

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Jean-Marc TODESCHINI

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » SERA EN 2010 AU CŒUR DE SA RÉFORME	9
A. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	9
B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ET RÉFORMES POUR 2010	9
1. <i>Les principales orientations</i>	9
2. <i>Dans le cadre de la RGPP, une meilleure organisation des services et des procédures est instaurée.</i>	10
C. PRÉSENTATION DES MOYENS	10
1. <i>La mission disposera de 3,4 milliards d'euros en 2010, soit une diminution de 1,1 %</i>	10
2. <i>Une réduction des ETPT de 787 emplois en 2010</i>	11
II. LA RESTRUCTURATION DU PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »	11
A. PRÉSENTATION PAR ACTION	11
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 167	13
1. <i>L'évolution générale des crédits</i>	13
2. <i>La politique de la mémoire.</i>	13
C. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS	14
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI S'AMÉLIORE	14
III. LA NOUVELLE ORGANISATION DU PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »	15
A. LA DISPARITION DE LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS)	15
1. <i>La finalité du programme 169</i>	15
2. <i>Le fonctionnement du programme est profondément remanié</i>	15
B. LES CONSÉQUENCES DE LA DIMINUTION DES BÉNÉFICIAIRES ET DE LA RGPP SUR L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	16
1. <i>L'évolution des crédits et des effectifs de pensionnés en 2010</i>	16
2. <i>Les importants transferts en 2010 de missions de la DSPRS et des crédits et effectifs associés</i>	18
3. <i>La poursuite de l'amélioration des prestations existantes.</i>	19
4. <i>Perspectives démographiques et prospective</i>	20
5. <i>Une sixième action est créée pour financer l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français</i>	20

C. LES DÉPENSES FISCALES.....	21
D. L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	21
IV. LE PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE »	23
A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF.....	23
B. LES MOYENS DES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME.....	23
C. LE BILAN DE L'APPLICATION DES TROIS DÉCRETS AU 31 AOÛT 2009	24
1. <i>L'indemnisation des victimes de spoliations</i>	25
2. <i>L'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites</i>	25
3. <i>L'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale</i>	25
D. LES OUBLIÉS DE L'INDEMNISATION.....	25
E. LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	26
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	
• <i>ARTICLE 51 Revalorisation de la retraite du combattant</i>	27
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	29

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La baisse de 37,2 millions d'euros des crédits de paiement de la mission ne traduit que partiellement la diminution du nombre des bénéficiaires de la dette viagère (5.500 pour la retraite du combattant et 16.000 pour les pensions militaires d'invalidité attendus en 2010), dans la mesure où les crédits affectés aux anciens combattants, en 2010, améliorent les prestations existantes.

Au delà de la satisfaction de voir aboutir des demandes légitimes, à l'instar de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, il serait opportun de présenter ce budget de manière prospective en tenant compte de l'évolution de la démographie de ses bénéficiaires. Votre rapporteur spécial considère, en effet, que cette mission n'a, pas plus qu'une autre, vocation à recueillir des crédits destinés à servir systématiquement de variable d'ajustement pour les dépenses accidentelles ni à constituer une réserve ne pouvant qu'encourager des demandes de prestations supplémentaires.

Votre rapporteur spécial approuve les réformes entreprises au sein de la mission : la rationalisation de l'administration des anciens combattants et la restructuration de la direction du service national (DSN). Ainsi, le transfert des activités de **la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), dont la suppression a été décidée dans le cadre de la RGPP**, sera accéléré, en 2010, vers d'autres structures existantes notamment, à l'échelon départemental, ce qui permettra la mise en place d'un guichet unique assuré par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

S'il apprécie qu'ait été retenu le maintien d'un service de proximité, en décidant de conforter le rôle de l'ONAC, il souhaite que cet opérateur puisse garantir à ses bénéficiaires des prestations de qualité avec la meilleure efficacité possible tout en s'adaptant à la « nouvelle génération » représentée par les militaires en opérations extérieures (OPEX) et les militaires en activité (anciens combattants de quatrième génération).

Votre rapporteur spécial, prenant acte de cette réforme, restera attentif au maintien tant du niveau juste de la réparation que de l'accompagnement de qualité qui sont dus l'un et l'autre au monde combattant. Mais il suivra également avec attention le reclassement des personnels concernés par cette mutation, notamment dans le cadre d'un contrôle de suivi de celui déjà effectué sur la mise en œuvre de cette réforme¹.

Il approuve, également, la restructuration 2009-2012 de la DSN, suite aux décisions du CMPP. Elle vise à optimiser les structures déconcentrées de la chaîne du service national et à recentrer la DSN sur la mission « appel de préparation à la défense » élargie à la notion de sécurité nationale, conformément aux orientations du Livre blanc. Elle sera également l'occasion de rationaliser le fonctionnement de la DSN en mutualisant la fonction d'administration et de soutien avec les bases de défense nouvellement créées.

Il se félicite, par ailleurs, qu'avec une attribution désormais stable à 3,5 millions d'euros, les crédits consacrés aux travaux de rénovation de sépultures de guerre et à la création de lieux de mémoire soient désormais à la juste mesure de l'ampleur des interventions que nécessite l'entretien de ce patrimoine. Ils permettront ainsi, jusqu'en 2014, pour la commémoration du centenaire du déclenchement de la Grande Guerre, d'achever la restauration des nécropoles et des carrés militaires et autres lieux de mémoire du premier conflit mondial.

Enfin, si votre rapporteur spécial apprécie la bonne application des dispositifs prévus pour la réparation, il sera attentif aux propositions de la commission chargée d'examiner les conclusions du rapport du préfet Jean-Yves Audoin et de proposer un cadre juridique relatif à l'indemnisation des orphelins de guerre, qui sont très attendues.

¹ *Rapport d'information n° 483 (2007-2008), « Les DIAC : une des premières mises en œuvre de la RGPP ».*

Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

AVANT-PROPOS

La mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe les dispositifs en faveur des anciens combattants et de certaines victimes civiles de la seconde guerre mondiale. Elle a également pour principale fonction de promouvoir l'esprit de défense et la politique de mémoire au sein de la population.

Faisant suite aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) et aux orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, **la mission s'est engagée dans un processus d'amélioration de la qualité du service et de maîtrise des coûts** qui se traduit, principalement, par deux réformes. La première, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), concerne la **suppression, en 2011, de la DSPRS** (direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale). La seconde vise à la **rationalisation de la DSN** (direction du service national) et au **recadrage de son activité**.

Il est, par ailleurs, prévu dans le projet de loi de finances pour 2010 l'inscription de crédits au titre de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français et d'une nouvelle revalorisation de la retraite du combattant.

I. LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » SERA EN 2010 AU CŒUR DE SA RÉFORME

A. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

Le programme **167 « Liens entre la Nation et son armée »** rassemble les moyens mis en œuvre pour sensibiliser un vaste public : les jeunes Français, notamment à travers l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), mais aussi toute la population à travers les actions en faveur de la politique de mémoire (commémorations, célébrations et investissements concernant le patrimoine commémoratif).

Le programme **169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** retrace l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation, de la reconnaissance et de la solidarité au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), principalement les anciens combattants et leurs ayants cause.

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

Les programmes 167 et 169 sont pilotés par le secrétaire général pour l'administration de la défense, M. Christian Piotre. En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2007, la responsabilité du programme 158 ne lui incombe plus. Elle est désormais placée sous celle du secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes.

B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ET RÉFORMES POUR 2010

1. Les principales orientations

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit l'inscription de 10 millions d'euros au titre de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français qui sera gérée dans une nouvelle action 6 « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français » du programme 169.

L'année 2010 consacre également le maintien de l'effort de l'État en faveur des anciens combattants. Est en particulier prise en compte l'incidence des mesures successives décidées depuis 2006 (décristallisation des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant des anciens combattants originaires des territoires auparavant sous souveraineté française et relèvement du plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant).

Par ailleurs, la majoration de la retraite du combattant est poursuivie en 2010 avec une augmentation de 2 points (41 à 43 points au 1^{er} juillet 2010), soit une hausse de 30 % depuis 2006.

2. Dans le cadre de la RGPP, une meilleure organisation des services et des procédures est instaurée

Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » va profondément évoluer dans les deux prochaines années. En conséquence de la décision du premier CMPP du 12 décembre 2007, les missions de la DSPRS, qui sera supprimée en 2011, seront, à compter de 2010, transférées vers d'autres services d'administration centrale.

Les objectifs de cette réforme portent sur la rationalisation des services, ce qui permettra de simplifier les relations entre l'administration et les anciens combattants et leurs ayants droit, et l'amélioration de la qualité des prestations délivrées pour un coût maîtrisé.

C. PRÉSENTATION DES MOYENS

1. La mission disposera de 3,4 milliards d'euros en 2010, soit une diminution de 1,1 %

La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » disposera, en 2010, de 3.433,1 millions d'euros en CP, après 3.470,3 millions d'euros en 2009. Les crédits de la mission sont donc en diminution de 1,1 %.

Evolution des crédits de paiement et des emplois (ETPT) de la mission entre 2009 et 2010

(en millions d'euros)

Programme	LFI pour 2009	PLF pour 2010	Variation 2009/2010	Emplois pour 2009	Plafond d'emplois autorisé pour 2010
167 - Liens entre la Nation et son armée	163,2	152,7	-6,4%	2 587	2 386
169 - Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 201,7	3 182,9	-0,6%	1 198	612
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	105,4	97,5	-7,5%	37	37
Total	3 470,3	3 433,1	-1,1%	3 822	3 035

* Emplois de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS).

Après les premiers transferts d'emplois de la DSPRS aux opérateurs, les dépenses d'intervention (titre 6) représenteront encore en 2010, 92,4 %¹ du total et les dépenses de personnel (titre 2) diminueront de 4,4 %.

La baisse de 37,2 millions d'euros des CP de la mission résulte surtout de la nette diminution des crédits du programme 169 de 18,8 millions d'euros, lequel dispose de la majeure partie des dotations de la mission (soit 92,7 % du total). Toutefois, elle ne concrétise qu'en partie la

¹ Dont 80,9 % destinés au paiement de la dette viagère.

baisse des effectifs des bénéficiaires de la dette viagère car elle intègre, par ailleurs, l'abondement de crédits nécessaire aux revalorisations des prestations et les 10 millions d'euros inscrits dans la nouvelle action 6 (*Cf. supra*).

La réduction de 10,5 millions d'euros des crédits du programme 167 résulte de la rationalisation de la DSN qui se traduit par une baisse des effectifs à hauteur de 201 ETPT et donc des dépenses de personnel et de fonctionnement afférentes.

Les crédits du programme 158 sont en diminution de 7,9 millions d'euros en raison de la baisse des demandes d'indemnisation.

2. Une réduction des ETPT de 787 emplois en 2010

Les emplois autorisés au sens des équivalents temps pleins travaillés (ETPT), au nombre de 3.035 pour 2010, sont en diminution de 787 ETPT par rapport au projet de loi de finances initial pour 2009. Cette baisse est la conséquence des premières applications des décisions prises en CMPP.

Malgré une économie de 201 ETPT, du fait du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et de la réforme de la DSN, le programme 167 représentera cependant encore, en 2010, 62,5 % des ETPT de la mission.

Le programme 169 verra ses effectifs diminuer de 586 ETPT (*Cf. infra* partie III), dont 505 emplois en raison des premiers transferts des missions de la DSPRS vers d'autres administrations et 81 emplois supprimés dans les directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC).

Par ailleurs, les deux opérateurs du programme disposeront en 2010, après le transfert de 337 emplois depuis la DSPRS, de 1.445¹ emplois sous plafond d'emplois du ministère auxquels s'ajoutent 783 emplois hors plafond.

Au total pour 2010, 5.263 emplois (à comparer avec le chiffre de 5.716 emplois en 2009) relèveront donc de la responsabilité de la mission.

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

A. PRÉSENTATION PAR ACTION

Ce programme ne comprend plus que deux actions :

L'action 1 : « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD) représente la majorité des dépenses (près de 96 %) du programme.

Elle comprend les crédits permettant de financer, d'une part, les besoins de fonctionnement de la DSN et des organismes de métropole et

¹ Dont 68 % pour l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et le restant pour l'Institution nationale des invalides (INI).

d'outre-mer qui lui sont rattachés (3 directions interrégionales, 2 établissements, 7 bureaux, 17 centres et le bureau central des archives administratives militaires) et, d'autre part, l'organisation et la mise en œuvre des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD) et la gestion des archives individuelles militaires.

La restructuration 2009-2012 vise à optimiser les structures déconcentrées de la chaîne du service national et à recentrer la DSN sur la mission « appel de préparation à la défense » élargie à la notion de sécurité nationale. Elle sera également l'occasion de rationaliser le fonctionnement de la DSN en mutualisant la fonction d'administration et de soutien avec les bases de défense nouvellement créées.

L'année 2010 sera la première année de fonctionnement de la DSN en mode transitoire, qui verra fonctionner à la fois les deux nouveaux établissements du service national créés en 2009 et les trois directions interrégionales dont la dissolution est prévue en 2011.

La journée d'appel de préparation à la défense (JAPD)

La DSN accueille chaque année, lors de la JAPD, une classe d'âge d'environ 780 000 jeunes Françaises et Français de métropole et d'outre-mer pour les sensibiliser aux enjeux de la défense. La convocation à la JAPD suppose que soit préalablement satisfaite l'obligation du recensement telle qu'elle est prévue par le code du service national, en liaison avec les mairies.

L'organisation de la journée consiste à préparer l'accueil des participants sur 230 sites, à établir et diffuser les ordres de convocation, à procéder à la désignation des intervenants chargés de l'animation des différentes sessions. Elle associe les armées, la gendarmerie, les directions et services communs du ministère de la défense.

La conception actuelle du programme de la JAPD s'inscrit dans la logique du parcours de citoyenneté. L'enseignement de défense dans les collèges et lycées constitue le préalable à la JAPD. Elle permet aussi au ministère de contribuer au dispositif gouvernemental de lutte contre les exclusions (partenariat avec les structures de remédiation scolaire et d'insertion professionnelle). Elle comporte également une initiation à l'alerte et aux premiers secours dans le cadre d'un module secourisme reconnu comme unité de valeur pour l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS).

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'action 2 : « Politique de mémoire » est tournée en priorité vers les jeunes générations. Cette action du ministère de la défense est confiée au Secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, et supervisée par le Haut conseil de la mémoire combattante présidé par le Président de la République. 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. A l'échelon local, cette politique est relayée en partenariat par l'ONAC. Cette activité de l'ONAC va être réorganisée dans le cadre de la RGPP autour de pôles géographiques de mémoire qui viendront en soutien des services départementaux de l'office.

Les objectifs fixés pour la JAPD sont tournés vers la valorisation du service rendu aux usagers et l'optimisation des moyens mis en œuvre.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 167

1. L'évolution générale des crédits

Le programme 167 disposera en 2010 de 152,7 millions d'euros en CP, l'essentiel de ces crédits étant destiné à la JAPD. **Les dépenses de personnel y représentent 119,7 millions d'euros, soit 78,4 %** des crédits du programme. **Leur diminution**, par rapport à la LFI pour 2009, **de 6,7 millions d'euros résulte de la baisse des effectifs**. Avec 22,8 millions d'euros pour 2010, la forte diminution des AE (- 59 %) s'explique par le fait que les ressources de l'année précédente comprenaient le marché triennal du secourisme.

Evolution par action des crédits de paiement et des emplois (ETPT) du programme 167 "Liens entre la Nation et son armée" entre 2009 et 2010

(en millions d'euros)

Programme	LFI pour 2009	PLF pour 2010	Variation 2009/2010	Emplois pour 2009	Plafond d'emplois autorisé pour 2010
1- Journée d'appel de préparation à la défense	156,3	145,3	-7,0%	2 587	2 386
2- Politique de mémoire	6,9	7,4	7,2%		
Total	163,2	152,7	-6,4%	2 587	2 386

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le programme bénéficie, par ailleurs, de 19 millions d'euros (14,9 millions d'euros en 2009) de crédits de reversement en provenance de la mission « Défense ».

2. La politique de la mémoire

Les crédits d'investissement de l'action 2 : « Politique de mémoire », consacrés aux travaux de rénovation de sépultures de guerre et à la création de lieux de mémoire, après un doublement en 2008 par rapport aux années antérieures et une augmentation de 54,8 % en 2009, **sont désormais stables avec 3,5 millions d'euros pour 2010** et surtout maintenus à un niveau plus en rapport avec l'ampleur des interventions que nécessite l'entretien de ce patrimoine.

Ils permettront ainsi, jusqu'en 2014, pour la commémoration du centenaire du déclenchement de la Grande Guerre, d'achever la restauration des nécropoles et des carrés militaires et autres lieux de mémoire du premier conflit mondial.

Les crédits de fonctionnement s'établissent à 2,2 millions d'euros (+ 50,6 %), soit une augmentation sensible au regard des deux années

précédentes en raison de la hausse prévisionnelle du coût des cérémonies répondant à la volonté énoncée par la présidence de la République de donner une plus large place aux cérémonies, avec notamment la célébration du 70^{ème} anniversaire de l'appel du Général de Gaulle.

C. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

La réorganisation de la DSN se traduira par une diminution du plafond de ses effectifs autorisés, devant passer de 2.750 ETPT en 2008 à 1.600 ETPT en 2012 (répartis en 1.200 civils et 400 militaires), du fait d'économies d'emplois qui seront réalisées (845 ETPT) et du transfert au SHD en 2012 du bureau central des archives administratives militaires (305 ETPT).

L'année 2009 constitue la première étape de la restructuration de la DSN, caractérisée par la suppression des directions interrégionales, avec la suppression de 163 ETPT. Pour 2010, une nouvelle suppression de 201 ETPT permet de ramener les effectifs à 2.386 ETPT.

Les effectifs de l'action 2 « Politique de mémoire » (40 ETPT) relèvent de la DMPA, donc du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI S'AMÉLIORE

Depuis 2009 et la réduction du périmètre du programme à deux actions, la mesure de la performance du programme ne repose plus que sur un objectif et deux indicateurs déjà présentés dans le rapport sur la loi de règlement du budget 2008¹. Il convient toutefois de relever que, pour 2010, il a été adjoint, comme annoncé, un sous-indicateur mesurant l'« Impact de la JAPD sur l'image de la défense et des armées ». Il conviendra de suivre d'autant plus l'évolution de ces résultats que l'ensemble de cet indicateur, portant sur le « Taux de satisfaction de l'"usager" de la JAPD », a été retenu comme indicateur principal de la mission.

¹ Cf. *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 - Rapport n° 542 (2008-2009), tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.*

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

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

1. La finalité du programme 169

Le présent programme 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 (CPMIVG) :

- 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 ou sous contrat et anciens appelés ;
- victimes d'attentats terroristes ;
- leurs ayants-cause (conjoints survivants, orphelins et ascendants).

La mise en œuvre du programme incombe à la DSPRS. Cette direction dispose des services déconcentrés qui lui sont rattachés, notamment les 18 directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC), le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon et les services de Casablanca, de Tunis et d'Alger.

Elle exerce également la tutelle sur les deux établissements publics opérateurs 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. Le deuxième contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'établissement public, couvrant la période 2009-2013 et qui intègre les conséquences de la réforme (*Cf. infra*), a été approuvé par son conseil d'administration le 27 janvier 2009 ;

- 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. Certifiée par la Haute Autorité de Santé, elle s'est engagée dans un projet d'établissement.

2. Le fonctionnement du programme est profondément remanié

Le premier Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé, le 12 décembre 2007, la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants. Cette réforme vise à simplifier et

moderniser l'organisation de l'ensemble des prestations aux anciens combattants avec la création d'un point unique d'accueil et de renseignements, dans le cadre d'un service départemental de proximité de l'ONAC.

Cette révision implique également la suppression de la DSPRS (administration centrale) en décembre 2011, dès lors que le transfert des missions vers d'autres directions et les établissements publics, qui en auront la charge, sera achevé. La nouvelle organisation sera mise en place progressivement, dès le début 2010, au rythme des fermetures programmées des 18 services déconcentrés.

Ainsi, **les opérateurs du ministère (ONAC et INI) se voient confier un rôle accru** dans l'action menée en faveur des anciens combattants et un troisième établissement public, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), y contribuera également.

Le rôle de l'ONAC, dont le fonctionnement est en cours de rationalisation, est conforté par ses nouvelles attributions et la définition de ses missions et objectifs précisée dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013. Ainsi, en 2010, les liquidations de la retraite du combattant et l'entretien des lieux de mémoire en métropole deviendra de sa responsabilité. Pour cette dernière mission, les modalités de l'externalisation de certaines opérations d'entretien sont à l'étude. La modernisation de la gestion de ses établissements médico-sociaux¹ (écoles de reconversion professionnelle et maisons de retraite) est recherchée par la création d'une fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant ».

Le centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) est transféré à l'INI. Par ailleurs, lors du conseil d'administration de l'Institution du 17 juin 2009, le ministère de la santé, souhaitant des informations complémentaires, a demandé le report du vote du projet d'établissement. Celui-ci porte, principalement sur trois volets : le centre des pensionnaires, le centre médico-chirurgical et la mission de recherche. Un conseil extraordinaire devait être réuni, avant celui de fin d'année où sera présenté et validé le COM.

Quant à la CNMSS, elle se voit confier la prise en charge des soins médicaux gratuits et le paiement des factures d'appareillage.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA DIMINUTION DES BÉNÉFICIAIRES ET DE LA RGPP SUR L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

1. L'évolution des crédits et des effectifs de pensionnés en 2010

Ce programme disposera en 2010 de 3.182,9 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 0,6 % par rapport au projet de loi de finances pour 2009. **Cette baisse de 18,8 millions d'euros ne traduit que**

¹ Le dispositif actuel de gestion directe de ces établissements par l'ONAC soulève des difficultés de gestion liées au décalage de nomenclature et de calendrier budgétaire et comptable entre l'établissement public ONAC et les tutelles les finançant (DDASS et conseils généraux).

partiellement la diminution estimée du nombre des bénéficiaires de la dette viagère [5.500 pour la retraite du combattant et 16.000 pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) en 2010] dans la mesure où les différentes revalorisations des prestations entraînent des dépenses supplémentaires (retraite du combattant, point d'indice PMI et majoration des rentes mutualistes).

**Evolution par action des crédits de paiement et des emplois (ETPT) du programme 167
"Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant" entre 2009 et
2010**

(en millions d'euros)

Programme	LFI pour 2009	PLF pour 2010	Variation 2009/2010	Emplois pour 2009	Plafond d'emplois autorisé pour 2010
1-Administration de la dette viagère	2 606,0	2 589,0	-0,7%		
2- Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	223,0	213,7	-4,2%		
3- Solidarité	310,1	334,3	7,8%		
4- Entretien des lieux de mémoire	12,0	4,1	-65,8%	269	39
5- Soutien	50,5	31,8	-37,0%	929	573
6- Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français (nouveau)	0,0	10,0			
Total	3 201,6	3 182,9	-0,6%	1 198	612

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

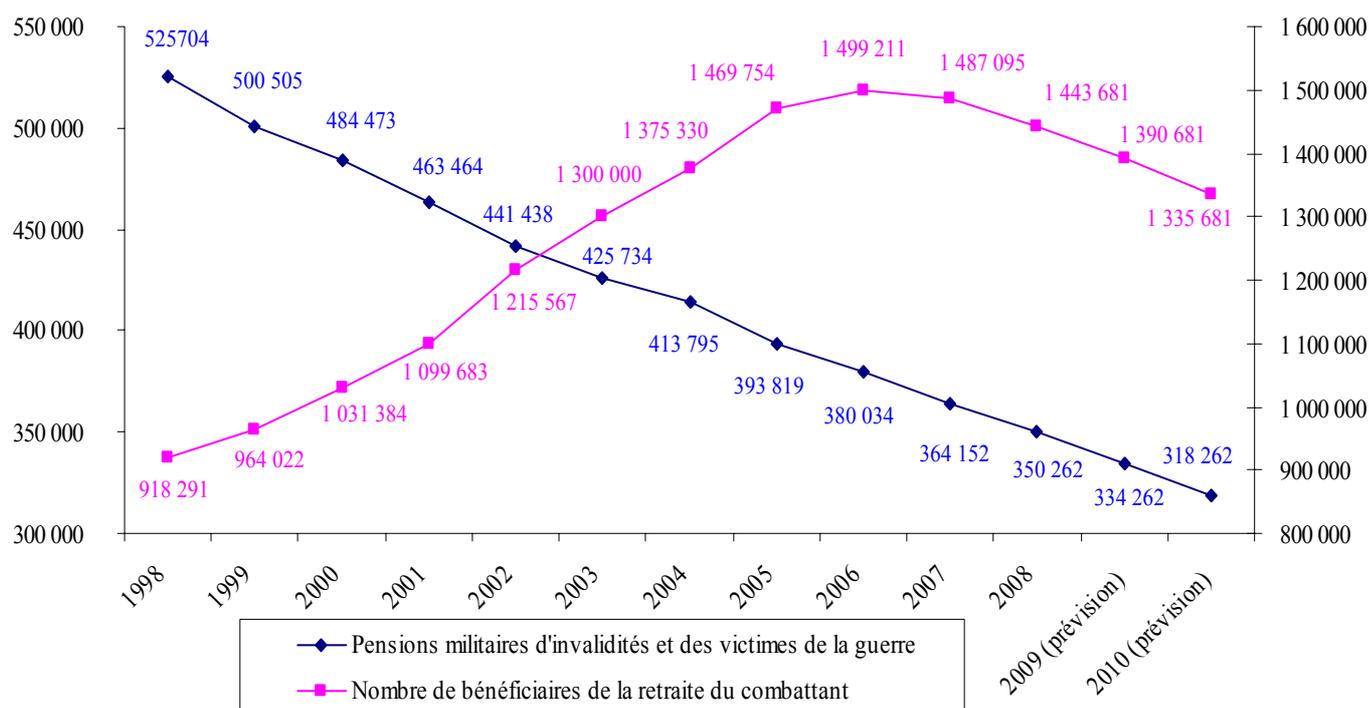
Ces diminutions d'effectifs se traduisent par des réductions de 17 millions d'euros des crédits de l'action 1 « Administration de la dette viagère », de 9,3 millions d'euros de l'action 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité », de 8 millions d'euros de l'action 4 « Entretien des lieux de mémoire » et de 18,7 millions d'euros de l'action 5 « Soutien ». Dans le même temps l'action 3 « Solidarité » voit ses crédits augmenter de 24,1 millions d'euros et la nouvelle action 6 (*Cf. infra*) est créditée de 10 millions d'euros.

L'évolution interne des crédits du programme en 2010 traduit surtout les importants transferts des missions de la DSPRS vers d'autres administrations (*Cf. infra*), dans le cadre des décisions prises en RGPP, et qui préparent la suppression de ce service en 2011.

En ce qui concerne la présentation par catégorie de dépenses, les crédits d'intervention, destinés au versement des différentes prestations, sont en diminution de 10,5 millions d'euros (- 3,3 %). Ils s'établissent à 3.077,7 millions d'euros et représentent 96,7 % du total. Les dépenses de fonctionnement (74,1 millions d'euros) augmentent de 30,5 %, et les dépenses de personnel du titre 2 (31,1 millions d'euros) diminuent de 44,4 %.

Le tableau ci-après retrace, d'une part, l'évolution du nombre des pensions militaires d'invalidité (PMI) et, d'autre part, celle du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant, de 1998 à 2010.

**Evolution des effectifs des pensions militaires d'invalidité
et des retraites du combattant
(au 31 décembre de l'année considérée)**



Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010

2. Les importants transferts en 2010 de missions de la DSPRS et des crédits et effectifs associés

Le programme 169 retracera en 2010 la première étape de la mise en œuvre de la réforme qui touche l'administration des anciens combattants (DSPRS), présentée dans le tableau suivant :

Les transferts en 2010 de missions de la DSPRS et les crédits et effectifs associés

Mission ou service transféré	Administration d'accueil	Emplois transférés	Crédits transférés (en millions d'euros)
Gestion des droits et prestations dues aux anciens combattants, entretien des lieux de mémoire [actions 4 et 5 du programme 169]	Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)	280	12,9 ¹
Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) [actions 2 et 5 du programme 169]	Institution nationale des Invalides (INI)	57	3,4 ¹
Gestion des soins médicaux gratuits et paiement des factures d'appareillage	Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)	38	2,1 ²
Consultations et prescriptions d'appareillage	Service de santé des armées (SSA) programme 178	47	3,4 ³
DSPRS	DRH-MD programme 212	83	3,8 ³

¹ Transfert interne au programme 169 sous la forme d'une augmentation de la subvention à l'opérateur.

² Transfert interne au programme 169 en titre 3 sur la sous-action 20 (soins médicaux gratuits) dans l'attente du transfert définitif de la gestion au 31 décembre 2010

³ Transfert vers un programme de la mission « défense ».

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010

La réforme se traduit également par des mesures d'économie dès 2010 : minoration de 0,7 million d'euros sur les crédits de fonctionnement des DIAC au titre des mesures d'économies arrêtées en programmation budgétaire triennale et diminution de 1,9 million d'euros en rémunérations pour la suppression de 81 ETPT dans les DIAC.

Toutefois, les crédits de soins gratuits et d'appareillage augmentent de 6 millions d'euros pour financer les dépenses de fin de gestion qui seront assurées par la CNMSS en 2010.

3. La poursuite de l'amélioration des prestations existantes.

La revalorisation de la retraite du combattant intervenue au 1^{er} juillet 2009, qui avait relevé l'indice de 39 à 41 points, bénéficie, pour son extension en année pleine, d'un financement de 28 millions d'euros en 2010. Une nouvelle revalorisation portera l'indice de 41 à 43 points et prendra effet le 1^{er} juillet 2010. Le coût de cette mesure est de 9,5 millions d'euros en 2010.

Une provision de 27 millions d'euros est inscrite au titre du rapport constant (19 millions d'euros pour les PMI et 8 millions d'euros pour la retraite du combattant) afin de financer l'évolution de la valeur du point d'indice PMI.

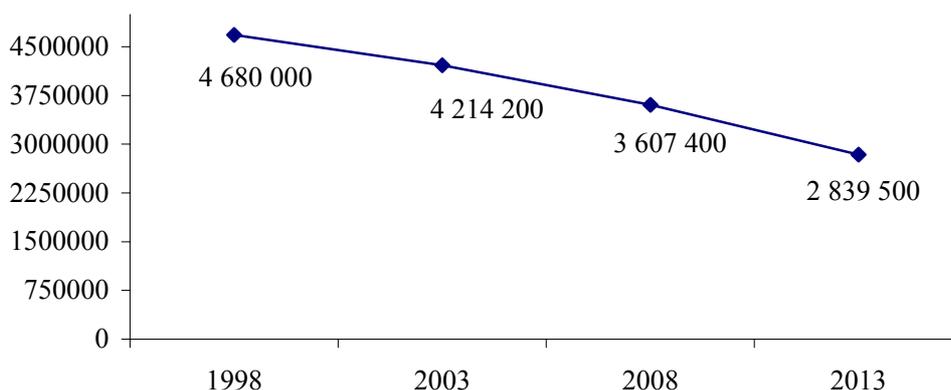
Les crédits pour la majoration des rentes mutualistes connaissent une augmentation de 7,9 millions d'euros, en raison de l'augmentation moyenne des majorations servies.

Un nouvel effort financier de 0,5 million d'euros pour l'action sociale de l'ONAC permettra d'accentuer ses interventions en faveur des ressortissants les plus démunis et de poursuivre le financement de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants. La subvention d'action sociale est ainsi fixée à 19,6 millions d'euros.

4. Perspectives démographiques et prospective

Le graphique suivant présente l'évolution prévisible du nombre des ressortissants de l'ONACVG de 1998 à 2013.

Evolution prospective 1998-2013 du nombre de ressortissants de l'ONAC



Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Au delà de la satisfaction de voir aboutir des demandes légitimes, il serait opportun de présenter ce budget de manière prospective en tenant compte de l'évolution de la démographie de ses bénéficiaires. En effet, le niveau de ses crédits est souvent optimiste au point qu'il est régulièrement mis à contribution lorsque des annulations de crédits sont nécessaires ou qu'une amélioration de prestation est décidée en cours d'année. **Votre rapporteur spécial considère que cette mission n'a, pas plus qu'une autre, vocation à recueillir des crédits destinés à servir systématiquement de variable d'ajustement pour les dépenses accidentelles ni à constituer une réserve ne pouvant qu'encourager des demandes de prestations supplémentaires.**

5. Une sixième action est créée pour financer l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français

Une nouvelle action 6 « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français », créée en projet de loi de finances pour 2010, est

destinée à financer les indemnisations, versées sous forme de capital, aux victimes des essais nucléaires français en application du projet de loi en cours de discussion (examiné par les deux assemblées et en attente de la réunion de la commission mixte paritaire). Elle est dotée d'une provision de 10 millions d'euros.

C. LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales accordées aux anciens combattants sont toutes rattachées à ce programme. Pour l'essentiel, il s'agit, d'une part, des exonérations d'impôt sur le revenu portant sur les retraites et, d'autre part, de l'attribution d'une part supplémentaire au-delà de 75 ans. Elles interviennent en complément du dispositif de reconnaissance de la Nation à leur égard. A ce titre, même si certaines de ces dépenses fiscales 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. Leur impact pour 2010, pour celles qui sont chiffrables, a été révisé à 420 millions d'euros (après 500 millions d'euros estimés en 2009) soit 12,2 % des crédits de la mission.

D. L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La mesure de la performance du programme a été largement présentée et commentée dans le rapport sur la loi de règlement du budget 2008¹, ses résultats ne faisant que confirmer la nécessité de la réforme entreprise. Le PAP pour 2010 ne présente plus que cinq indicateurs permettant de mesurer 4 objectifs visant à fournir les prestations au moindre coût et avec les meilleures efficacité et qualité possibles.

En effet, l'évolution du programme, notamment les transferts aux opérateurs ainsi que les instructions de la direction du budget relatives à la rationalisation du nombre d'objectifs et d'indicateurs, ont conduit le responsable de programme à proposer la suppression, au PAP 2010, des indicateurs suivants :

- nombre moyen de dossiers de pensions traités par agent ;
- nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traités par agent ;
- nombre moyen de dossiers d'appareillage traités par agent ;
- délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage.

Pour autant, ils resteront suivis en interne par les opérateurs conformément à la définition des missions et objectifs précisées dans le COM 2009-2013 de l'ONAC et contenue dans le contrat d'objectifs et de moyens

¹ Cf. *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 - Rapport n° 542 (2008-2009), tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.*

(COM) de l'INI en cours de validation. Leur élaboration a d'ailleurs été l'occasion de réétudier la pertinence des cibles à la lumière de l'évolution prévisionnelle de leur activité à moyen terme et des gains de productivité attendus de ces établissements publics dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP.

Pour mesurer la performance de l'objectif de qualité du service rendu par l'ONAC il a donc été retenu dans le COM trois indicateurs primaires, portant sur la productivité et le délai moyen du traitement en matière de cartes et titres et sur la productivité de l'instruction des dossiers de retraite du combattant. En outre trois actions secondaires seront mesurées par cinq indicateurs.

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

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

Le programme « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis pendant la seconde guerre mondiale » (97 millions d'euros) regroupe les trois dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations, d'actes antisémites et d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, mis en place en 1999, 2000 et 2004.

Ce programme recouvre trois dispositifs d'indemnisation.

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.

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**, par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 **aux orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la seconde 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.

Aux termes des trois décrets cités ci-dessus, les décisions accordant ou refusant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre. La mise en paiement est confiée, par les trois décrets, à l'ONAC auquel les services du Premier ministre délèguent les crédits nécessaires. A compter de 2010, le rattachement à l'Office du bureau de la DSPRS qui instruit, entre autres activités, les dossiers d'indemnisation des orphelins conduit à confier à l'établissement public la responsabilité de cette instruction.

B. LES MOYENS DES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME

Les crédits pour 2010 du programme 158 s'établissent à 97,5 millions d'euros en CP, en diminution de 7,5 % par rapport au PLF 2009. Les principales lignes de la répartition prévue par les services du Premier ministre sont les suivantes :

- pour l'action 1 : 35,2 millions d'euros pour le versement des rentes à 6.420 orphelins, 14,9 millions d'euros pour les 810 indemnisations des

spoliations, 2,1 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 0,6 million d'euros en crédits de fonctionnement.

- pour l'action 2 : 42,9 millions d'euros pour l'indemnisation, sous la forme d'une rente annuelle, de 7.816 victimes de la barbarie attendus au 31 décembre 2009 et 1,8 million d'euros pour la centaine de nouveaux dossiers prévus pour l'exercice 2010 (dont 1,6 million d'euros pour les demandes d'indemnisation en capital).

**Evolution par action des crédits de paiement et des emplois (ETPT) du programme 158
"Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant
la seconde guerre mondiale" entre 2009 et 2010**

(en millions d'euros)

Programme	LFI pour 2009	PLF pour 2010	Variation 2009/2010	Emplois pour 2009	Plafond d'emplois autorisé pour 2010
1-Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	57,7	52,8	-8,5%	41	37
2- Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la second guerre mondiale	47,7	44,7	-6,3%		
Total	105,4	97,5	-7,5%	41	37

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'ouverture du dispositif par le décret du 27 juillet 2004 a suscité un afflux de demandes d'indemnisation qui ont pris, à plus de 60 %, la forme d'une demande de versement d'un capital. C'est ce qui explique le coût particulièrement élevé supporté les trois premières années. Toutefois, le versement en capital n'est pas renouvelable et seul le coût des arrérages des rentes concédées pèsera ensuite. En fin d'année 2009, plus de 97 % des dossiers auront été traités, à dispositif réglementaire constant. Le programme dispose des 37 ETPT (9 titulaires et 28 contractuels) de la CIVS.

Il est attendu peu de demandes nouvelles et les dotations ne devraient concerner à l'avenir, pour l'essentiel, que les crédits nécessaires au règlement des rentes déjà accordées.

C. LE BILAN DE L'APPLICATION DES TROIS DÉCRETS AU 31 AOÛT 2009

En premier lieu, votre rapporteur spécial tient à souligner la décision, prise en août 2009, de revaloriser annuellement de 2,5 % les rentes mensuelles octroyées aux orphelins par ce dispositif. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2009 et pour la première depuis la publication des décrets de 2000 et de 2004 instaurant ces indemnisations, la rente va augmenter de 457,35 euros à 468,78 euros mensuels.

1. L'indemnisation des victimes de spoliations

Depuis le début des opérations d'indemnisation, en octobre 2000, 18.456 dossiers ont été transmis aux services du Premier ministre, 17.323 dossiers proposent une indemnisation mise à la charge de l'État français et 1.133 dossiers portent rejet ou désistement. 17.242 recommandations ont été traitées par le Premier ministre qui concernent, compte tenu des partages successoraux, 37.912 bénéficiaires, pour un coût total de 383,2 millions d'euros.

2. L'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites

Depuis octobre 2000, le service instructeur a enregistré 17.671 demandes et 13.441 décisions d'indemnisation ont été prises. 680 rejets ont été notifiés. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 6.515 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital (48,47 %) et 6.926 sous la forme de la rente mensuelle (51,53 %) pour un coût d'indemnisation de 495,1 millions d'euros.

3. L'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale

Depuis la date de publication du décret de 2004, 31.020 demandes ont été enregistrées et 21.257 décisions d'indemnisation sont intervenues. 1.900 rejets ont été notifiés aux demandeurs. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 12.942 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital (60,88 %) et 8.315 sous la forme de la rente mensuelle (39,12 %) pour un coût total de 554,7 millions d'euros.

D. LES OUBLIÉS DE L'INDEMNISATION

Une demande récurrente des associations concerne l'extension du dispositif d'indemnisation aux orphelins, d'une part, du fait de la seconde guerre mondiale (tels que les orphelins des otages et des résistants) et, d'autre part, de prisonniers du Viet-minh. Plus généralement l'extension pourrait concerner la situation de tous les orphelins de guerre et des pupilles de la Nation.

Le président de la République a demandé que soit étudiée cette possibilité et une mission d'expertise a été confiée au préfet Jean-Yves Audoin. Dans ses conclusions, il a présenté les hypothèses susceptibles d'être retenues et qui portent :

- sur les modalités d'aménagement des décrets d'indemnisation du 13 juillet 2000 et du 27 juillet 2004,

- sur l'indemnisation globale de tous les orphelins de la seconde guerre mondiale,

- sur l'indemnisation des orphelins de tous les conflits antérieurs ou postérieurs.

Au vu de ces préconisations, le Gouvernement a mis en place, une commission nationale de concertation composée à parts égales des différents acteurs concernés par l'évolution de ce dossier : huit représentants des associations d'orphelins de guerre et de pupilles de la nation, huit représentants des associations d'anciens combattants et huit représentants des services de l'État.

Cette commission, installée le 17 mars 2009 par le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, est chargée d'examiner les conclusions du rapport et de proposer un cadre juridique relatif à l'indemnisation des orphelins de guerre. Cette instance qui s'est réunie à huit reprises, rendra ses conclusions avant la fin de l'année 2009.

La gestion 2009 a clos l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD et KHD¹) après la convention signée avec la Fondation « Entente franco-allemande » qui prévoyait le versement d'une allocation de 800 euros par personne indemnisée.

Au 30 juin 2009, 4.683 personnes avaient perçu cette indemnisation. Sur la base d'une estimation de 5.800 bénéficiaires potentiels, l'État a versé en août 2008 la somme de 2,6 millions d'euros à la Fondation. Aucun versement complémentaire de l'État à la Fondation n'est prévu pour 2010, dans la mesure où celui effectué en 2008 devait lui permettre d'indemniser l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

E. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

L'objectif de ce programme est de régler les dossiers avec un souci d'équité et d'apporter une réponse aux intéressés dans des délais aussi satisfaisants que possible. Il lui a, en conséquence, été adjoind un indicateur mesurant le délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations. Si la réalisation a pu être améliorée en 2008, par rapport à la mesure initiale de 2007, elle reste fixée à ce niveau pour les années suivantes. La performance n'est donc pas présentée comme améliorable.

¹ Reichsarbeitsdienst et Kriegshilfsdienst.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 51

Revalorisation de la retraite du combattant

Commentaire : cet article vise à poursuivre la revalorisation de la retraite du combattant en relevant son indice de référence de 2 points, pour atteindre 43 points, à compter du 1er juillet 2010.

Le Président de la République s'est engagé à porter l'indice de référence du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, servant au calcul de la retraite du combattant, à 48 points d'ici à 2012, fin de la législature, ce qui correspond à une pension militaire d'invalidité au taux de 10 %. Une nouvelle revalorisation de la retraite du combattant, inscrite dès le projet de loi de finances pour 2010 dans le présent article, portera l'indice de 41 à 43 points et prendra effet le 1^{er} juillet 2010. Elle s'appliquerait à 1.365.000 retraités, estimés pour cette date, et son coût est évalué à 9,5 millions d'euros en 2010 (le coût en année pleine serait de 38 millions d'euros).

Cet indice a déjà bénéficié de relèvements successifs de 2 points, aux 1^{er} juillet 2006, 1^{er} janvier 2007, 1^{er} juillet 2008 et 1^{er} juillet 2009.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette initiative qui vient consolider les efforts entrepris, les quatre années précédentes, pour revaloriser la retraite du combattant. Elle témoigne de l'intérêt de la Nation envers ses combattants d'hier.

Position de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, en seconde délibération, **les crédits** de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » **de 357.300 euros**. Ces crédits seront imputés au titre 6 de la façon suivante :

- sur le programme « Liens entre la Nation et son armée », à hauteur de 140.500 euros sur l'action 02 « Politique de mémoire » ;

- sur le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », à hauteur de 207.800 euros sur l'action 03 « Solidarité » et de 9.000 euros sur l'action 04 « Entretien des lieux de mémoire ».

II. MODIFICATION DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, en première délibération, **adopté un amendement gouvernemental, abondant de 800.000 euros les crédits** du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », destiné à l'augmentation de la majoration spéciale de pension des veuves des grands invalides de guerre.

En seconde délibération, **l'Assemblée nationale a adopté une minoration de crédits de 3,71 millions d'euros** en autorisations d'engagement **et de 3,55 millions d'euros** en crédits de paiement destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération. La minoration est répartie de la façon suivante :

- 2,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » ;

- 0,20 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,18 million d'euros en crédits de paiement sur le programme « Liens entre la Nation et son armée » ;

- 0,68 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,54 million d'euros en crédits de paiement sur le programme « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et de l'article 51 rattaché.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé les deux réformes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » issues des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) et des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Après les premières mesures prises en 2009, la mission évoluera profondément dans les deux prochaines années et les efforts qu'elle finance seront axés, en 2010, sur l'amélioration de la qualité du service rendu et sur la maîtrise des coûts.

En pratique, il est prévu, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de supprimer, en 2011, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), principale administration du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Les missions de la DSPRS seront transférées principalement à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), mais également vers d'autres administrations et opérateurs. Cette modernisation des services bénéficiera principalement aux anciens combattants et à leurs ayants droit par la mise à disposition d'un guichet unique, à l'échelon départemental, qui facilitera leurs démarches administratives.

Il a ajouté que la réforme a également des conséquences sur le fonctionnement de l'Office, d'une part, au travers de son deuxième contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013 et, d'autre part, avec le projet de création d'une fondation qui sera chargée de la gestion de ses établissements médico-sociaux (les écoles de reconversion professionnelle et les maisons de retraite). En conclusion de cette présentation de la future administration, il a confirmé qu'il restera attentif tant au maintien du juste niveau de la réparation et de l'accompagnement de qualité, dus au monde combattant, qu'au reclassement des personnels concernés par cette mutation. Il a annoncé, pour cette raison, un contrôle budgétaire de suivi de la précédente enquête qui portait déjà sur la mise en œuvre de la réforme.

En ce qui concerne le second train de réforme, **M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial,** a souligné qu'il vise à la rationalisation de la direction du service national (DSN), dont les crédits constituent la principale action du programme 167 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », et au recadrage de son activité. La DSN sera recentrée sur sa mission « appel de préparation à la défense », élargie à la notion de sécurité nationale, et son fonctionnement rationalisé en mutualisant la fonction d'administration et de soutien avec les bases de défense nouvellement créées.

Soulignant que la principale conséquence de la RGPP est la réduction des emplois de la mission, il a précisé que, avec un effectif de 3.035, les équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2010 seront en diminution de 787. Une économie de 201 emplois est ainsi réalisée sur le programme 167 et le programme 169 verra ses effectifs diminuer de 586 emplois dont 81 supprimés dans les services déconcentrés. Il a toutefois relevé que, avec les deux opérateurs, après transferts, le programme disposera, au total pour 2010, de 5.263 emplois (à comparer avec le chiffre de 5 716 emplois en 2009).

Se félicitant de voir aboutir des demandes légitimes, à l'instar de la dotation de 10 millions d'euros prévue au titre de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, **M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial**, a expliqué que ce budget doit être analysé en tenant compte de l'évolution de la démographie. Ainsi, avec un total de 3 433 millions d'euros, les crédits de la mission ne diminuent que de 37 millions d'euros, cette baisse ne traduisant que partiellement celle attendue en 2010 du nombre des bénéficiaires de la dette viagère (5.500 pour la retraite du combattant et 16.000 pour les pensions militaires d'invalidité).

En conclusion de ses observations, il a souligné que la mission n'a, pas plus qu'une autre, vocation à recueillir des crédits destinés à servir systématiquement de variable d'ajustement pour les dépenses accidentelles ni à constituer une réserve ne pouvant qu'encourager des demandes de prestations supplémentaires.

Il a ensuite présenté les crédits pour 2010 du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale » qui s'établissent à 97,5 millions d'euros. Ce programme continue à disposer de 37 emplois (9 titulaires et 28 contractuels). Peu de demandes nouvelles sont attendues et la dotation, en diminution de 7,5 %, ne devrait pour l'avenir concerner que les crédits des rentes déjà accordées.

Il a tenu à souligner la décision, prise en août 2009, de revaloriser annuellement de 2,5 % les rentes mensuelles octroyées aux orphelins par ce dispositif. Ainsi, pour la première fois depuis la publication des décrets de 2000 et de 2004 instaurant ces indemnisations, la rente a augmenté rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2009 pour atteindre 468,78 euros mensuels.

Enfin, **M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial**, a rendu compte de la possibilité d'étendre le dispositif d'indemnisation aux orphelins de guerre et pupilles de la Nation. Une commission nationale de concertation a été chargée d'examiner les conclusions du rapport du préfet Jean-Yves Audoin et de proposer un cadre juridique relatif à l'indemnisation de ces orphelins. Les conclusions de cette instance devraient être remises avant la fin de l'année 2009.

Il a conclu son exposé par l'examen de l'article rattaché 51 qui vise à poursuivre la revalorisation de la retraite du combattant en relevant son indice de référence de 2 points, pour atteindre 43 points, à compter du 1^{er} juillet 2010. Elle s'appliquerait à 1.365.000 retraités estimés pour cette date, et son coût est évalué à 9,5 millions d'euros en 2010 (le coût en année pleine serait de 38 millions d'euros).

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial, a approuvé cette initiative qui vient consolider les efforts entrepris pour revaloriser la retraite du combattant. Elle témoigne de l'intérêt de la Nation envers ses combattants d'hier.

Il a précisé à **M. Jean-Pierre Fourcade** que la vente de ses maisons de retraite par l'ONAC n'est pas d'actualité, et que les éventuelles difficultés rencontrées doivent être résolues par le projet de création d'une fondation évoqué dans son intervention.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, ainsi que de l'article 51 rattaché.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position.