Parlement de l'article 125 de la loi de finances pour 2006, cette prestation avait été majorée au 1^{er} juillet 2006 de 2 points d'indice de pension militaire d'invalidité, la portant de 33 à 35 points.

Il convient de rappeler que ces deux hausses consécutives du nombre de points de l'indice de la retraite du combattant sont sans précédent depuis 1978, soit depuis près de trente ans.

Compte tenu des revalorisations du point d'indice de pension intervenues au 1^{er} février (13,35 euros) et au 1^{er} juillet 2007 (13,38 euros), la valeur annuelle de la retraite du combattant s'établit à 495,06 euros.

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

1.– La répartition des crédits

Tandis que l'action 1 regroupe l'ensemble des prestations pécuniaires au profit des pensionnés et retraités militaires, l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* a pour objet les services rendus en nature aux titulaires de pensions d'invalidité. Le montant des crédits demandés au titre de cette action s'élève à 261,4 millions d'euros.

Les besoins de crédits sont estimés à 75 millions d'euros pour les soins médicaux gratuits. Ils sont en baisse de 4,5 millions d'euros (- 5,7 %). Le nombre de demandeurs potentiels est en baisse, estimé à environ 232 000 (- 10 %) au 31 décembre 2007. Néanmoins, les demandeurs, dénommés « bénéficiaires actifs »

représentent de manière tendancielle environ un tiers des invalides pensionnés. La prévision de dépense baisse moins que les effectifs, compte tenu des besoins grandissants de soins pour une population vieillissante, de l'évolution des remboursements par la Sécurité sociale et de l'augmentation générale des dépenses de santé.

En ce qui concerne l'appareillage, 9,5 millions d'euros sont prévus pour la prise en charge de 52 500 mutilés. Une amélioration substantielle de la prise en charge de l'appareillage a été prévue pour l'exercice 2007. La dotation reste stable en 2008 afin de maintenir la prise en charge des prestations de qualité et de garantir de meilleurs remboursements notamment pour les gros appareillages.

Une dotation de 250 000 euros de crédits budgétaires est destinée au Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), qui est lui-même financé par ailleurs par des fonds de concours résultant de son activité, estimés à 350 000 euros.

Les crédits inscrits pour le remboursement des réductions de transport accordés aux invalides s'élèvent à 4,6 millions d'euros. Pour 2008, l'effectif des titulaires de la carte d'invalidité est estimé à 118 000 (moins 18 % par rapport à 2005), mais seule la moitié utilise la carte de réduction. La reconduction à l'identique des crédits permet de prendre en compte l'augmentation du coût des transports.

Les crédits destinés au remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides s'élèvent à 172,04 millions d'euros. Selon les estimations pour 2008, ils concernent environ 22 000 pensionnés de guerre ou leurs ayants cause qui ne détiennent pas la qualité d'assuré social. Les crédits sont en hausse 8,4 millions d'euros, soit une augmentation d'environ 5 %, pour faire face aux charges prévisionnelles, sachant que les crédits votés pour 2007 sont manifestement insuffisants.

2.- Objectifs et indicateurs

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

La productivité par agent doit s'améliorer en ce qui concerne le traitement des dossiers de soins médicaux gratuits pour atteindre la valeur cible. L'objectif est d'atteindre la valeur cible dès 2008 de 18 000 dossiers, alors que l'indicateur s'établit à 13 037 en 2006 et qu'il doit se situer, selon une prévision actualisée, aux alentours de 16 000 en 2007.

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

Le bureau de l'appareillage et des soins médicaux gratuits (BASG), qui gère les crédits budgétaires afférents aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage des personnes handicapés, a été chargé de suivre l'indicateur n° 3 *Délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage*. Il s'établit à 78 jours en 2006. La valeur cible pour 2010 à atteindre dès 2008 est de 74 jours.

D.– LA SOLIDARITÉ

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

Pour 2008, les crédits demandés au titre de cette action s'élèvent à 297,15 millions d'euros.

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

Le présent projet de loi de finances prévoit l'inscription de 2,2 millions d'euros à la sous-action 30 *Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord*. En 2007, ces crédits s'établissaient à 8,7 millions d'euros. Ils diminuent considérablement (- 75 %) compte tenu des sorties du dispositif en 2007.

a) *Présentation du dispositif*

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

Il se compose de deux allocations non cumulables :

- l'allocation différentielle (A.D.)
- l'allocation de préparation à la retraite (A.P.R.)

Au 1^{er} janvier 2007, l'allocation différentielle (A.D.) assure un revenu mensuel de 809,96 euros et de 983,02 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 (A.P.R.), 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.

L'A.P.R. est accessible à ceux qui ont bénéficié depuis 6 mois consécutifs de l'A.D. à la date de sa demande s'ils ne totalisent pas 160 trimestres d'assurance vieillesse et sans délai s'ils en totalisent 160 ou plus.

En effet, l'article 124 de la loi de finances pour 1999 permet aux personnes susceptibles de bénéficier du Fonds de solidarité et qui totalisent au moins 160 trimestres à l'assurance vieillesse d'accéder directement à l'A.P.R., c'est-à-dire sans obligation de percevoir auparavant l'AD pendant une période de 6 mois. Elles cessent d'être versées dès lors que le bénéficiaire reprend une activité professionnelle ou est en mesure de faire valoir ses droits à pension de vieillesse à taux plein ou atteint son 65ème anniversaire.

Le montant de l'allocation est plafonné à 1 259,81 euros mensuels nets au 1^{er} janvier 2007 et ne peut être inférieur au revenu minimum mensuel assuré par l'A.D. (809,96 euros).

b) Évolution du nombre des allocataires

L'âge des allocataires s'échelonne de 60 à 65 ans. En ce qui concerne l'A.P.R., plus de 96 % ont plus de 63 ans. Une grande partie des allocataires partiront en retraite au cours de l'année prochaine. On peut prévoir qu'en 2008, leur nombre sera résiduel.

L'effectif prévisionnel au 1^{er} janvier 2008 est estimé à 134 allocataires pour l'A.D. et 115 pour l'A.P.R. Les tableaux ci-après font état de l'évolution du fonds de solidarité.

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

(en millions d'euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	PLF 2008
Crédits Ouverts	69	51*	40	20,5	13,2	8,66	2,6
Crédits consommés	66,3	49,7	35,1	20,3	8,9	2,04	-

* Situation au 30.06.2007

**ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES
ET DU MONTANT VERSÉ**

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	PLF 2008**
Nombre d'allocataires	4 061	2 911	1 802	914	275	144	115
Montant moyen <i>(en euros)</i>	424	443	456	476	499,79	516	525

* Situation au 01.06.2007

** Estimation au 01.01.2008

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prévision 2008
Nombre d'allocataires	3 604	2 784	1 756	893	322	154*	134
Montant moyen <i>(en euros)</i>	852	852	860	869	886	903*	918

* 1^{er} juin 2007

** Estimation au 01.01.2008

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

Les crédits demandés au titre de la sous-action 31 *Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre* s'élève à 226,47 millions d'euros. Ils sont en hausse de plus de 9 millions (+ 4,17 %). Cette augmentation tient compte :

– de l'augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste de 122,5 à 125 points en vertu de l'article 101 de la loi de finances pour 2007 (+4,5 millions d'euros) ;

– des entrées dans le dispositif (+4,6 millions d'euros).

a) Le dispositif

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

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

Le ministère de la Défense ne gère pas les retraites mutualistes. Celles-ci sont souscrites auprès d'organismes privés. L'action de l'État consiste à définir les conditions légales de la majoration de l'État et à financer celle-ci. Les mutuelles et les sociétés mutualistes versent les majorations aux souscripteurs et sont remboursées l'année suivante par l'État. La prévision 2008 repose en conséquence sur les montants prévisionnels qui seront servis en 2007 par les organismes débiteurs. C'est pourquoi l'incidence budgétaire de la mesure votée en loi de finances pour 2007 se traduira seulement en 2008.

b) Aspects budgétaires

Le nombre de bénéficiaires est estimé à 430 000 en 2008.

Comme le montre le tableau ci-après, rappelons qu'en 2006, il existait des impayés sur les remboursements dus aux sociétés mutualistes consécutifs aux insuffisances de crédits ouverts dans les lois de finances successives. Le rapport annuel de performances 2006 précise que 33 millions d'euros supplémentaires ont été décaissés au titre de ses remboursements, soit 247,77 millions d'euros (voir la partie I du présent rapport spécial).

**ÉVOLUTION DES EFFECTIF ET DES CRÉDITS
CONSCRÉS À LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES**

(en millions d'euros)

Années	Montant des majorations légales	Montant des remboursements de la majoration spécifique	Total des dépenses de l'exercice	Dépenses exécutées	Nombre de bénéficiaires (année n-1)
2003	73	105,9	178,9	162,7	409 866
2004	78,2	114,1	192,3	199,0	413 050
2005	82,1	121	203,1	192,0	419 363
2006	87,2	125,4	212,6	247,8	425 675
2007	94,3*	129,8	224,1	217,4	427 590*
2008	nc	nc	226,5	226,5	430 000

* 1^{er} juin 2007

Source : ministère chargé des Anciens combattants

En 2006, l'excédent de crédits constatés en gestion de la sous - action 01-10 du programme 169 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et allocations rattachées* a été transféré par fongibilité sur la sous-action 31 *Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre*.

Selon les informations fournies par le ministère, cette opération a permis au ministère de s'acquitter de la totalité de ses obligations envers les sociétés de rentes mutualistes. Votre Rapporteur spécial se félicite qu'il ait été mis un terme à cette situation qui contrevenait au principe de l'annualité budgétaire.

On peut espérer que cette situation ne se reproduira plus, grâce à la fongibilité des crédits, car il semble au vu des prévisions pour 2007 fournies à votre Rapporteur spécial que cette action soit encore sous-dotée pour l'exercice 2007.

Par ailleurs, l'existence d'impayés semble également avoir nui à la sincérité budgétaire, si votre Rapporteur spécial se réfère aux incohérences existant dans les chiffres qui lui ont été transmis en réponse à son questionnaire budgétaire, mais également dans les différences de montants entre ceux figurant dans les réponses et celle indiquées dans le projet annuel de performances.

La valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité étant au 1er janvier 2007 de 13,24 euros, le montant du plafond majorable (125 points) s'établissait à 1 655 euros à cette date.

Il convient de noter que la dépense fiscale au titre de la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant est estimée à 70 millions d'euros pour 2008.

3.– Les dépenses destinées aux deux opérateurs : l'ONAC et l'Institution nationale des Invalides

a) La répartition des crédits

La subvention pour charges de service public attribuée pour le fonctionnement de l'ONAC s'élève à 38,7 millions d'euros. Elle progresse de 2,8 millions d'euros en raison de l'augmentation de la masse salariale :

- augmentation de 39,5 % à 50 % du taux de charge pour pensions des fonctionnaires de l'établissement public (1,6 millions d'euros) ;
- constitution d'une provision pour la prise en charge des évolutions de rémunérations, du GVT et l'augmentation des rémunérations accessoires.

L'augmentation réelle des crédits au titre du fonctionnement de l'établissement n'est que de 0,24 million d'euros.

L'ONAC bénéficie également d'une subvention de 18,6 millions d'euros pour la mise en œuvre de son action sociale en faveur des ressortissants. Cette subvention augmente de 5 millions d'euros par rapport à 2007. Pour pérenniser le dispositif d'allocation différentielle au profit des conjoints survivants d'anciens combattants, un crédit de 4,5 millions d'euros supplémentaires est inscrit auquel il convient d'ajouter la dotation de 0,5 million d'euros ouverte après adoption d'un amendement parlementaire lors du vote des crédits de la présente mission à l'Assemblée nationale, à l'automne dernier.

57,3 millions d'euros de subventions au titre du programme 169 sont ainsi alloués à l'ONAC.

La subvention pour charges de service public attribuée à l'Institution nationale des Invalides (INI) s'élève à 10,6 millions d'euros, en hausse de 0,9 million d'euros. Ces crédits englobent une subvention d'investissement de 2,1 millions d'euros, relevant du périmètre financier de la loi de programmation militaire, destinés à permettre la poursuite des travaux de sécurité de l'institution. Les crédits de fonctionnement progressent de 0,8 million d'euros afin de prendre en charge les mesures touchant la masse salariale telles qu'indiquées ci-dessus.

b) Les effectifs

Pour 2007, le plafond d'emplois rémunérés par l'ONAC est fixé à 1 514 ETPT contre respectivement 1 540 et 1 606 en 2007 et 2006. Ces effectifs se répartissent de la manière suivante :

- dans les services central et départementaux : 723 (dont 588 titulaires et 135 contractuels) ;
- dans les établissements (écoles et maisons de retraite) : 791 (dont 669 titulaires et 122 contractuels).

Les sureffectifs dans la catégorie C constatés en 2007 seront résorbés au cours de l'année 2008.

Les services départementaux présenteront un solde net de 26,47 ETP car les sureffectifs d'agents de catégorie C seront partiellement compensés par la réduction des emplois autorisés de délégués à la mémoire combattante, d'assistants de service social et de secrétaires administratifs.

En revanche, le présent projet de loi de finances prend acte de la difficulté à combler les vacances de postes sur les emplois d'aide-soignant et procède à un réajustement du plafond d'emploi autorisé. La professionnalisation de la filière administrative des maisons de retraite se poursuit, avec le recrutement d'un cadre de santé (catégorie A) et d'un économiste (catégorie B) par établissement. Les maisons de retraite connaîtront ainsi une diminution de 19,4 ETP.

Selon les prévisions, la baisse des effectifs se traduira par 32,8 ETP en moins dans les écoles de reconversion professionnelle avec la disparition d'emplois d'enseignants vacataires. En revanche, la professionnalisation de l'encadrement devrait se poursuivre avec le recrutement d'un intendant de catégorie A par établissement.

Les effectifs rémunérés en équivalent temps plein (ETP) au 1^{er} janvier 2007 par l'INI s'établissent à 385,8 pour un effectif théorique de 405, qui reste inchangé en 2008.

c) La performance

L'objectif de performance fixé à l'ONAC est de concilier maîtrise des coûts et amélioration de la qualité. Pour cela, les coûts de gestion de l'action sociale et de l'instruction des dossiers cartes et titres devront être maîtrisés par le maintien des effectifs au niveau utile en tenant compte de la charge de travail, tout en améliorant la qualité du service. Ainsi, pour 2008, le coût moyen par acte de solidarité devra être de 190 euros, rémunérations et charges sociales comprises, tandis que le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent a pour valeur cible : 1 263.

Il est à noter qu'en 2007, que selon les prévisions actualisées, le nombre de dossiers se situera vers 815 car l'activité de délivrance des cartes et titres connaît une forte décroissance. Cette tendance devant se confirmer à l'avenir, le contrat d'objectifs et de moyens arrivée à terme devra prévoir à l'occasion de sa renégociation la réduction des effectifs affectés à ces travaux permettant à l'ONAC d'atteindre sa cible.

L'objectif fixé à l'INI est du même ordre, c'est-à-dire maîtriser les coûts de prise en charge des pensionnaires. Le coût de la journée d'un pensionnaire de 285 euros, en ce qui concerne l'activité hôtelière et thérapeutique. Elles devraient être de 305 euros en 2010, compte tenu de l'évolution des rémunérations et charges sociales qui pèsent fortement sur les coûts.

d) L'action sociale de l'ONAC

L'ONAC a utilisé en 2006 la totalité de la subvention sociale en augmentation de 4 % par rapport à 2005. Entre 2004 et 2006, l'augmentation de cette subvention ainsi que les recettes, en hausse régulière, issues des collectes du Bleuet de France, ont permis d'accroître de 8,25 % le montant consacré aux actions de solidarité en faveur du monde combattant. En 2007, l'ONAC a prévu de consacrer près de 16,4 millions d'euros à ces actions, pour 14 millions d'euros en 2006.

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

Les résultats disponibles à la fin du 1^{er} semestre 2007 attestent que 16,47 % des interventions sociales des services départementaux de l'ONAC concernent le maintien à domicile des ressortissants âgés.

BILAN POUR L'ANNÉE 2006 DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE MENÉE PAR L'ONAC

Catégorie d'interventions	Anciens combattants	Harkis	Veuves	Orphelins pupilles de la Nation majeurs	Total	Montant des dépenses (en euros)
<i>Secours d'urgence</i>	680	60	347	130	1 217	68 905
<i>Achats chèques de service</i>						182 937
<i>Aides financières :</i>	7 910	717	10 112	1 207	19 946	9 618 601
1- difficultés financières	5 835	602	4 995	1 020	12 452	6 044 323
2- frais médicaux	1 637	96	972	143	2 848	1 281 755
3- frais d'obsèques	438	19	4 145	44	4 646	2 292 523
<i>Participations :</i>	2 330	23	3 072	139	5 564	1 615 065
1- Aide ménagère	972	11	1 316	65	2 364	685 134
2- maintien à domicile	1 358	12	1 756	74	3 200	929 931
<i>Colis de douceurs</i>	3 896	28	4 308	95	8 327	193 138
<i>Prêts sociaux</i>	285	3	103	44	435	631 030
Sous-total 1	15 101	831	17 942	1 615	35 489	12 309 675
<i>Assistance aux ressortissants à l'étranger</i>					8 075	829 393
<i>Pupilles mineurs ou en études</i>					709	445 931
<i>Secours aux compagnes et aux pensionnés hors guerre</i>					95	108 016
<i>Subventions pour l'équipement automobile</i>					8	3 247
<i>Subventions aux offices des TOM et aux associations</i>						631 970
<i>Action sociale collective</i>						319 208
Sous-total 2					8 887	2 337 765
Total général					44 376	14 647 440

Source : ministère chargé des Anciens combattants

Par ailleurs, à la suite des travaux d'un groupe de travail portant sur la situation des conjoints survivants les plus démunis, associant des représentants du monde combattant ainsi que des parlementaires, le montant des crédits sociaux alloués par l'État à l'action sociale de l'ONAC pour 2007 a été abondé d'un montant de 0,5 million d'euros destinés au financement du dispositif d'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants de ressortissants de l'ONAC.

L'effectif global des conjoints survivants susceptibles de bénéficier de la mesure est évalué à plus de 9 000 personnes.

Le dispositif consiste à accorder aux conjoints survivants de ressortissants de l'ONAC une aide financière régulière par le versement d'une allocation différentielle qui complète l'ensemble des ressources dont justifie le demandeur, afin de lui assurer un revenu global d'au moins 550 euros par mois.

Les personnes éligibles sont les conjoints survivants de ressortissants de l'ONAC : conjoints survivants de pensionnés militaires d'invalidité, de titulaires de la carte du combattant et de bénéficiaires du code des PMIVG, âgés au

minimum de 60 ans au moment de leur demande, justifiant d'un niveau de ressources mensuelles moyen inférieur à 550 euros au cours des douze derniers mois précédant leur demande et résidant de façon régulière et continue dans le département où la demande est déposée.

Les demandes sont souscrites auprès du service départemental de l'ONAC du lieu de résidence du postulant qui les instruit. Les décisions d'attribution et de rejet de l'allocation différentielle relèvent de la compétence des commissions départementales compétentes pour examiner les questions de solidarité émanations des conseils départementaux pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation.

Compte tenu des délais inhérents à l'élaboration et à la mise en œuvre du dispositif, la date d'effet pour l'ouverture du droit à l'allocation différentielle est intervenue le 1^{er} août en 2007. L'évaluation du nombre de personnes susceptibles de bénéficier de l'allocation différentielle avant le terme de l'exercice budgétaire s'élève à 1 280 conjoints survivants.

La dotation globale de 5 millions d'euros garantit à l'ONAC les moyens financiers nécessaires au versement de l'allocation différentielle à un effectif de bénéficiaires estimé en 2008 à 3 200 conjoints survivants pour un coût moyen mensuel par personne évalué à 130 euros mensuel, soit 1 560 euros par an.

Votre Rapporteur spécial se réjouit que cette ancienne revendication, activement relayée par les parlementaires, en faveur des conjoints survivants les plus démunis ait enfin abouti. Il regrette cependant que ce dispositif d'allocation différentielle n'ait pas été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier, comme l'avaient souhaité les députés lors de la discussion budgétaire en novembre 2007. **Il espère également que le financement de cette allocation ne compromettra pas le maintien d'autres secours en 2007.**

E.— L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE

1.— Aspects budgétaires

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

Les crédits demandés au titre de l'action 4 *Entretien des lieux de mémoire* s'élèvent 11,4 millions d'euros.

Cette action représente 15 % des effectifs globaux du programme, soit 273 ETPT, pour 9,6 millions inscrits sur le titre 2. 57 ETPT sont employés à l'étranger.

L'entretien des nécropoles est assuré à la fois directement par des personnels d'État relevant du ministère de la Défense (qui emploie 199,47 équivalents temps plein en 2007 à cet effet), par délégation de service à des prestataires tels que les communes, des associations ou des entreprises privées (cas habituel des carrés communaux) et, à l'étranger, par le recours à des personnels locaux (52 équivalent temps plein) sous la direction des consuls ou des attachés de Défense.

Les dépenses de fonctionnement estimées à 1,8 millions d'euros sont stables par rapport à 2007. Elles concourent directement à l'entretien des sépulture de guerre tant en France qu'à l'étranger et des hauts-lieux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES

(en euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entretien en France Titre 3	859 633	796 970	810 000	877 680	850 500	850 500
Entretien à l'étranger Titre 3	401 875	357 768	360 000	320 046	380 280	380 000
Sous-total titre 3	1 261 508	1 154 738	1 170 000	1 197 726	1 230 780	1 230 500
Salaires des personnes de recrutement local Titre 2	584 815	585 540	586 000	795 614 ⁽¹⁾	657 507	680 000
Total	1 846 323	1 740 278	1 756 000	1 993 340	1 888 287	1 910 500

(1) – d'importantes augmentations de salaires ont été octroyées aux agents en Libye, au Mexique et en Pologne, en application de mesures salariales locale ;

– recrutement d'un agent supplémentaire au Maroc ;

– un rappel de rémunération d'environ 130 000 euros a été octroyé à un agent de nécropole à Naples suite à un contentieux.

2.– Bilan et perspectives

Les opérations menées en France en 2007 concernent des opérations de rénovation et de restauration. Parmi ces opérations il convient de citer l'achèvement de la maison du gardien et de la base-vie de la nécropole de La Doua (Rhône), la démolition d'abris amiantés à Pontavert (Aisne), la consolidation de la chapelle de Riche (Moselle), la reconstruction des escaliers et des paliers de la nécropole de Chasseneuil-sur-Bonnieure (Charente), la confortation du mur de soutènement de celle de Sigolsheim (Haut-Rhin).

Le programme de restauration de la basilique de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais) a été poursuivi, la nécropole de Weiler (Bas-Rhin) a été reconstruite, celle d'Hermonville (Marne), complètement isolée, a été désaffectée et les corps qu'elle abritait ont été ré-inhumés à Cormicy, le chantier de la nécropole de Flirey (Meurthe-et-Moselle) a été entrepris.

Des interventions ont eu lieu dans de nombreux carrés militaires et cimetières communaux notamment dans ceux de la Mouche (Lyon), de La Mulâtière (Rhône) et de Bobigny (Seine-Saint-Denis).

Le coût d'ensemble s'est élevé, report de crédits 2006 compris, à 965 160 euros.

À l'étranger, l'essentiel du programme de sauvegarde des nécropoles à l'étranger envisagé pour l'année 2007 a pu être réalisé et notamment l'achèvement de la reconstruction complète des cimetières de Mers-el-Kébir et d'Oran (Algérie). D'importantes interventions ont eu lieu également dans quatre nécropoles de Belgique, à Tobrouk (Libye), à Asmara (Erythrée) à Fez, Meknès et Kénitra (Maroc), à Da Nang (Vietnam) et à Rome et Venafro (Italie). Des crédits d'un montant de 124 669 euros ont été délégués aux différents postes diplomatiques à cette fin.

Le programme de travaux pour 2008 communiqué par le ministère à votre Rapporteur spécial au titre de cette action 4 reprend globalement les projets annoncés dans l'action 2 *Politique de Mémoire* du programme 167.

Votre Rapporteur spécial en déduit que ces travaux sont menés conjointement par la DMPA et les directions interdépartementales de la DSPRS et qu'ils figureraient ainsi sur deux actions appartenant à deux programmes différents.

Cette constatation ne fait que conforter l'avis exprimé, depuis 2006, à la fois par votre commission des Finances et la Cour des comptes sur l'éclatement des crédits de mémoire, lequel ne devrait pas perdurer.

*

* *

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

Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* rassemble trois dispositifs d'indemnisation en faveur de victimes de la seconde guerre mondiale ou de leurs ayants cause. Les crédits demandés pour ce programme s'élèvent à 143,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 148,2 millions d'euros en crédits de paiement.

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

Les crédits demandés au titre de cette action s'élèvent à 94,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 98,9 millions d'euros en crédits de paiement. L'écart de 4,7 millions d'euros entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'explique par les indemnisations pluriannuelles amorcées en 2006 concernant l'indemnisation des victimes de spoliation.

1.- Les victimes de spoliation

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

a) L'estimation des crédits

L'indemnisation des spoliations se poursuit, comme en 2006 et 2007, à un rythme soutenu. L'augmentation des crédits demandés s'explique par des dossiers signalés par la CIVS concernant des patrimoines extrêmement importants et dont l'instruction devrait arriver à son terme en 2008. Les crédits destinés à l'indemnisation des spoliations sont estimés 55,3 millions d'euros pour environ 2 620 dossiers.

Le montant moyen des recommandations émises depuis l'origine s'élève à 22 445 euros.

Pour la première fois, les dépenses de personnel et de fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) sont intégrées dans le programme. Elles s'élèvent respectivement à 2,6 et à 0,29 millions d'euros. Auparavant, le budget de fonctionnement, comme les moyens en personnel de la Commission, relevaient du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

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

b) Un objectif et deux indicateurs

Votre Rapporteur spécial est satisfait qu'un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandations favorables*, assorti de deux indicateurs, soit présenté dans le projet annuel de performances, répondant ainsi au souhait formulé par votre commission des Finances dans son observation adoptée l'an dernier, lors de l'examen des crédits de la présente mission.

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

Le délai moyen prévu pour 2008 est de 4,5 mois pour les résidents français et 5,5 pour les non-résidents.

c) Les activités de la CIVS

Le nombre de dossiers enregistrés est en baisse depuis 2003, après le pic atteint en 2002. Depuis le début de l'année 2007, une centaine de nouveaux dossiers, tous préjudices confondus, est enregistrée mensuellement. Face à ce flux relativement soutenu et au stock existant, la CIVS a mis en place des moyens afin d'instruire les requêtes dans les meilleurs délais et conditions. Ainsi, la Commission a étoffé ses effectifs, s'est dotée de procédures permettant d'accélérer la formulation de recommandations et a renforcé les investigations menées par ses antennes, notamment celle de Berlin. Parallèlement à ces dispositifs, une politique soutenue de communication a été engagée, en particulier à l'égard des requérants.

Le traitement complet d'un dossier requiert actuellement environ deux ans s'agissant d'un dossier matériel et neuf mois s'agissant d'un dossier bancaire, depuis la réception du questionnaire jusqu'au passage devant le Collège délibérant. Ce délai varie considérablement selon le degré de complexité des recherches en archives. Au 31 mars 2007, 52 % des dossiers matériels étaient néanmoins traités et instruits en moins de deux ans.

La Commission a adopté une démarche tendant à privilégier ceux d'entre eux présentant un caractère d'urgence, à savoir émanant de requérants qui ont été directement victimes de spoliations (« victimes directes »), âgés de 75 ans, gravement malades et/ou en situation de précarité financière. Depuis 2003, la Commission accorde également une priorité absolue au traitement des dossiers anciens.

Au 31 août 2007, sur les 23 977 dossiers enregistrés par la CIVS, 15 887 sont mis à la charge de l'Etat français dont 14 479 ont été transmis aux services du Premier ministre, parmi lesquels 13 754 proposent une indemnisation et 725 portent rejet ou désistement. A ce jour, 13 494 recommandations ont été traitées par le Premier ministre, qui concernent, compte tenu des partages successoraux, 26 619 bénéficiaires et porte à 84,94 le pourcentage des dossiers traités.

2.- Les orphelins

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

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

Les crédits destinés à l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites concernent essentiellement, comme en 2006 et 2007, le versement des arrérages des rentes concédées depuis la publication du décret n°2000-657 du 13 juillet 2000.

D'octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, au 31 août 2007, le service instructeur, la DSPRS, a enregistré 17 328 demandes et 13 380 décisions d'indemnisation ont été signées, soit 77,22 % de demandes satisfaites. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 6 472 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital (48,37 %) et 6 908 sous la forme de la rente mensuelle (51,63 %).

La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels a déjà, fait valoir ses droits. Le nombre de crédientiers est stabilisé depuis 2006. Sur le total de 13 380 décisions d'indemnisation prises à fin 2007, 47 dossiers nouveaux ont été signés en 2007, 25 sont prévus en 2008.

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie, réalisées chaque année par l'ONAC, les prévisions de crédits pour 2008 s'établissent à 36 millions d'euros. Elles intègrent les arrérages en année pleine des 6 482 crédientiers attendus au 31 décembre 2007, auxquels s'ajoute le coût des dossiers nouveaux attendus (0,5 million d'euros).

B.- INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les crédits demandés au titre de l'action 2 s'élèvent à 49,3 millions d'euros. Ils sont en baisse de plus de 19 % par rapport à 2007.

Depuis la parution du décret du 27 juillet 2004 et jusqu'au 31 août 2007, la DSPRS a enregistré 28 356 demandes et 19 750 décisions d'indemnisation sont intervenues, ce qui représente 69,65 % de demandes satisfaites. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 11 953 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital (60,52 %) et 7 797 sous la forme de la rente mensuelle (49,48 %).

Au 31 décembre 2007, pour un nombre total de 7 983 crédientiers, le montant de l'arrérage annuel s'élève à 43,8 millions d'euros. Au 31 décembre 2008, pour un nombre prévisionnel de 8 103 crédientiers, le coût annuel des arrérages est estimé à 44,5 millions d'euros. La prévision du présent projet de loi de finances, de 49,3 millions d'euros, intègre les arrérages en année pleine servis aux crédientiers déjà identifiés, auxquels s'ajoute le coût des quelque 300 dossiers nouveaux attendus pour l'année 2008, dossiers encore en stock à la DSPRS ou susceptibles d'être déposés, aucune forclusion n'ayant encore été opposée aux demandeurs.

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

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du mardi 30 octobre à 21 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*.

M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial, a tenu, en premier lieu, à rendre hommage à son prédécesseur, Jean-Claude Mathis, pour l'excellent travail qu'il a accompli au cours de la précédente législature.

Il a ensuite précisé que dans le cadre de la LOLF, les défis d'une bonne gouvernance financière ont tenu toutes leurs promesses puisque 100 % des réponses du ministère lui étaient parvenues à la date butoir du 10 octobre dernier.

Il a indiqué que les crédits destinés à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'élèveront pour 2008 à environ 3,768 milliards d'euros.

Le premier programme *Liens entre la Nation et son armée* est doté de 258 millions d'euros,

Le deuxième programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* est doté de 3 milliards 361 millions d'euros,

Les crédits du troisième programme, qui porte sur *l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* s'élèvent à 148 millions d'euros.

Les crédits directement en faveur du monde combattant, et à ce titre gérés par le Ministère des anciens combattants, figurent tous dans cette mission. Ils sont de 3 milliards 370 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial a précisé que les crédits de la mission étaient en baisse de 2,17 % par rapport à 2007. Il a ajouté que, compte tenu de l'évolution démographique, la dotation moyenne par pensionné (programme 169) augmente de 3,27 % par rapport à l'an dernier. Aussi, depuis 2002, cette dotation moyenne par pensionné est passée de 7 830 euros à 9 154 euros, soit une hausse de presque 17 % sur l'ensemble de cette période.

Il a tout d'abord souligné que grâce à ce budget les droits des anciens combattants seront garantis.

En premier lieu, la décrystallisation est consolidée et s'étend en 2008. Le coût de la revalorisation de la valeur du point a été correctement évalué en 2007 à 110 millions d'euros. Les premiers paiements à l'étranger au taux « décrystallisé » sont intervenus, en règle générale, aux échéances normales. Dans le présent projet de loi, le financement du complément de mesures de décrystallisation votées en

2007 est prévu. Ainsi 24 millions d'euros permettront l'ouverture de droits à de nouveaux bénéficiaires, notamment à 3 800 conjoints survivants supplémentaires.

S'agissant de la retraite du combattant, il a précisé qu'un crédit de 5 millions d'euros supplémentaire est inscrit pour tenir compte de l'évolution à la hausse de la population concernée.

Il a cependant regretté qu'une nouvelle hausse de l'indice de la retraite du combattant ne soit pas prévue. C'est pourquoi, il a indiqué qu'il présenterait un amendement de transfert de crédits visant à permettre le financement d'une telle mesure.

S'agissant des crédits d'appareillage, 9,775 millions d'euros permettront de maintenir la prise en charge des prestations de qualité et de garantir de meilleurs remboursements notamment pour les gros appareillages.

Quant aux crédits nécessaires à la prise en charge du régime de sécurité sociale des invalides de guerre, ils connaissent une progression de 8,4 millions d'euros pour s'établir à 172 millions d'euros, soit une augmentation de 5 %.

Par ailleurs, la dotation consacrée aux rentes mutualistes augmente de 4 % pour se situer à 226,5 millions d'euros, soit une hausse de 9 millions d'euros pour prendre en compte l'évolution du nombre de bénéficiaires et financer la majoration du plafond décidée en loi de finances 2007. Cette mesure n'aura d'effet en matière budgétaire qu'à compter de 2008, puisque les mutuelles versent les majorations aux souscripteurs et sont remboursées l'année suivante par l'État.

Il s'est réjoui que l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants les plus démunis soit mise en place. Ce dispositif sera pérennisé grâce à l'augmentation des crédits sociaux de l'ONAC de 4,5 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter le crédit de 0,5 million d'euros inscrit par un amendement parlementaire lors du vote des crédits de la mission à l'Assemblée nationale, à l'automne dernier. Ces crédits correspondent au financement en année pleine d'une allocation différentielle assurant à chaque conjoint survivant un revenu mensuel au moins égal à 550 euros. L'effectif des bénéficiaires potentiels en 2008 est estimé à 3 200 conjoints survivants pour un coût moyen mensuel de 130 euros, soit 1 560 euros par an.

Le Rapporteur spécial a indiqué, enfin, que le Gouvernement a décidé de pérenniser l'ONAC et de lui donner, à l'occasion de la préparation du contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2008-2012, les ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses missions. Ainsi, soutien significatif, une augmentation 2,8 millions d'euros de sa subvention, lui est accordé pour son fonctionnement. Elle permettra notamment de prendre en charge la hausse du taux de charge sur les cotisations de pension des fonctionnaires des établissements publics.

Il a poursuivi en présentant les budgets des principales actions des trois programmes.

À titre liminaire, il a indiqué que le montant de la dépense fiscale liée à cette mission est estimé pour 2008 à plus de 540 millions d'euros, dont 200 millions pour la demi-part supplémentaire et 70 millions pour la déductibilité des versements à la rente mutualiste.

S'agissant de la journée d'aptitude à la préparation à la défense (JAPD), on note une baisse constante des crédits qui lui sont consacrés. Ils sont estimés à 156 millions d'euros en 2008. Cette baisse est de 5 % en autorisations d'engagement et de 1 % en crédits de paiement.

Une diminution substantielle de crédits nécessaires au fonctionnement a été obtenue grâce à des efforts de rationalisation. Ainsi, des économies de fonctionnement de 28 % en autorisations d'engagement et 8 % en crédits de paiement sont attendues grâce à la fois à la réalisation de marchés globalisés et aux perspectives d'externalisation, mais également à la modernisation des outils et la simplification des procédures de recensement et de convocation. Ces économies ont pu être réalisées sans porter atteinte au taux de satisfaction des usagers. Celui-ci doit atteindre une valeur cible de 90 % en 2010. Le coût moyen par participant doit être maintenu en dessous de 200 euros.

Cette baisse des crédits demandés doit tout de même être relativisée si l'on tient compte du soutien dont bénéficie la JAPD en provenance du programme 212 *Soutien à la politique de défense* évalué à 20 millions d'euros pour 2008, notamment avec la mise à disposition de locaux et de personnels.

En application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, les crédits destinés à la politique de la mémoire connaissent une forte hausse en raison de l'inscription de 3 millions d'euros destinés au capital de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc

2,74 milliards d'euros seront consacrés à l'administration de la dette viagère : 1,96 milliard pour les pensions militaires d'invalidité et 775 millions d'euros pour la retraite du combattant.

La baisse du nombre de ressortissants en matière de pensions militaires d'invalidité est estimée à 4,85 % en 2007 et à 3,8 % en 2008. Le ministère estime que les marges de manœuvre dégagées en matière de pension seront de l'ordre de 102 millions d'euros. Cependant les crédits demandés pour le paiement des pensions ne baissent que de 78 millions d'euros afin de permettre l'ouverture de droits à de nouveaux bénéficiaires, à hauteur de 24 millions d'euros, dans le cadre des mesures de décrystallisation.

Quant aux crédits destinés à la retraite du combattant, ils augmentent donc de plus de 5 millions d'euros pour tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires. Dans les prochaines années, l'accroissement du nombre de bénéficiaires devrait se ralentir, les postulants en âge légal de solliciter la retraite du combattant nés en 1942 et 1943 ayant été très peu sollicités durant les opérations d'Afrique du nord.

La dotation 2008 ne comporte pas de crédits supplémentaires au titre de la décrystallisation puisque celle-ci est désormais achevée pour la retraite du combattant.

Le Rapporteur spécial a indiqué qu'après étude du rapport annuel de performances 2006 et d'après les prévisions portant sur les principaux indicateurs du programme, notamment ceux ayant trait au nombre de dossiers traités par agent, un ajustement des effectifs sera nécessaire pour tenir compte de la baisse d'activité de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

Il a ajouté qu'en réponse à l'audit de modernisation relatif au traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité de juillet 2006, les mesures mises en œuvre ont permis de réduire la durée moyenne de traitement d'un dossier de 470 jours fin 2006 à 455 jours au 30 juin 2007. Ces mesures concernent notamment la formation des agents, la revalorisation du travail des experts médicaux ou la normalisation de la composition d'un dossier.

Quant à l'ONAC et à l'Institution des Invalides, ils bénéficient d'un soutien continu de la part du gouvernement. L'ONAC doit recevoir une subvention pour charge de service public de 38,7 millions d'euros à laquelle s'ajoutent 18,6 millions d'euros pour son action sociale.

L'Institution des Invalides recevra 10,6 millions d'euros, dont 2,1 millions destinés à permettre la poursuite des travaux de sécurité de l'institution dont elle a grand besoin.

148 millions d'euros sont destinés à l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie durant la Seconde Guerre Mondiale.

S'agissant des orphelins, la plupart d'entre-eux ont déjà fait valoir leur droit. Une majorité, environ 60 %, opte pour des indemnisations sous forme de capital, actuellement fixée à 27 440 euros, la rente mensuelle s'établissant à 457 euros.

En revanche, l'indemnisation des victimes de spoliations se poursuit à un rythme soutenu. Le montant moyen des indemnisations accordées au titre des spoliations est de 22 445 euros. Les crédits nécessaires à cette action sont en hausse car l'instruction de dossiers concernant des patrimoines particulièrement importants devrait arriver à son terme en 2008.

Enfin, le Rapporteur spécial a précisé qu'un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliation dès l'émission de recommandations favorables* et deux indicateurs sont présentés dans le projet annuel de performances 2008. Il s'agit certainement d'une réponse aux observations formulées par la commission des Finances l'an dernier.

Les objectifs quant aux délais de paiement par l'administration sont fixés à quatre mois et demi pour ceux qui résident en France et à cinq mois et demi pour ceux qui résident à l'étranger. Ces délais ne prennent pas en compte la durée d'instruction des dossiers qui est très variable et souvent très longue, en moyenne deux ans.

M. Dominique Baert a posé trois questions au Rapporteur spécial :

– quels sont les éléments de pérennisation de l'ONAC ? Les diminutions d'effectifs ne remettent-elles pas en cause la poursuite de son activité sur tous les territoires ?

– s'agissant de l'allocation différentielle à destination des veuves de combattants, le Rapporteur spécial connaît-il le nombre de dossiers qui ont obtenu satisfaction ? La condition de ressources de 550 euros ainsi que les nombreuses conditions d'attribution rendent l'obtention de cette allocation extrêmement difficile. Les 4,5 millions d'euros de crédits prévus pour cette allocation en 2008 ne seront sans doute pas consommés en totalité ;

– 3 millions d'euros sont prévus pour la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie. Le Rapporteur spécial a-t-il connaissance du lieu d'implantation de cette fondation ?

M. Jean-Pierre Gorges s'est étonné que les crédits de cette mission ne diminuent que de 2,17 % alors que l'évolution démographique à la baisse de la population concernée est bien plus rapide. Pourquoi l'évolution des crédits n'est-elle pas proportionnelle à la diminution des effectifs ?

M. Michel Bouvard s'est également interrogé sur l'aboutissement des dossiers de demandes d'allocation différentielle pour les veuves de combattants. La mise en place de cette nouvelle allocation s'est-elle traduite par la diminution des secours distribués par l'ONAC aux veuves de combattants ?

Par ailleurs, au sein du programme *Liens entre la nation et son armée*, les crédits prévus pour la Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) ne sont que de 127 millions d'euros en 2008, alors que 131 millions d'euros de crédits ont été consommés en 2007, avec une dotation initiale de 126 millions d'euros. Ces crédits seront-ils suffisants ?

M. Jérôme Cahuzac a évoqué la demande des anciens combattants de réduire l'âge à partir duquel ils ont droit à une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Cet âge est de 75 ans aujourd'hui. L'abaisser à

70 ans coûterait très cher, mais on pourrait imaginer une solution progressive en commençant par abaisser cet âge d'un an en 2008.

M. Jean-Yves Cousin a demandé des explications sur la longueur des délais d'instruction des dossiers concernés par le programme 158.

M. Bruno Le Maire a interrogé le Rapporteur spécial au sujet de l'indemnisation des orphelins victimes de la barbarie nazie. Les députés reçoivent toujours de nombreuses lettres d'orphelins de résistants ou de parents juifs non déportés mais victimes de la barbarie nazie, à qui l'indemnisation n'est pas accordée par l'État. Est-ce que la définition des victimes qui doivent être indemnisées fait l'objet d'un consensus ?

M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial, a répondu à M. Dominique Baert que le contrat d'objectifs 2008-2012 garantit la pérennité de l'ONAC. S'agissant de l'allocation différentielle pour les veuves, les services du ministère estiment que 9 000 personnes pourraient être concernées. Pour 2008, on évalue le nombre de dossiers qui seront acceptés à 3 200. Quant à la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, il a fait savoir qu'il n'avait pas d'information sur sa localisation.

Le budget de la mission est stable malgré la tendance démographique à la baisse de la population concernée en raison de la « dé cristallisation » des pensions des ressortissants des pays anciennement sous souveraineté française. Cette mesure est indispensable à la reconnaissance du sacrifice et de l'engagement des combattants.

Les crédits de la JAPD vont être maîtrisés grâce à la diminution du niveau d'encadrement de la formation, des catégories B étant remplacées par des catégories C.

Le coût de la demi-part supplémentaire est actuellement de 200 millions d'euros. Il sera amené à augmenter de façon importante dans les prochaines années, en raison de l'arrivée à 75 ans de la génération des anciens d'Algérie.

M. Marc Le Fur a souligné que la demi-part supplémentaire profite d'abord aux plus riches. La mesure de revalorisation des pensions proposée par le Rapporteur spécial dans son amendement est meilleure car elle est ciblée sur les personnes les plus modestes.

M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial, a indiqué que les délais d'instruction étaient très longs lorsqu'il s'agissait de réunir des preuves de spoliation matérielle. De ce fait, les délais sont de deux ans en moyenne.

Pour recevoir une indemnisation en tant qu'orphelin des victimes de la barbarie nazie, il faut avoir été orphelin avant l'âge de 21 ans, d'un père ou d'une mère déporté dans les conditions définies aux articles L. 272 et L. 286 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Article 33 : *Crédits du budget général* :

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur spécial visant à majorer le montant de la retraite du combattant de 2 points d'indice, ce qui se traduirait par un coût de 38 millions d'euros. L'augmentation des crédits du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* serait compensée par la diminution des crédits de communication, de promotion et de valorisation du patrimoine culturel ainsi que des crédits de la JAPD, inscrits sur le programme *Liens entre la nation et son armée*.

Le **Président Didier Migaud** a apprécié le caractère sérieux et réaliste de la diminution des crédits proposée pour compenser la mesure, et déclaré l'amendement recevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Jérôme Cahuzac ayant exprimé le soutien des commissaires du groupe socialiste, radical et citoyen à cet amendement, la Commission a *adopté* cet amendement à l'unanimité.

Puis, le **Rapporteur spécial** ayant émis un avis favorable à leur adoption, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* ainsi modifiés.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 33

Amendement n° II-92 présenté par M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial, et MM. , Michel Bouvard, René Couanau, Michel Dieffenbacher, Jean-Claude Flory, Marc Le Fur, Patrice Martin-Lalande, Pierre Morel-à-l'Huissier, Georges Tron, au nom de la commission des Finances :

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

<i>(en euros)</i>		
Programmes	+	-
Liens entre la nation et son armée <i>Dont titre 2</i>	0 0	38 000 000 0
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant <i>Dont titre 2</i>	38 000 000 0	0 0
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
TOTAUX	38 000 000	38 000 000
SOLDE	0	