

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »	7
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2007	7
C. PRÉSENTATION DES MOYENS	7
1. <i>Les emplois</i>	7
2. <i>Les crédits budgétaires</i>	8
3. <i>Les principales mesures pour 2007</i>	9
II. LE PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »	11
A. PRÉSENTATION PAR ACTION.....	11
B. EVOLUTION DES CRÉDITS	12
C. LES EFFECTIFS	12
D. APPRÉCIATION DES INDICATEURS.....	13
III. LE PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »	15
A. FINALITÉ ET PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	15
1. <i>La finalité du programme</i>	15
2. <i>Les opérateurs</i>	15
3. <i>La structure</i>	15
B. LA « RENTE » FISCALE	16
C. L'ÉVOLUTION DES MOYENS	17
D. LES EFFECTIFS	18
E. OBJECTIFS ET INDICATEURS.....	18
IV. LE PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE »	23
A. LE DISPOSITIF	23
B. LES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME	23
C. LES CRÉDITS DE L'INDEMNISATION	24

V. EXAMEN DE L'ARTICLE 43 RATTACHÉ	27
A. LE DROIT EXISTANT	27
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	27
C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	27
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, NOTAMMENT L'ADOPTION DES ARTICLES 43 BIS (NOUVEAU) ET 43 TER (NOUVEAU)	29
EXAMEN EN COMMISSION	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principalement, au regard de la somme qu'il engage, **il convient de se réjouir que le processus de décrystallisation des pensions des anciens soldats coloniaux**, entamé voici 2 ans par le ministre, ait reçu le soutien du Président de la République et **trouve ainsi son aboutissement. Cette mesure**, introduite par amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, prendrait effet au 1^{er} janvier 2007, **coûterait en année pleine 110 millions d'euros** et devrait concerner près de 80.000 bénéficiaires.

- **Votre rapporteur spécial attire l'attention sur le cas des militaires participant aux opérations extérieures (OPEX)** qui souhaiteraient, par alignement sur ce qui a été accordé, il y a quelques années, aux anciens combattants d'AFN, se voir attribuer la carte du combattant dès 4 mois d'intervention.

- **Il convient également de s'inquiéter de l'entretien des lieux de mémoire, notamment à l'étranger.** Sans anticiper, sur les résultats définitifs du contrôle sur l'état des lieux de mémoire qui sera présenté au premier trimestre 2007, **votre rapporteur spécial souhaite sensibiliser les pouvoirs publics, sur ce problème, dès la discussion budgétaire pour 2007.** Il demeure choqué, pour ne pas dire traumatisé, de ce qu'il a pu constater, essentiellement en Algérie, lors des déplacements qu'il a effectués dans le cadre de cette mission de contrôle. Si tout ne peut être parfait partout, un pays comme le nôtre ne peut tout accepter.

Dans l'état actuel de ses réflexions, votre rapporteur spécial suggère, pour l'entretien des lieux de mémoire, que l'on s'inspire davantage des systèmes mis en place par les pays étrangers, notamment les anglo-saxons, et que l'on s'oriente vers un recentrage de cette fonction tout en la dotant de moyens permettant d'assurer un suivi sur place et des entretiens plus systématiques.

- **Il faut se féliciter de la bonne application des dispositifs prévus pour l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale**, notamment grâce à l'extension du décret du 13 juillet 2000, réparant une injustice évidente et ce malgré l'effort financier que cela représente. Cependant, étant régulièrement saisi de demandes, **votre rapporteur spécial interrogera le ministre sur les possibilités d'accorder aux autres orphelins de guerre des droits à réparation.** En effet, l'injustice qui leur est faite par rapport aux orphelins de déportés ne saurait perdurer.

- **Par esprit de justice votre rapporteur spécial est également favorable à l'extension des droits à réparation aux pupilles de la Nation.**

Enfin, il est une autre demande tout aussi préoccupante : l'extension du dispositif d'indemnisation au cas des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD et KHD¹). Pour avoir assisté à la réunion organisée, par le ministre, à Strasbourg avec la Fondation « Entente franco-allemande », votre rapporteur spécial sait que l'échec de cette rencontre n'est pas imputable au ministre. Cependant, il ne peut admettre la résignation avec laquelle le gouvernement s'est retranché devant l'hostilité du président de la Fondation.

¹ Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfdienst.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

Le programme **167** : « **Liens entre la Nation et son armée** » a pour principale fonction de maintenir et promouvoir l'esprit de défense et la relation entre la Nation et son armée. Il rassemble les moyens mis en œuvre pour l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) mais aussi en faveur des visiteurs des musées et des lieux de mémoire, du public des diverses manifestations et commémorations et de la communication.

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 au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, principalement les anciens combattants et leurs ayants cause.

Le programme **158** : « **Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale** » met en œuvre la réparation prévue par les trois dispositifs mis en place depuis 1999.

B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2007

L'effort en faveur du monde combattant sera poursuivi :

- la hausse des crédits pour les actions de solidarité, sera prolongée ;
- déjà relancée en 2006 l'augmentation de la retraite du combattant sera consolidée ;
- il sera surtout marqué par le projet de décrystallisation des pensions des anciens combattants citoyens d'Etats anciennement placés sous la souveraineté française.

C. PRÉSENTATION DES MOYENS

1. Les emplois

Les emplois autorisés au sens des équivalents temps pleins travaillés (ETPT), au nombre de 4.986 pour 2007, sont en diminution de 448 ETPT par rapport à 2006. Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » dispose de 73 % des ETPT. Si la baisse des ETPT résulte principalement du

transfert de 300 emplois vers l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) ceci ne change rien aux emplois dont dispose le ministère, l'ECPAD étant opérateur du programme 167. Lequel bénéficiera ainsi en 2007 d'un effectif de 693 équivalents temps pleins (ETP) au titre de ses opérateurs¹, hors plafond d'emplois du ministère.

Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » dispose du reste de l'effectif, soit 1.352 ETPT; surtout, 1.810 ETP (- 50 emplois par rapport à 2006) rémunérés par ses opérateurs², hors plafond d'emplois du ministère, lui sont rattachés.

Le programme « Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » ne dispose d'aucun effectif. Il bénéficie seulement d'un crédit de soutien de 4,7 millions d'euros correspondant à du fonctionnement.

2. Les crédits budgétaires

La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » disposera, en 2007, de 3.752 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de 3.749,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP), contre 3.895,7 millions d'euros d'AE et 3.879,9 millions d'euros de CP, en 2006. Les crédits de paiement de la mission sont donc en diminution de 3,36 %. Les dépenses d'intervention représentent près de 90 %³ du total et les dépenses de personnel (titre 2) 6 %.

La plus grande part des crédits de la mission, soit 88,7 % du total, relève du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » :

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

(en millions d'euros)

Programme	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Variation 2007/2006	Emplois pour 2006 (exprimé en ETPT)	Plafond d'emplois autorisé pour 2007 (exprimé en ETPT)
167 - Liens entre la Nation et son armée	279,03	270,54	-3,04%	4 044	3 634
169 - Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 393,88	3 328,98	-1,91%	1 390	1 352
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	207,00	150,00	-27,54%		
TOTAUX	3 879,91	3 749,52	-3,36%	5 434	4 986

¹ L'ECPAD et les musées de chacune des trois armes.

² Dont 77,5 % pour l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et le restant pour l'Institution nationale des invalides (INI).

³ Dont 80,7 % destinés au paiement de la dette viagère.

3. Les principales mesures pour 2007

Les actions de solidarité à l'attention des anciens combattants et de leurs ayants cause, attribuées par l'ONAC, continueront à être développées par une hausse de 0,5 million d'euros, comme en 2006. Ces aides s'élèveront ainsi à 13,6 millions d'euros (contre 13,1 millions d'euros en 2006).

L'article 43 du projet de loi de finances pour 2007 consolide la revalorisation de la retraite du combattant, entreprise en 2006, par une nouvelle augmentation de 2 points d'indice applicable dès le 1er janvier 2007, après les 2 points déjà accordés au 1^{er} juillet 2006. Le coût de cette mesure est estimé à 40 millions d'euros.

Même si elle n'est pas inscrite dans le projet de budget pour 2007, la décrystallisation a été annoncée, lors du Conseil des ministres du 27 septembre dernier. Elle prendrait effet au 1^{er} janvier 2007 et son coût, en année pleine, est évalué à 110 millions d'euros.

Ces mesures emblématiques concernent toutes le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

II. LE PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

A. PRÉSENTATION PAR ACTION

Ce programme comprend les actions permettant de toucher le plus large public : les jeunes, au travers de la JAPD, et les chercheurs mais aussi l'ensemble de la population. Il est piloté par le secrétaire général pour l'administration de la défense, M. Christian Piotre, sous l'autorité du ministre délégué aux anciens combattants pour ce qui concerne la politique de mémoire. L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) et les musées de chacune des trois armes sont les opérateurs de l'Etat pour ce programme.

L'action 1 : « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD) regroupe les moyens de la direction du service national (DSN), rattachée au SGA et basée à Compiègne, dont la mission principale est d'accueillir en JAPD une classe d'âge par an. Elle dispose de la majorité des crédits et des effectifs du programme.

L'action 2 : « Politique de mémoire » est tournée en priorité vers les jeunes générations. Cette action du ministère de la défense est confiée au ministre délégué aux anciens combattants, et supervisée par le Haut conseil de la mémoire combattante (HCMC) présidé par le Chef de l'État. Elle se traduit, notamment, par l'organisation des cérémonies, le soutien aux actions et publications sur la mémoire et les investissements nécessaires à la préservation et au développement du patrimoine commémoratif.

La mise en œuvre de la politique de mémoire est assurée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. À l'échelon local, cette politique est relayée en partenariat par l'ONAC.

L'action 3 : « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » vise à sensibiliser le public à la culture de défense par l'optimisation du patrimoine du ministère de la défense (monuments historiques, musées des trois armes, musiques, archives, bibliothèques).

La DMPA assure la coordination et la mise en œuvre de l'action.

L'action 4 : « Communication », moteur de la cohésion interne de l'armée, est également nécessaire au maintien du lien avec la Nation.

Toutefois, la communication pilotée par la délégation à l'information et à la communication de Défense (DICoD) relève de plusieurs autorités, disposant de crédits pour cette fonction (chaque arme dispose de moyens propres). Ainsi, la DICoD et son établissement sous tutelle, l'ECPAD, ne continuent à rassembler qu'environ la moitié des ressources financières et humaines consacrées à l'information et à la communication de Défense.

B. EVOLUTION DES CRÉDITS

Ce programme disposera de 275,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 270,5 millions d'euros en crédits de paiement (hors fonds de concours), en diminution respectivement de 6,5 % et de 3 % par rapport au projet de loi de finances pour 2006.

Cette baisse des crédits de paiement, résulte d'une réduction d'effectif principalement liée à des transferts. Les dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 62,5 % du total, diminuent de 22 millions d'euros (- 11,5 %). Les dépenses de fonctionnement progressent, dans le même temps de 8,9 millions d'euros soit 11,3 %.

Crédits de paiement par action après ventilation entres programmes

(fonds de concours inclus)

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007*
1- Journée d'appel de préparation à la défense	165,9	162,7	179,9	181,5
2- Politique de mémoire	12,7	5,2	12,8	5,2
3- Promotion et valorisation du patrimoine culturel	60,9	58,4	62,1	62,3
4- Communication	39,8	45,2	41,4	45,7
Totaux	279,3	271,5	296,2	294,7

* +23,2 millions d'euros en provenance du programme "Soutien de la politique de défense" (mission "Défense").

C. LES EFFECTIFS

Pour 2007 le plafond d'emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme 167 s'établit à 3.634 ETPT soit 2.254 civils et 1.380 militaires.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit un solde négatif de - 373 ETPT, principalement lié à un transfert de 300 emplois civils et militaires depuis l'action communication vers l'ECPAD. On relève également une économie de 27,5 ETPT sur la période 2006/2007 et un transfert interne de 49 ETPT.

Ces mouvements d'affectation ne changent rien aux moyens en personnel de ce programme 167 puisque parmi les 4 opérateurs dont-il dispose figure l'ECPAD. Ainsi, avec les emplois des musées des trois armes, il bénéficiera de 693 ETPT complémentaires, hors plafond d'emplois autorisés.

L'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense », compte tenu du nécessaire encadrement de ce dispositif par le personnel de la direction du service national, représente la majorité des effectifs du programme (2.892 ETPT).

L'action 2 « Politique de mémoire » ne comportera plus d'effectifs en 2007. Ses emplois, essentiellement de la DMPA, seront transférés à la sous-action 31 du programme 212 « Soutien de la politique de défense » pour en rationaliser la gestion.

L'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel », qui dispose de 519 ETPT, comprend l'effectif du service à compétence nationale « Service historique de la défense » (SHD) créé en 2005 qui regroupe les anciens services historiques d'archives du ministère. Les emplois des opérateurs (les musées des trois armes) représentent 391 ETPT supplémentaires.

Enfin, l'action 4 « Communication », relevant de la DICoD, comprend 223 ETPT auxquels s'ajoutent au titre de l'opérateur ECPAD, à partir de 2007, 302 emplois, hors plafond d'emplois autorisés.

D. APPRÉCIATION DES INDICATEURS

L'objectif n° 1 a pour ambition d'assurer, pour la JAPD, un niveau de satisfaction de plus de 80 %, en maîtrisant le coût de cette journée par deux indicateurs.

L'indicateur n° 1, a pour objet de mesurer la satisfaction de l'utilisateur. La valeur cible mériterait d'être relevée, compte tenu des résultats de l'exécution 2005, nettement supérieurs aux prévisions.

L'indicateur n° 2, mesure le coût moyen par participant. Ses prévisions et valeurs cibles ont été retraitées pour prendre en compte les charges de pensions.

Pour 2006, il avait été retenu un troisième indicateur destiné à mesurer la proportion de recensés pour chaque classe d'âge. Votre rapporteur spécial considérait qu'il était limité, d'une part, par le rattrapage effectué sur les dernières années et, d'autre part, par l'aléa du flux des régularisations, la loi ne prévoyant qu'une convocation obligatoire. Cet indicateur a été supprimé. **Il pourrait, cependant, être envisagé un indicateur portant sur les recensés par rapport aux recensables.**

L'objectif qui visait, en 2006, à mesurer la sensibilisation à la mémoire des conflits présentait des difficultés de réalisation et son indicateur était annoncé pour 2007. Il n'a pas été maintenu et l'action « Politique de mémoire » n'est donc pas mesurée. Ce renoncement n'est sans doute pas sans rapport avec les difficultés de gestion des lieux de mémoire, évoquées par votre rapporteur spécial dans ses commentaires de présentation du programme 169.

En revanche, l'indicateur « indice de satisfaction des usagers » de l'objectif n° 2 visant à faciliter l'accès aux archives, a bien été présenté, comme promis l'an dernier, pour 2007.

Si l'objectif n° 3, qui a pour projet d'accroître l'autofinancement des musées des trois armes¹, dispose d'un bon indicateur (ressources propres rapportées à leur coût de fonctionnement) il restera tributaire des variations de recettes.

Enfin, l'objectif n° 4, vise à améliorer l'efficacité de la communication de la défense. Il est mesuré par un indicateur, portant sur les recettes rapportées aux coûts de fabrication.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 167

« Liens entre la Nation et son armée »

- L'approximation actuelle de certains des indicateurs proposés témoigne de la difficulté de mesurer la performance de ce programme à l'instar de l'action « politique de mémoire » qui n'est pas évaluée.

- D'ailleurs, **la répartition des crédits** n'est toujours pas respectueuse des principes de la LOLF. **La part des crédits de communication intégrée** dans le programme 167 **continue à ne représenter que la moitié des moyens** consacrés à cette fonction par le ministère de la défense. Surtout **les crédits de mémoire sont toujours éclatés dans deux programmes** : dans le programme 167 ceux concernant l'édification de monuments et dans le programme 169 ceux qui sont destinés à leur entretien (voir le développement de votre rapporteur spécial, sur son contrôle portant sur les lieux de mémoire, dans ses commentaires de présentation du programme 169).

¹ *Musées :*

- *de l'Armée,*

- *national de la Marine,*

- *de l'air et de l'espace.*

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

A. FINALITÉ ET PRÉSENTATION DU PROGRAMME

1. La finalité du programme

Il recouvre l'ensemble des prestations bénéficiant aux :

- anciens combattants des guerres de 1914-1918, 1939-1945, Indochine, Algérie, des combats de Tunisie et du Maroc, des opérations extérieures (OPEX) ;

- victimes civiles ;

- militaires de carrière et appelés ;

- victimes d'attentats terroristes ;

- leurs ayants cause (conjoints survivants, orphelins et ascendants).

Le responsable du programme est le secrétaire général pour l'administration de la défense, M. Christian Piotre, 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, notamment les 18 directions interdépartementales des anciens combattants.

2. Les opérateurs

Deux établissements publics apportent leur concours à la réalisation du programme :

- l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) chargé de l'action sociale en faveur du monde combattant et de la délivrance de la plupart des cartes et titres d'anciens combattants et victimes de guerre ;

- l'Institution nationale des Invalides (INI) dont la mission est l'accueil des plus grands invalides et la mise en œuvre de soins orientés sur le handicap.

3. La structure

L'action 1 : « Administration de la dette viagère » recouvre les dépenses relatives au paiement des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant.

L'action 2 : « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité » concerne les droits ouverts à des titulaires d'une pension militaire d'invalidité, soit :

- les soins médicaux gratuits ;
- l'appareillage ;
- les réductions sur les transports pour certains pensionnés ;
- le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre.

La DSPRS gère les crédits et propose la politique. Elle assure, grâce au centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) un rôle d'information, de formation, de normalisation, d'évaluation technique qui a une portée interministérielle.

L'Institution nationale des Invalides dispose d'un atelier d'appareillage spécifique qui développe une coopération avec celui du CERAH.

L'action 3 : « Solidarité » recouvre les prestations et les avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité aux pensionnés ou titulaires d'un titre d'ancien combattant ou victime de guerre, notamment la majoration des rentes mutualistes. L'Observatoire de la santé des vétérans (OSV), de création récente, lui est rattaché. Cette rubrique recouvre également les subventions pour charges de service public versées aux deux établissements publics opérateurs, l'ONAC et l'INI.

L'action 4 : « Entretien des lieux de mémoire » concerne l'entretien courant des monuments et des lieux de la mémoire combattante, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

Enfin, l'action 5 : « Soutien » regroupe les dépenses directes de soutien des actions 1, 2 et 3 et les dépenses d'administration générale des actions 1, 2, 3 et 4 du programme.

B. LA « RENTE » FISCALE

Les dépenses fiscales accordées aux anciens combattants figurent toutes dans ce programme. Elles interviennent en complément du dispositif de reconnaissance de la Nation à leur égard. A ce titre, même si certaines ne répondent pas, pour tous les bénéficiaires, à un besoin social, il paraît difficile d'envisager leur remise en cause. Il convient cependant de continuer à s'interroger sur l'absence d'évaluation pour deux d'entre elles. Pour 2007, leur impact, pour celles qui sont chiffrables, est évalué à 525 millions d'euros, soit 15,8 % des crédits de la mission.

C. L'ÉVOLUTION DES MOYENS

Ce programme disposera de 3.329 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 1,9 % par rapport au projet de loi de finances pour 2006. Cette baisse de 65 millions d'euros des crédits de paiement ne traduit que partiellement la diminution des bénéficiaires de la dette viagère dans la mesure où la moyenne d'attribution à chaque ressortissant progresse de 2,25 %.

Les dépenses d'intervention, qui s'établissent à 3.329 millions d'euros¹, et représentent 96,7 % du total, diminuent de 63 millions d'euros (- 1,8 %). Les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses de fonctionnement qui augmentent respectivement de 8,3 % et 1,7 % se partagent le reste de ces crédits.

Le projet de loi de finances pour 2007 permet de poursuivre l'augmentation des aides allouées par l'ONAC en matière de secours, d'aide ménagère et de prise en charge des frais d'aménagement pour le maintien à domicile des ressortissants âgés à mobilité réduite, notamment en faveur des veuves d'anciens combattants. Ces aides s'élèveront à 13,6 millions d'euros (contre 13,1 millions d'euros en 2006).

Il convient également, de relever que l'article 43 rattaché (voir sa présentation en fin de rapport) propose de relever à nouveau de 2 points d'indice le montant de la retraite du combattant, à compter du 1^{er} janvier 2007. Le coût de cette mesure est estimé à 40 millions d'euros.

Après de nombreuses années marquées par une certaine stabilité, la dotation au titre de l'appareillage a été réévaluée pour une somme globale de 9,8 millions d'euros afin d'assurer un meilleur remboursement de l'appareillage des grands mutilés.

Le soutien aux opérateurs de l'Etat est confirmé, les variations constatés résultant surtout, d'une part, de l'arrivée à terme d'investissements pour l'ONAC et, d'autre part, de la prise en compte de nouveaux investissements pour l'INI :

- la subvention versée à l'ONAC s'établit à 35,9 millions d'euros (36,17 millions d'euros en 2006).

- la dotation de l'Etat à l'INI s'élève à 9,7 millions d'euros (9,8 millions d'euros en 2006).

Enfin, même si elle n'est pas inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2007, la décrystallisation complète des pensions des anciens soldats coloniaux a été annoncée, lors du Conseil des ministres du 27 septembre dernier. Elle prendrait effet au 1^{er} janvier 2007. Son coût, en

¹ Dont 2.782,1 millions d'euros pour l'administration de la dette viagère, 272,7 millions d'euros pour la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité et 243,6 millions d'euros pour la solidarité.

année pleine, est évalué à 110 millions d'euros. La mesure devrait concerner 80.000 bénéficiaires.

Crédits de paiement par action après ventilation entres programmes
(fonds de concours inclus)

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007 *
1-Administration de la dette viagère	2 776,1	2 720,0	2 806,0	2 741,8
2- Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	263,7	258,1	291,8	286,9
3- Solidarité	286,8	285,9	291,5	290
4- Entretien des lieux de mémoire	10,8	11,0	15,8	15,9
5- Soutien	56,4	55,0	0	0
Totaux	3 393,8	3 330,0	3 405,1	3 334,6

* + 4,5 millions d'euros dont + 4,9 millions d'euros en provenance du programme « Soutien de la politique de défense » (mission « Défense ») et - 0,4 million d'euros reversé sur le programme 158 de la présente mission.

D. LES EFFECTIFS

Le plafond d'emplois du programme 169, pour 2007, s'établit à 1.352 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il bénéficie également de 1.810 ETPT hors plafond d'emplois du ministère et rémunérés par les opérateurs qui lui sont rattachés :

- 1.404 ETPT pour l'ONAC,
- 406 ETPT pour l'INI.

E. OBJECTIFS ET INDICATEURS

Les prestations relevant du programme étant ouvertes de droit, et la population concernée ne devant que diminuer, des objectifs révélant l'évolution du coût et de la qualité du service rendu ont été retenus avec des indicateurs de coût, de délais et d'adéquation des effectifs à la charge de travail. Ces indicateurs portent sur les domaines d'intervention les plus significatifs du programme.

Pour les pensions et retraites du combattant les 3 indicateurs sont pertinents, à l'instar du nombre moyen de dossiers traités par agent ou du délai moyen de traitement d'un dossier de pension. Pour le règlement des soins médicaux gratuits et les prestations d'appareillage 3 indicateurs du même type ont été retenus.

En ce qui concerne les indicateurs visant les deux opérateurs :

- pour l'ONAC, le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent est un bon indicateur de productivité. La mesure de la dépense moyenne par acte de solidarité est limitée aux instructions des demandes de secours ;

- pour l'INI, la valeur cible retenue pour l'indicateur de coût reste tributaire de données nationales, trop généralistes au regard de la spécificité de son activité hospitalière. Quant à l'indicateur de satisfaction des patients, il a été abandonné.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 169

« Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »

- La baisse de 65 millions d'euros des crédits de paiement ne traduit que partiellement la diminution des bénéficiaires de la dette viagère dans la mesure où **la moyenne d'attribution à chaque ressortissant progresse de 2,25 %**.

- L'augmentation des crédits destinés aux actions de solidarité de l'ONAC, à l'attention des anciens combattants et de leurs ayants cause, est poursuivie. Ces aides s'élèveront à 13,6 millions d'euros (contre 13,1 millions d'euros en 2006). Pour avoir participé aux travaux du groupe de travail sur la situation des veuves, votre rapporteur spécial sait combien l'action de l'ONAC est déterminante envers cette population particulièrement fragile.

- Votre rapporteur spécial apprécie, également, l'abondement des crédits d'appareillage, notamment en faveur des grands mutilés, pour une somme globale de 9,8 millions d'euros.

Principalement, au regard de la somme qu'il engage, **il convient de se réjouir que le processus de décrystallisation des pensions des anciens soldats coloniaux**, entamé voici 2 ans par le ministre, ait reçu le soutien du Président de la République et **trouve ainsi son aboutissement. Cette mesure**, introduite par amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, prendrait effet au 1^{er} janvier 2007, **coûterait en année pleine 110 millions d'euros** et devrait concerner près de 80.000 bénéficiaires.

- Les anciens combattants bénéficient de dépenses fiscales accordées en complément du dispositif de reconnaissance de la Nation à leur égard. A ce titre, même si certaines ne répondent pas, pour tous les bénéficiaires, à un besoin social il paraît difficile d'envisager leur remise en cause. **Il convient cependant de s'interroger sur l'absence d'évaluation pour deux d'entre elles.**

- **L'évolution du plafond de la rente mutualiste est restée en sommeil** depuis le bond de revalorisation de 7,5 points en 2003. **Votre rapporteur spécial continue à regretter l'abandon du principe d'une augmentation annuelle qui mettait fin à toute polémique sur le sujet.**

- **Tout aussi regrettable est le retard pris dans le traitement du dossier « campagne double »**. Le dysfonctionnement administratif qui a conduit au dépôt différé du rapport rédigé par l'inspecteur général Gal sur le bureau du Conseil d'Etat a été mal ressenti par les associations d'anciens combattants. Il semble, à votre rapporteur spécial, qu'il aurait été judicieux de diffuser ce rapport, ce qui, dans l'attente de l'avis du Conseil d'Etat, aurait permis à chacun de se forger un avis sur le dossier.

- **Votre rapporteur spécial appelle également votre attention sur le cas des militaires participant aux opérations extérieures (OPEX)** qui souhaiteraient, par alignement sur ce qui a été accordé, il y a quelques années, aux anciens combattants d'AFN, se voir attribuer la carte du combattant dès 4 mois d'intervention. Plusieurs raisons plaident en faveur d'une telle décision.

Premièrement, la spécificité de leur mission de sécurisation et de pacification rend inapplicable la règle des actions de feu et d'unités combattantes qui sont actuellement exigées. Deuxièmement, lorsque ces hommes seront en âge de faire valoir leurs droits, dans une vingtaine d'année à peu près, le nombre de ressortissants aura naturellement et inévitablement beaucoup diminué. L'effort budgétaire sera alors plus aisément supportable, d'autant qu'ils ne sont pas très nombreux comparés aux contingents de combattants engagés dans les conflits passés. Enfin, et troisièmement, ils seront, dans l'avenir, la mémoire vivante de l'histoire contemporaine et notre passé militaire ne reposera plus que sur leurs épaules.

- Enfin, il convient de s'inquiéter de l'entretien des lieux de mémoire, notamment à l'étranger. Sans anticiper, sur les résultats définitifs du contrôle sur l'état des lieux de mémoire qui sera présenté au premier trimestre 2007, **vo**tre rapporteur spécial souhaite sensibiliser les pouvoirs publics, sur ce problème, dès la discussion budgétaire pour 2007. Il demeure choqué, pour ne pas dire traumatisé, de ce qu'il a pu constater, essentiellement en Algérie, lors des déplacements qu'il a effectués dans le cadre de cette mission de contrôle. Si tout ne peut être parfait partout, un pays comme le nôtre ne peut tout accepter.

Les cimetières militaires et civils étant souvent confondus, il est impossible de se satisfaire du relatif entretien des uns sans se soucier de l'état de délabrement des autres. Si en ce qui concerne les carrés et sépultures militaires le ministère a entrepris une politique de restauration considérable, qui doit être encouragée, l'état des cimetières civils ne peut être occulté. Il est de l'honneur de notre pays de faire respecter ses morts et **vo**tre rapporteur spécial attend, qu'en accord avec le ministère des Affaires étrangères, un plan de réhabilitation de ces sites soit élaboré et qu'ils soient à l'avenir préservés, afin que nos compatriotes aient des sépultures décentes et que leurs familles retrouvent un minimum de sérénité.

Certes, le problème de la dégradation des cimetières en Algérie, à l'instar de celui du carré militaire de Mers el Kébir, est en partie la conséquence de la situation de guerre civile que ce pays a subie, pendant une dizaine d'années à partir de 1994, et qui a entraîné le retour en France du personnel du ministère pendant cette période. Mais cette crise a surtout mis en évidence le dysfonctionnement de notre système de préservation des lieux de mémoire.

En effet, l'action dans ce domaine s'appuie sur deux directions du ministère de la défense la DMPA et la DSPRS dont les moyens relèvent par ailleurs de deux programmes différents de la mission le 167 et le 169, situation que votre rapporteur spécial a déjà déplorée l'an dernier. A cela s'ajoute le fait que les interventions et contrôles s'effectuent, pour la majorité des lieux de mémoire situés à l'étranger, par délégation de responsabilité et de crédits au ministère des affaires étrangères. Le moins que l'on puisse en penser est que cette préoccupation, sauf dans le cas de la présence d'un attaché de défense à la fois motivé et efficace, ne figure pas parmi les priorités du personnel diplomatique. Ce fonctionnement est également tributaire de la rotation fréquente de ces personnels.

Dans l'état actuel de ses réflexions, votre rapporteur spécial suggère, pour l'entretien des lieux de mémoire, que l'on s'inspire davantage des systèmes mis en place par les pays étrangers, notamment les anglo-saxons, et que l'on s'oriente vers un recentrage de cette fonction tout en la dotant de moyens permettant d'assurer un suivi sur place et des entretiens plus systématiques.

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

A. LE DISPOSITIF

Le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 a institué une Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. Deux décrets l'ont modifié (en 2000 et en 2001). Cette commission propose au Premier ministre les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation, dès lors que les victimes n'ont pas déjà été indemnisées au titre de la loi allemande sur les dommages de guerre dite « Loi Brügg ». La Commission se compose de dix membres nommés pour 3 ans (dernière nomination par décret du 8 septembre 2005).

Par ailleurs, la réparation a été étendue par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 aux orphelins de victimes de persécutions antisémites et le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 aux orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale. Pour ces deux dispositifs, en vertu de la convention de délégation de gestion signée le 22 décembre 2005, la procédure de traitement des demandes d'indemnisation est menée conjointement par les services du ministère de la défense et du Premier ministre.

Le paiement des réparations pour ces trois dispositifs est assuré par l'ONAC. La convention du 22 décembre 2005 précise également que le versement à l'ONAC des crédits nécessaires à l'exécution du programme est assuré par les services du Premier ministre.

B. LES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME

Action 1 : « Indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation et des orphelins de persécutions antisémites ».

Au 30 juin 2006 la CIVS a émis 10.413 recommandations en faveur de 23.192 bénéficiaires.

Au 31 juillet 2006, on relève 17.259 demandes d'indemnisation d'orphelins de victimes de persécutions antisémites enregistrées et le bénéfice de la mesure de réparation a été accordé à 13.223 bénéficiaires.

Action 2 : « Indemnisation des orphelins des victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale ».

Au 31 juillet 2006, 26.220 demandes d'orphelins de victimes d'actes de barbarie ont été enregistrées et 16.723 personnes ont été indemnisées.

C. LES CRÉDITS DE L'INDEMNISATION

Les crédits pour 2007 du programme 158 diminuent à 147 millions d'euros en crédits de paiement, après 207 millions d'euros en 2006, où ils avaient été quasiment doublés pour répondre à la pleine entrée en application de la réparation prévue par le décret du 27 juillet 2004.

Les crédits de l'action 1 augmentent de 8,2 millions d'euros, en faveur de l'indemnisation aux victimes de spoliations, pour prendre en compte l'accroissement du nombre de dossiers traités et l'arrivée à terme d'instructions concernant des patrimoines importants. En revanche, le nombre de demandes nouvelles d'orphelins victimes de persécutions antisémites est très faible et les crédits pour ce dispositif ne devraient plus à l'avenir concerner, pour l'essentiel, que le versement des rentes attribuées.

Les crédits de l'action 2 sont très nettement réduits de 65,2 millions d'euros en raison de l'importance des indemnisations déjà intervenues en 2005 et 2006, notamment sous la forme du versement d'un capital. Après le paiement des indemnisations prévues en 2007, ces dépenses pour les orphelins de victimes d'actes de barbarie, ne devraient plus, comme pour l'action 1, être destinées qu'aux arrérages des rentes.

La ventilation des crédits est présentée dans le tableau ci-après :

Crédits de paiement par action
(fonds de concours inclus)

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2006	Crédits de paiement pour 2007*
1-Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	80,7	89,0	83,4	93,3
2- Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la second guerre mondiale	126,3	61,0	126,7	61,4
Totaux	207,0	150,0	210,1	154,7

* + 4,7 millions d'euros dont 4,3 millions d'euros en provenance du programme « Coordination du travail gouvernemental » (mission « Direction de l'action du gouvernement ») et 0,4 million d'euros en provenance du programme 169 de la présente mission.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 158 :

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

- Il peut être regretté, ainsi que l'a fait la commission des finances de l'Assemblée nationale par l'adoption d'une observation, que ce programme n'ait pas été doté d'objectifs et d'indicateurs. Cependant cette demande paraît tardive dans la mesure où le nombre de dossiers encore en instance devient réduit et celui des nouvelles demandes très faible.

- **Il faut se féliciter de la bonne application des dispositifs prévus pour la réparation**, notamment grâce à l'extension du décret du 13 juillet 2000, corrigeant une injustice évidente et ce malgré l'effort financier que cela représente. Cependant, étant régulièrement saisi des demande concernant l'indemnisation des orphelins, d'une part, du fait de la deuxième guerre mondiale (tels que les orphelins des otages et des résistants) et, d'autre part, de prisonniers du Viet-minh, **votre rapporteur spécial interrogera le ministre sur les possibilités d'accorder à ces orphelins de guerre des droits à réparation**. En effet, l'injustice qui leur est faite par rapport aux orphelins de déportés ne saurait perdurer. La mise en place d'un groupe de réflexion et d'évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels, que votre rapporteur spécial sollicitait depuis plusieurs années, n'a pas été satisfaite. **Le ministre a cependant fait effectuer par ses services ce chiffrage par conflit**, décision efficace puisqu'elle pourrait permettre de gagner un temps précieux. **Mais il importe maintenant d'en tirer les conséquences**.

- **Par esprit de justice votre rapporteur spécial est également favorable à l'extension des droits à réparation aux pupilles de la Nation**.

Enfin, il est une autre demande tout aussi préoccupante : l'extension du dispositif d'indemnisation au cas des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD et KHD¹). Pour avoir assisté à la réunion organisée, par le ministre, à Strasbourg avec la Fondation « Entente franco-allemande », votre rapporteur spécial sait que l'échec de cette rencontre n'est pas imputable au ministre. Cependant, il ne peut admettre la résignation avec laquelle le gouvernement s'est retranché devant l'hostilité du président de la Fondation.

¹ Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfsdienst.

V. EXAMEN DE L'ARTICLE 43 RATTACHÉ

REVALORISATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Commentaire : le présent article propose de poursuivre la revalorisation de la retraite du combattant entreprise en 2006 par une nouvelle augmentation de 2 points d'indice applicable dès le 1^{er} janvier 2007.

A. LE DROIT EXISTANT

Sur proposition du gouvernement, il a été adopté, dans le projet de loi de finances pour 2006, une revalorisation de deux points d'indice de la retraite du combattant, à compter du 1^{er} juillet 2006. Cette décision répondait à une revendication attendue de longue date par le monde combattant puisque la retraite du combattant était figée à l'indice 33 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre depuis 1978.

Le montant annuel de la retraite du combattant, qui concerne près de 1.500.000 bénéficiaires, s'établit actuellement, sur la base de 35 points d'indice, à 461,65 euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de fixer, à compter du 1^{er} janvier 2007, dans l'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, à 37 points d'indice au lieu de 35 le montant de cette retraite. **Le coût de cette mesure**, qui s'appliquera également aux retraites du combattant des bénéficiaires des pays antérieurement placés sous souveraineté française, **est estimé à 40 millions d'euros.**

Le montant annuel de la retraite du combattant, sur la base de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2006, serait ainsi porté de 461,65 euros à 488,03 euros.

C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette initiative qui vient renforcer l'heureuse orientation prise en 2006, alors que l'évolution de la retraite du combattant était en panne depuis 1978. Cet effort est plus que symbolique et matérialise clairement la reconnaissance de la Nation envers ses combattants d'hier. Il note avec satisfaction que, contrairement à l'année passée, cette mesure s'appliquera en une seule fois, dès le 1^{er} janvier prochain.

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, NOTAMMENT L'ADOPTION DES ARTICLES 43 BIS (NOUVEAU) ET 43 TER (NOUVEAU)

A. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale à majoré, en seconde délibération, et à titre non reconductible les crédits du programme **167** « Liens entre la Nation et son armée » de la mission pour un montant de **348.000 euros**, principalement en faveur de l'action 02 « Politique de mémoire ».

B. MODIFICATION DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, en première délibération, adopté un amendement gouvernemental visant à rectifier une erreur d'affectation, sur la mission, de crédits de cotisations concernant du personnel relevant de la gendarmerie nationale. **Cet amendement mineur de 3,8 millions d'euros les crédits du programme 167** de la mission.

Elle a également adopté **un amendement** gouvernemental transférant **0,5 million d'euros** de crédits du même programme 167 **au programme 169** « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » à l'intention des veuves d'anciens combattants.

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » **bénéficie**, en seconde délibération, **d'une majoration de crédits de 2,8 millions d'euros**. Elle est la conséquence de l'amendement adopté, à l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial, par l'Assemblée nationale en première délibération, portant transfert des moyens de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations, depuis le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette initiative, dans la mesure où il avait relevé cette anomalie, caractérisant ce programme, dans le rapport budgétaire pour 2006.

Surtout, **le programme 169 est doté**, en seconde délibération, **des 110 millions d'euros nécessaires à l'application de l'article 43 bis** rattaché **instituant la décrystallisation**.

Enfin, l'Assemblée nationale a, en seconde délibération, minoré de **18 millions d'euros** les crédits de la mission pour gager les ouvertures de crédits engagées lors de cette seconde délibération (2 millions d'euros sur le programme 167 et 18 millions d'euros sur le programme 169).

C. ADOPTION DE DEUX ARTICLES RATTACHÉS 43 BIS ET 43 TER (NOUVEAUX)

1. L'article 43 bis (nouveau) rattaché

L'Assemblée nationale a, en première délibération, adopté un amendement gouvernemental visant à appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2007, **la décrystallisation** complète des « prestations du feu », c'est-à-dire des retraites du combattant et des pensions militaires d'invalidité des anciens combattants de l'armée française, citoyens des Etats anciennement placés sous souveraineté française. Cette mesure, voulue par le Président de la République avait été annoncée, lors du Conseil des ministres du 27 septembre dernier. Les prestations perçues par ces anciens combattants seront désormais servies au niveau de celles versées en France à compter du 1^{er} janvier 2007. Le coût de cette disposition, qui devrait concerner 80.000 bénéficiaires, est évalué, en année pleine, à 110 millions d'euros. Il a été financé par « gage interministériel » en seconde délibération.

2. L'article 43 ter (nouveau) rattaché

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement gouvernemental relevant de 2,5 points d'indice le plafond applicable aux majorations servies aux retraités mutualistes en vertu de l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

Votre rapporteur spécial approuve ces mesures attendues de longue date par les anciens combattants.

Votre commission vous propose d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation », tels que modifiés par l'Assemblée nationale, et les articles 43, 43 bis (nouveau) et 43 ter (nouveau), rattachés à la présente mission, tels qu'adoptés par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 15 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi que sur l'article 43 rattaché.

Après avoir rappelé qu'il rapportait ce budget depuis 13 ans, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a présenté les trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Il a précisé que :

- le programme 167, « Liens entre la Nation et son armée » a pour principale fonction de maintenir et promouvoir l'esprit de défense et la relation entre la Nation et son armée ;

- le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », retrace l'ensemble des prestations bénéficiant aux anciens combattants et à leurs ayants cause ;

- et le programme 158, « Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », met en œuvre la réparation prévue par les trois dispositifs mis en place depuis 1999.

Après avoir précisé que la mission disposerait, en 2007, de 3,75 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une diminution de 3,36 %, il a abordé la présentation du contenu des programmes.

Il a rappelé les quatre actions du programme 167 : « Journée annuelle de préparation à la défense » (JAPD), « Politique de mémoire », « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication ».

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a souligné que l'approximation de certains indicateurs, de même que la suppression d'un indicateur portant sur les recensés, témoignaient de la difficulté de mesurer la performance de ce programme. Il a alors suggéré la création d'un indicateur portant sur les recensés par rapport aux recensables.

Il a regretté que la répartition des crédits ne soit toujours pas respectueuse des principes de la LOLF, en précisant que les crédits de mémoire étaient toujours éclatés dans deux programmes et que la part des crédits de communication intégrée dans le programme 167 continuait à ne représenter que la moitié des moyens consacrés à cette fonction par le ministère de la défense.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a précisé que le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » bénéficiait de 88,7 % du total des crédits de la mission, et qu'il recouvrait l'ensemble des prestations bénéficiant :

- aux anciens combattants des guerres de 1914-1918, 1939-1945, Indochine, Algérie, des combats de Tunisie et du Maroc, et des opérations extérieures (OPEX) ;

- aux victimes civiles, militaires de carrière et appelés, victimes d'attentats terroristes ;

- et à leurs ayants cause (conjoints survivants, orphelins et ascendants).

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a rappelé que le responsable du programme était le secrétaire général pour l'administration de la défense et que sa mise en œuvre incombait à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et aux services déconcentrés qui lui étaient rattachés, notamment les 18 directions interdépartementales des anciens combattants.

Après avoir insisté sur l'importance des deux opérateurs, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), chargé de l'action sociale et de la délivrance de la plupart des cartes et titres, et l'Institution nationale des invalides (INI), qui accueille et soigne les plus grands invalides, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a détaillé la structure du programme 169 en présentant ses 5 actions : « Administration de la dette viagère », « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité », « Solidarité », « Entretien des lieux de mémoire » et « Soutien ».

Il a ensuite relevé que les dépenses fiscales rattachées à la présente mission et accordées aux anciens combattants, pour celles qui étaient chiffrables, s'établissaient à 525 millions d'euros pour 2007, soit 15,8 % des crédits de la mission, et que les objectifs et indicateurs du programme portaient bien sur les domaines d'intervention les plus significatifs.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a fait observer que la baisse de 65 millions d'euros des crédits de paiement ne traduisait que partiellement la diminution des bénéficiaires de la dette viagère, dans la mesure où la moyenne d'attribution à chaque ressortissant progressait de 2,25 %. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2007 permettrait de poursuivre l'augmentation des aides allouées par l'ONAC en matière de secours, avec 13,6 millions d'euros, soit un effort de 0,5 million d'euros supplémentaire et que les crédits d'appareillage pour les grands mutilés étaient majorés de 9,8 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a ensuite regretté que le plafond de la rente mutualiste n'ait pas évolué, depuis le bond de 7,5 points en 2003, et que le rapport portant sur le traitement du dossier « Campagne double », transmis au Conseil d'Etat, n'ait toujours pas été communiqué. Il a également attiré l'attention sur le cas des militaires participant aux opérations extérieures (OPEX) qui souhaiteraient, par alignement sur ce qui a été accordé, il y a quelques années, aux anciens combattants d'AFN, se voir attribuer la carte du combattant, dès 4 mois d'intervention.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a surtout insisté sur l'aboutissement du processus de décrystallisation des pensions des anciens soldats coloniaux, annoncé par le Président de la République. Il a précisé que cette mesure, qui interviendrait à la suite du dépôt d'un amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, prendrait effet au 1^{er} janvier 2007, coûterait en année pleine 110 millions d'euros et devrait concerner près de 80.000 bénéficiaires.

Les commissions des finances et des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ayant adopté trois amendements de modification de la répartition des crédits de la mission en faveur de ce programme 169, par prélèvement sur le programme 167, le rapporteur spécial a annoncé qu'il sera attentif aux décisions prises, lors de la discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, et qu'il les présentera lors de la réunion d'examen définitif du budget du jeudi 23 novembre.

Sans anticiper sur les résultats définitifs du contrôle sur l'état des lieux de mémoire effectué en application de l'article 57 de la LOLF, qu'il présentera au premier trimestre 2007, le rapporteur spécial a souhaité sensibiliser les pouvoirs publics, sur ce problème, dès la discussion budgétaire pour 2007. Il s'est montré choqué, de ce qu'il a pu constater, essentiellement en Algérie, notamment dans le carré militaire de Mers el Kébir, lors des déplacements à l'étranger qu'il a effectués.

Puis M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a présenté les deux actions du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

Il s'est félicité de la bonne application des dispositifs prévus pour cette indemnisation. Cependant, étant régulièrement saisi de demandes, il a fait part à la commission de son intention d'interroger le ministre sur la possibilité d'accorder aux autres orphelins de guerre (orphelins des otages et des résistants, de prisonniers du Viet-minh) les mêmes droits à réparation. Dans le même esprit de justice, le rapporteur spécial s'est également montré favorable à l'extension de ces droits aux pupilles de la Nation. Il a précisé que, selon le chiffrage qui lui avait été communiqué, le nombre de bénéficiaires potentiels approcherait les 250.000.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'article 43 rattaché pour son examen à la présente mission qui propose de poursuivre la revalorisation de la retraite du combattant entreprise en 2006 par une nouvelle augmentation de 2 points d'indice, applicable dès le 1^{er} janvier 2007. Il a précisé que le coût de cette mesure, qui concernerait près de 1.500.000 bénéficiaires, était estimé à 40 millions d'euros. Le rapporteur spécial a approuvé cet effort en faveur des anciens combattants.

Un débat s'est alors instauré.

Mme Janine Rozier, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, s'est montrée préoccupée par la situation de certaines veuves d'anciens combattants qui disposaient de moins de 500 euros

de ressources mensuelles. Plaidant pour un effort financier supplémentaire en leur faveur, elle a préconisé qu'il fasse l'objet d'une enveloppe globale confiée à l'ONAC, qui était le mieux à même d'en gérer l'attribution au cas par cas.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il semblait préférable de déposer un amendement de réorientation budgétaire plutôt que de demander des crédits supplémentaires.

M. Yvon Collin a émis des réserves sur la procédure, peu respectueuse des prérogatives de la représentation nationale, qui avait prévalu s'agissant de la décision portant sur la « décrystallisation » des pensions des anciens soldats coloniaux.

Mme Janine Rozier, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, rappelant le déroulement des événements qui avaient entraîné cette décision, a précisé qu'elle avait été prise par le Président de la République qui, après avoir reçu les associations d'anciens combattants concernés début juillet 2006, l'avait annoncée lors de son intervention du 14 juillet.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que ces précisions renforçaient l'idée qu'il aurait été préférable que ces crédits soient inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2007.

M. Auguste Cazalet s'est montré défavorable à l'attribution de la « Campagne double » aux fonctionnaires en poste en Algérie pendant la guerre, considérant qu'elle devait être réservée aux combattants. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur l'intérêt de l'amendement proposé à l'Assemblée nationale concernant l'apposition de la mention « Mort pour la France » sur l'état civil des militaires tués durant la guerre d'Algérie.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a précisé à M. Jean Arthuis, président, qu'il restait encore 4 millions de ressortissants de l'ONAC, à M. Auguste Cazalet, que l'inscription « Mort pour la France » n'était pas systématiquement effective et à M. François Trucy, que la réfection du carré militaire de Mers el Kébir, qui contenait 256 tombes, dont celle de l'amiral Darlan et un ossuaire de 900 corps, était en cours et que le cimetière serait désormais gardé.

Suivant la recommandation de son rapporteur spécial, la **commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** ainsi que l'article 43 rattaché.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, ainsi que de l'article 43 relatif à la

revalorisation indiciaire de la retraite du combattant, de l'article 43 bis (nouveau) relatif à la décristallisation des pensions des anciens soldats coloniaux et de l'article 43 ter (nouveau) relatif au relèvement indiciaire du plafond majorable de la rente mutualiste.