

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 4

ANCIENS COMBATTANTS

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 Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
I. LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) POUR LE BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS	9
A. UNE ORGANISATION COMMUNE AVEC CELLE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....	9
B. LA DÉFINITION D'UNE MISSION MINISTÉRIELLE COMPOSÉE DE DEUX PROGRAMMES	10
1. <i>Le programme « Liens entre la nation et son armée »</i>	10
2. <i>Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »</i>	11
3. <i>Les objectifs et indicateurs associés à ces programmes</i>	13
C. UNE EXPÉRIMENTATION DANS LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET.....	18
1. <i>Objet de l'expérimentation</i>	18
2. <i>Impact budgétaire et sur la nomenclature</i>	18
3. <i>Dispositif de pilotage par la performance</i>	19
II. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004	20
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003.....	20
1. <i>Les chiffres de l'exécution 2003 : un taux de consommation de 97,56 %</i>	20
2. <i>Les écarts structurels liés à l'évolution démographique du monde combattant</i>	20
3. <i>Les facteurs conjoncturels ayant eu une influence sur la gestion budgétaire en 2003</i>	21
B. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2004.....	23
1. <i>Les mouvements budgétaires jusqu'au 30 juin 2004</i>	23
2. <i>Une situation des crédits tendue pour certains chapitres</i>	23
III. DES AMÉLIORATIONS NOTABLES POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ANCIENS COMBATTANTS	25
A. LA POURSUITE DES ACTIONS EN FAVEUR DES VEUVES	25
1. <i>En 2005 : la poursuite du financement de la majoration uniforme des pensions des veuves</i>	25
2. <i>Une augmentation des moyens d'action sociale de l'ONAC qui devrait bénéficier en priorité aux veuves d'anciens combattants</i>	25
B. L'AFFIRMATION DE LA RECONNAISSANCE DE LA NATION À L'ÉGARD DE L'ENSEMBLE DES ANCIENS COMBATTANTS	28
1. <i>L'harmonisation des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en 2004 : une avancée historique</i>	28
2. <i>La mise en place d'un groupe d'étude sur la campagne double en Afrique du Nord</i>	29
3. <i>L'adaptation des critères d'attribution de la carte du combattant dans le sens de la reconnaissance de la quatrième génération du feu</i>	30

C. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCRISTALLISATION	30
1. La première étape de la « dé cristallisation » décidée en 2002	32
2. Les étapes juridiques suivantes	33
3. Le coût budgétaire du dispositif de dé cristallisation	34
D. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE : UNE AVANCÉE HISTORIQUE	36
1. La poursuite de l'indemnisation des orphelins de déportés juifs	36
2. L'indemnisation des orphelins des victimes de persécutions raciales	38
3. L'instauration de l'indemnisation de tous les orphelins des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale	38
IV. DES INCERTITUDES PERSISTANTES	41
A. L'ABSENCE DE MESURES SIGNIFICATIVES EN FAVEUR DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT	41
1. L'absence de revalorisation du point d'indice de la retraite du combattant	41
2. La question de l'âge d'attribution de la retraite du combattant	42
B. L'ABSENCE DE REVALORISATION DU POINT D'INDICE DU PLAFOND MAJORABLE DE LA RENTE MUTUALISTE DEPUIS DEUX ANS : UNE INERTIE REGRETTABLE	43
1. Le régime de la rente mutualiste du combattant	43
2. Le mécanisme du plafond majorable de la rente mutualiste	44
C. L'INDEMNISATION DES INCORPORÉS DE FORCE DANS LES FORMATIONS PARAMILITAIRES ALLEMANDES (RAD – KHD)	45
V. QUELS MOYENS AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE ?	46
A. L'ANNÉE 2005 SERA MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES COMMÉMORATIONS CÉLÉBRANT LA LIBÉRATION DES CAMPS ET LA VICTOIRE SUR LE NAZISME.....	46
B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	47
1. La situation des crédits affectés à la politique de la mémoire	47
2. La modernisation de la gestion des crédits de la mémoire	49
DEUXIÈME PARTIE : LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS POUR 2005	51
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	51
A. UNE NÉCESSAIRE ADÉQUATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES À L'ÉVOLUTION DU MONDE COMBATTANT	51
1. Des ajustements liés à l'évolution de la population des bénéficiaires	51
2. Des rebasages liés à la prise en compte de l'évolution des dépenses	52
3. L'application du rapport constant.....	52

B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE DESTINÉS AU MONDE COMBATTANT EN 2005	53
1. Les crédits de rémunération des personnels et de fonctionnement en 2005	53
2. Les crédits d'investissement en 2005	54
C. LES DÉPENSES FISCALES SE RAPPORTANT AU MONDE COMBATTANT EN 2005	54
1. Le montant total des prestations défiscalisées en 2004	54
2. Le montant prévisionnel des dépenses fiscales en 2005	55
D. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU CHAPITRE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE D'UNE EXPÉRIMENTATION LOLF	55
II. L'ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT VERSÉES À L'ONAC ET À L'INI	57
A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS (ONAC)	57
1. Le début de la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens en 2003	58
2. La poursuite de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens en 2004	59
3. Les conséquences budgétaires de l'application du contrat d'objectifs et de moyens en 2005	61
B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI) POUR 2005 : + 2 %	63
1. Rappel des missions de l'INI	63
2. Le budget prévisionnel de l'INI pour 2005	65
III. LES CRÉDITS D'INTERVENTION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT EN 2005	66
A. LA STABILITÉ DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA RÉPARATION DE L'INVALIDITÉ ET À LA RETRAITE DU COMBATTANT	68
1. La baisse structurelle des crédits affectés au paiement des pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses en partie compensée par les crédits dédiés à la décrystallisation	69
2. La stabilité des crédits affectés aux soins médicaux gratuits et au suivi sanitaire des anciens militaires en 2005	70
3. La stabilité des crédits affectés à l'appareillage des mutilés	71
4. L'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant	72
B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA SOLIDARITÉ GLOBALEMENT EN HAUSSE	74
1. La poursuite de la baisse des crédits affectés au Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	76
2. Un effort conséquent en faveur des dépenses sociales de l'ONAC en 2005	77
3. La hausse des prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie	79
4. L'augmentation des majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre	79
5. La baisse notable des crédits affectés aux remboursements à diverses compagnies de transport	79
6. Subventions, indemnités et pécules	80

C. LA BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE EN 2005.....	80
1. <i>Les crédits de la mémoire inscrits au budget de la défense</i>	81
2. <i>Les crédits de la mémoire inscrits au budget des anciens combattants</i>	82
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	85
EXAMEN EN COMMISSION	87

INTRODUCTION

Les crédits du ministère délégué aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 s'élèvent à **3,394 milliards d'euros, en hausse de 0,14 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, soit une hausse de ce budget pour la première fois depuis dix ans.**

Comme chaque année, le projet de budget pour 2005 procède à des ajustements nécessaires, dans un sens positif ou négatif, afin de tenir compte à la fois des gestions antérieures, de l'évolution des effectifs de bénéficiaires et de l'application du rapport constant. Ainsi, la diminution tendancielle du nombre de parties prenantes concerne à la fois les bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité et ceux du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine. Pour 2005, le projet de budget se fonde sur l'hypothèse d'une baisse de la masse des pensions estimée à 3,9 %.

Malgré les contraintes budgétaires existantes, votre rapporteur spécial se félicite des améliorations notables prévues par le présent projet de budget pour certaines catégories d'anciens combattants, notamment les publics les plus fragiles.

A cet égard, il faut souligner **la poursuite des actions en faveur des veuves** en 2005. En effet, d'une part, ce budget prévoit la poursuite du financement de la majoration uniforme de quinze points d'indice des pensions des veuves de pensionnés, mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2004, d'autre part, il prévoit une augmentation des moyens d'action sociale de l'Office national des anciens combattants (ONAC) qui devrait pouvoir bénéficier en priorité aux veuves d'anciens combattants.

Votre rapporteur spécial tient également à souligner que, dans le droit fil des progrès réalisés au cours des dernières années, le présent projet de budget permet de concrétiser **des avancées en faveur du monde combattant attendues de longue date.** Il s'agit notamment de **l'indemnisation des orphelins de l'ensemble des victimes de la barbarie nazie.** Dans un souci de justice et d'équité, le décret instaurant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale est paru le 27 juillet 2004.

En outre, le présent projet de budget marque la poursuite de la **mise en œuvre du processus de décrystallisation.** Décidée en 2002 et initiée par la

loi de finances pour 2003, la décrystallisation a pu suivre son cours grâce à la parution du décret du 3 novembre 2003 fixant ses modalités d'application. Votre rapporteur spécial constate toutefois que demeure une incertitude quant aux étapes suivantes de mise en œuvre du processus, notamment en termes d'engagement financier.

Enfin, **des points restent aujourd'hui à éclaircir et devront pouvoir faire l'objet d'une réflexion approfondie de la part du ministère délégué aux anciens combattants en concertation avec le Parlement et les représentants du monde combattant.** Ces questions concernent notamment **l'âge d'attribution de la retraite du combattant**, l'absence de revalorisation du point d'indice du plafond majorable de la rente mutualiste depuis deux ans, ou encore **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.** A ce sujet, votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'une réunion tenue à Strasbourg le 12 mai 2003 avait permis de relancer la réflexion sur un assouplissement des conditions de versement de ces indemnisations. Votre rapporteur spécial souhaite que cette question soit résolue rapidement.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE :

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE
VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

I. LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) POUR LE BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS

A. UNE ORGANISATION COMMUNE AVEC CELLE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

L'organisation mise en place pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) concernant le budget des anciens combattants est commune au budget de la défense et à celui des anciens combattants.

Un comité ministériel, co-présidé par les adjoints du secrétaire général pour l'administration et du chef d'état-major des armées, pilote les travaux d'organisation depuis le mois de février 2003. Ce comité définit le calendrier et un plan de travail ; il prépare également les propositions soumises au ministre de la défense et au secrétariat d'Etat aux anciens combattants sur la base de leurs orientations.

Quatre groupes de travail ministériels ont été constitués : le premier est consacré à la réflexion sur la performance et le pilotage par objectif ; le second a pour objet de déterminer les nouvelles modalités du pilotage budgétaire, le troisième groupe est chargé d'examiner les conséquences de la loi organique sur la gestion des ressources humaines tandis que le dernier groupe est centré sur la conduite du changement.

La direction des affaires financières continue, pour sa part, à suivre l'ensemble des travaux interministériels menés par la direction de la réforme budgétaire, et à en assurer la diffusion.

B. LA DÉFINITION D'UNE MISSION MINISTÉRIELLE COMPOSÉE DE DEUX PROGRAMMES

La mission « ***Mémoire et liens avec la Nation*** » recouvre le périmètre de l'actuel budget consacré aux anciens combattants et les moyens dédiés notamment à la journée annuelle de préparation à la défense. Cette mission ministérielle est composée de deux programmes :

- le programme « Liens entre la nation et son armée » ;
- le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

1. Le programme « Liens entre la nation et son armée »

Le programme « Liens entre la Nation et son armée » retrace l'ensemble des actions destinées à favoriser et à développer le lien entre les forces armées et les citoyens. Il comprend quatre actions :

- **l'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense »** identifie le rôle de la direction du service national dans sa participation au parcours citoyen, dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) ;

- **l'action 2 « Politique de mémoire »** regroupe une partie des effectifs de la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et les dotations ou subventions accordées à des fondations ou associations qui oeuvrent au profit de la mémoire des conflits armés. Elle contient également les crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions pour la politique de la mémoire ;

- **l'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel »** comprend l'ensemble des services des archives du ministère de la défense et les trois musées placés sous la tutelle de la DMPA ;

- **l'action 4 « Communication »** identifie les crédits de la Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) et ceux de l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

Ce programme recouvre des dépenses des titres III, IV, V et VI, et regroupe des crédits de deux sections budgétaires actuelles : celle de la défense (section 70) et celle des anciens combattants (section 04).

S'agissant du budget des anciens combattants, les crédits du chapitre 46-03, article 10, « Frais de voyage des familles pour se rendre

sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat », et du chapitre 46-04, article 20, « Subvention en faveur des actions de mémoire », sont intégrés au sein de l'action 2 « Politique de la mémoire », pour un montant respectif de 205.224 euros et de 1.613.114 euros afin de couvrir le financement des aides et subventions aux actions de mémoire et de solidarité.

2. Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »

Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » retrace les prestations 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 : anciens combattants des guerres de 1914/1918 et de 1939/1945, Indochine, Afrique du Nord, opérations extérieures (Opex) ; victimes civiles ; militaires et appelés ; victimes d'attentats, ayants cause.

Ce programme comprend **quatre actions** :

- **l'action 1 « administration de la dette viagère »** identifie les crédits liés au versement des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant ;

- **l'action 2 « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité »** regroupe les crédits relatifs aux soins médicaux gratuits et au suivi sanitaires des anciens militaires ainsi qu'à l'appareillage des mutilés ;

- **l'action 3 « solidarité »** comprend les crédits relatifs à l'attribution des cartes et titres, aux emplois réservés, au Fonds de solidarité des anciens d'Indochine et d'AFN, enfin aux subventions de fonctionnement de l'ONAC et de l'INI ainsi qu'aux dépenses sociales de l'ONAC ;

- **l'action 4 « entretien des lieux de mémoire »** regroupe les crédits affectés aux travaux d'entretien des nécropoles nationales.

La mise en œuvre de ce programme repose sur la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et, au niveau local, sur les directions interdépartementales des anciens combattants qui lui sont rattachées. Deux établissements publics apportent également leur concours à la réalisation de ce programme : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et l'Institution nationale des invalides (INI).

La DSPRS est en outre responsable de l'application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Elle instruit les dossiers d'orphelins des victimes de la persécution nazie.

Ce programme est alimenté principalement par :

- les crédits de la section 04 « Anciens combattants », à l'exception des chapitres 46-03 article 10 et 46-04 article 20 regroupés au sein du programme 1 de la même mission ;
- les crédits de fonctionnement de la DSPRS (chapitre 34-01, article 28, section 70) ;
- en partie, les crédits de rémunération et charges sociales de la défense (chapitres 31-11, 31-12, 31-21, 31-22, 31-51, 31-96, 33-90 et 33-91) ;
- les subventions d'investissement à l'ONAC et à l'INI (chapitre 67-10, article 71, section 70).

*

Votre rapporteur spécial tient à souligner, à ce stade, que la présentation retenue ne permet pas de contourner la critique traditionnellement adressée à l'ancienne nomenclature budgétaire, à savoir le manque de lisibilité budgétaire de la politique de la mémoire.

Actuellement, les crédits consacrés à la mémoire sont en effet répartis entre la section 04 « Anciens combattants » et la section 70 « Défense ». En outre, la plupart des actions consacrées à la mémoire, relevant de la section Défense, figurent au sein d'articles englobant diverses dépenses, ce qui empêche toute réelle identification des crédits qui y sont consacrés.

La nouvelle architecture budgétaire permet certes de mieux identifier les crédits de la mémoire puisqu'elle crée trois actions, l'une « entretenir les lieux de mémoire » figurant au sein du programme 2 de la mission « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », les deux autres « politique de mémoire » et « promouvoir et valoriser le patrimoine culturel » figurant au sein du programme 1 « Liens entre la Nation et son armée » de cette mission. **Toutefois, la question se pose de savoir s'il n'aurait pas été plus pertinent de regrouper les crédits dédiés à la mémoire au sein d'un même programme. Une alternative pourrait consister à transférer certains crédits du programme 2 vers le programme 1.**

Ainsi, si un effort d'identification des crédits relatifs à la politique de la mémoire a bien été effectué, un effort en termes d'articulation et de rationalisation des moyens dédiés à cette politique est encore nécessaire.

3. Les objectifs et indicateurs associés à ces programmes

a) Le programme « Liens entre la Nation et son armée »

S'agissant du programme « Liens entre la Nation et son armée », seule l'action 2 « Politique de mémoire » regroupe des crédits de l'actuelle section budgétaire anciens combattants.

Les deux objectifs associés à cette action sont les suivants :

1 - **sensibiliser à la mémoire des conflits**, objectif qui sera évalué par l'intermédiaire de **deux indicateurs** : le nombre de visiteurs (payants ou décomptés au moyen d'un système fiable) dans les mémoriaux dépendant de la Défense, d'une part, le nombre de consultations du site « Mémoire des hommes », d'autre part ;

2 - **maîtriser le coût des actions de mémoire**, objectif évalué par **un indicateur** : l'évolution du coût des actions de mémoire.

Votre rapporteur spécial se doit de constater le caractère déclaratoire de ces objectifs, qui ne correspondent que de manière limitée à l'esprit de la LOLF.

Ainsi, le premier objectif « sensibiliser à la mémoire des conflits » ne vise pas précisément à l'amélioration de la dépense mais recouvre plutôt une **déclaration d'intention**. En outre, les deux indicateurs associés à cet objectif sont de purs **indicateurs d'activité** et ne permettent pas de mesurer véritablement le degré de sensibilisation à la mémoire de l'ensemble des citoyens.

b) Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »

Ce programme regroupe l'essentiel des crédits budgétaires actuellement inscrits au budget des anciens combattants.

D'après les documents fournis par le ministère délégué aux anciens combattants s'agissant de la construction des objectifs et indicateurs associés à ce programme, il n'est pas possible de définir de politique volontariste par rapport aux actions de ce programme. En revanche, ce programme concernant une population qui ne peut qu'aller en diminuant, les entrées dues aux militaires actuels ne compensant pas à moyen terme l'érosion démographique attendue, il paraît opportun de s'interroger sur l'évolution du coût du service rendu.

L'objectif global retenu pour le programme consiste à rendre le service attendu au moindre coût en maintenant et en réduisant les coûts d'activité des services déconcentrés. L'indicateur associé à cet objectif global est la dépense globale par agent des services déconcentrés.

Votre rapporteur spécial constate que cet objectif est plus pertinent que ceux retenus pour l'action 2 du programme « Liens entre la Nation et son armée ». Il s'agit en effet de tendre vers un meilleur rapport coût/efficacité du service rendu. Toutefois, l'indicateur retenu (dépense globale par agent) ne permettra pas forcément de juger de l'évolution de ce rapport coût/efficacité, ni de la réelle amélioration de la qualité du service rendu au citoyen.

Puis les objectifs et indicateurs retenus sont déclinés en fonction des actions du programme.

(1) Action 1 « administration de la dette viagère »

Trois objectifs sont associés à cette action :

1- Liquidier les pensions au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point de vue du contribuable). Pour évaluer la faisabilité de cet objectif, deux indicateurs ont été prévus, l'un relatif à la dépense moyenne de liquidation d'un dossier de pension, l'autre retraçant le nombre moyen de dossiers traités par agent ;

2- Liquidier les retraites du combattant au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point de vue du contribuable). Deux indicateurs sont associés à la réalisation de cet objectif, l'un relatif à la dépense moyenne de liquidation d'un dossier de retraite du combattant, l'autre retraçant le nombre moyen de dossiers traités par agent ;

3- Améliorer les délais de traitement des dossiers de pensions (du point de vue de l'usager). Un indicateur de durée est prévu : le délai moyen de traitement d'un dossier de pension.

(2) Action 2 « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité »

Trois objectifs sont associés à cette action :

1- Payer les soins médicaux gratuits au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point de vue du contribuable) avec deux indicateurs associés, l'un relatif à la dépense moyenne de liquidation d'un dossier de soins médicaux gratuits, l'autre retraçant le nombre de dossiers traités par agent ;

2- Fournir les prestations d'appareillage au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point de vue du contribuable) avec deux indicateurs prévus, l'un relatif à la dépense moyenne de liquidation d'un dossier d'appareillage, l'autre retraçant le nombre de dossiers traités par agent ;

3- Améliorer les délais de traitement des demandes d'appareillage (du point de vue de l'utilisateur), un indicateur de durée (délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage) étant prévu.

(3) Action 3 « solidarité »

Les objectifs et indicateurs de cette action portent sur les deux établissements publics ONAC et INI qui sont opérateurs pour l'Etat de la réalisation de cette action.

Trois objectifs sont associés à cette action :

1- Stabiliser le coût à l'acte de l'activité « solidarité » de l'ONAC (du point de vue du contribuable). Un indicateur de coût est prévu pour évaluer la réalisation de cet objectif : la dépense moyenne par acte de solidarité :

2- Délivrer les cartes et titres au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (du point de vue du contribuable). Cet objectif concerne l'ONAC ; un indicateur retraçant le nombre de dossiers traités par agent y est associé ;

3- Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et hospitalisés de l'INI au meilleur rapport qualité-prix (du point de vue de l'utilisateur). Trois indicateurs sont prévus, l'un relatif au coût du point d'indice synthétique d'activité (ISA), l'autre concernant le coût moyen des prestations d'hôtellerie par journée réalisée d'hébergement ou d'hospitalisation, enfin un indice de satisfaction.

(4) Action 4 « Entretien des lieux de mémoire »

Un objectif est associé à cette action : **entretenir les nécropoles nationales au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible** (du point de vue du contribuable).

Deux indicateurs sont prévus pour évaluer la réalisation de cet objectif : l'un relatif à la dépense moyenne d'entretien par m², l'autre retraçant la surface moyenne entretenue par agent.

Globalement, l'ensemble des objectifs retenus visent au moindre coût des services rendus par l'administration des anciens combattants et se fondent, pour la plupart, sur des indicateurs d'activité et de moyens pour y parvenir, indicateurs qui ne sont pas les plus pertinents pour juger de l'amélioration de la dépense et du service rendu à l'utilisateur. La réflexion sur les objectifs et les indicateurs de performance reste donc à approfondir.

Grille de concordance entre la nomenclature budgétaire actuelle et la nomenclature budgétaire issue de l'application de la LOLF s'agissant du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Mémoire et liens avec la Nation » pour les crédits figurant dans le projet de loi de finances pour 2005

Chapitre	Article	Section	Agrégat	Programme	Action	TOTAL
3131	10	70	01	7	3	0 €
3131	20	70	01	7	3	0 €
3131	91	70	01	7	3	0 €
3132	10	70	01	7	3	0 €
3132	20	70	01	7	3	0 €
3292	10	70	08	7	4	880 335 €
3297	10	70	08	7	1	3 908 520 €
3297	10	70	08	7	2	6 467 670 €
3297	10	70	08	7	3	465 300 €
3297	10	70	08	7	4	1 861 200 €
3297	20	70	08	7	2	805 791 €
3297	20	70	08	7	3	0 €
3390	81	70	01	7	3	0 €
3391	81	70	01	7	3	0 €
3650	10	04	22	7	3	36 500 000 €
3650	20	04	21	7	3	7 238 427 €
3703	10	70	06	7	2	1 679 541 €
3703	20	70	06	7	2	152 086 €
3703	50	70	08	7	1	8 903 592 €
3703	50	70	08	7	2	11 378 722 €
3703	50	70	08	7	3	893 797 €
3703	50	70	08	7	4	13 200 693 €
3703	60	70	08	7	1	1 682 796 €
3703	60	70	08	7	2	2 150 601 €
3703	60	70	08	7	3	168 929 €
3703	60	70	08	7	4	2 494 957 €
4604	10	04	22	7	3	252 151 €
4620	10	04	21	7	1	2 190 168 122 €
4620	20	04	21	7	1	30 831 878 €
4621	10	04	21	7	1	600 000 000 €
4630	10	04		7	2	5 637 776 €
4630	20	04		7	3	34 735 €
4630	30	04		7	3	30 000 000 €
4630	40	04		7	2	186 000 000 €
4630	50	04		7	2	79 500 000 €
4630	60	04		7	2	9 140 000 €
4630	70	04		7	3	205 200 000 €
4651	10	04	22	7	3	12 600 000 €
4722	20	04	22	7	3	0 €
4722	30	04	22	7	3	0 €
6710	70	70	08	7	3	1 699 000 €

Source : ministère délégué aux anciens combattants

C. UNE EXPÉRIMENTATION DANS LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET

1. Objet de l'expérimentation

Une expérimentation de **globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) va être menée en 2005.**

Dans la grille « missions programmes actions » du ministère de la défense, la DSPRS est située dans la mission « mémoire et liens avec la nation », au sein du programme 7 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». L'expérimentation portera principalement sur l'activité des services déconcentrés. Elle permettra de globaliser d'un côté les crédits inscrits sur le titre IV de la section budgétaire des anciens combattants (la section 04) et d'un autre côté les crédits inscrits sur le titre III de la section défense (la section 70), rémunérations et charges sociales des personnels civils des services déconcentrés, frais de fonctionnement des services déconcentrés et entretien courant des nécropoles.

2. Impact budgétaire et sur la nomenclature

a) Section budgétaire « anciens combattants »

S'agissant de la section budgétaire des anciens combattants, l'expérimentation de globalisation sur le budget des anciens combattants représentera 515,5 millions d'euros, soit près de 15 % du budget des anciens combattants. Hors pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant, 82 % des crédits seront inclus dans le périmètre de la globalisation.

A l'exception des chapitres 46-20 et 46-21 qui retracent les sommes dues au titre de la dette publique et des articles non gérés par la DSPRS, les chapitres suivants seront concernés par la globalisation : 46-03 article 30, 46-04 article 30, 46-10, 46-24, 46-27, 46-28 et 47-22.

L'ensemble de ces crédits sera identifié dans un nouveau chapitre 46-30 intitulé « prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » dont la ventilation sera la transposition de la nomenclature actuelle, les anciens chapitres précédemment cités devenant des articles.

b) Section budgétaire « défense »

L'ensemble des crédits du chapitre 34-01/28 est concerné, soit 6,497 millions d'euros. S'agissant des rémunérations et charges sociales, la masse salariale concernée, pour les personnels civils, représente 34,377 millions d'euros. L'ensemble de ces crédits sera identifié sur un chapitre 37-03. Les modalités de l'exécution budgétaire feront l'objet d'un référentiel associant la DSPRS, et le Secrétariat général pour l'administration (SGA).

3. Dispositif de pilotage par la performance

L'objectif de l'expérimentation étant de valider les mécanismes de gestion globalisée des moyens et de fongibilité asymétrique des crédits, d'une part, et de tester le dispositif de pilotage par la performance des politiques publiques et des moyens dont l'expérimentateur a la responsabilité, d'autre part, des phases de test ont été élaborées, telles que retracées ci-après :

1. définition des objectifs opérationnels correspondant à la déclinaison des objectifs de performance nationaux devant être testés pendant l'expérimentation ; vérification de leur pertinence ;

2. définition des objectifs opérationnels complémentaires intéressant le responsable du programme ou l'expérimentateur ; vérification de leur pertinence ;

3. définition des modalités de collecte des indicateurs devant être testées et vérification de leur fiabilité ;

4. fixation des valeurs-cibles à tester et vérification de la pertinence des modalités de définition de ces valeurs-cibles ;

5. définition des modalités de dialogue de gestion devant être testées et vérification de leur pertinence.

II. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003

1. Les chiffres de l'exécution 2003 : un taux de consommation de 97,56 %

Compte tenu des différents mouvements qui ont modifié la ressource budgétaire en cours d'année, le montant des crédits ouverts s'élève, en 2003, à 3.481,84 millions d'euros, en diminution de 17,33 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 (3.499,17 millions d'euros). Les crédits inutilisés sont de 84,8 millions d'euros, le taux de consommation est de 97,56 %.

Les différents mouvements qui ont concerné les ressources budgétaires sont les suivants :

- reports de la gestion précédente : 6,71 millions d'euros, dont notamment, 2,09 millions d'euros sur le chapitre 46-10 (Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine), et 2,7 millions d'euros sur le chapitre 46-27 (Soins médicaux gratuits et suivi sanitaire des anciens militaires) ;

- fonds de concours : 630.000 euros au titre des fonds de concours "appareillage" et "CERAH" ;

- annulation de crédits : - 24,67 millions d'euros.

2. Les écarts structurels liés à l'évolution démographique du monde combattant

La consommation des chapitres relatifs à la dette viagère s'est révélée inférieure aux prévisions budgétaires puisque le montant des crédits non consommés en fin de gestion est de 74 millions d'euros environ. En outre, **les crédits de décrystallisation inscrits sur les chapitres 46-20 et 46-21 n'ont pas pu être dépensés en raison du retard pris dans la publication des textes d'application de la décrystallisation** (4 novembre 2003)

S'agissant du **chapitre 46-20**, la dépense a diminué de 3,81 % par rapport à 2002 (- 3,18 % l'année précédente) pour une baisse de 3,56 % des effectifs (441.438 pensionnés au 31 décembre 2002 et 425.734 pensionnés au 31 décembre 2003). Hors décrystallisation, la prévision budgétaire était ajustée

pour les pensions puisque la consommation a été de 2.325 millions d'euros pour un budget de 2.327,17 millions d'euros (moins de 1% d'écart).

S'agissant du **chapitre 46-21**, la dépense a augmenté de 7,73% par rapport à 2002 (contre 11 % l'année précédente), et a dépassé les prévisions. En effet, **hors décrystallisation (15,45 millions d'euros), le budget de la retraite du combattant s'est révélé en insuffisance de 6,6 millions d'euros** : 525,424 millions d'euros pour une consommation proche de 532 millions d'euros.

Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord (**chapitre 46-10**) a donné lieu à 49,7 millions d'euros de dépenses, soit – 25,4 % par rapport à l'année précédente. **Si la tendance à la baisse de la dépense est confirmée, on note toutefois un net ralentissement du rythme de cette décroissance** (environ – 30 % par an sur la période 2000 – 2002). Ce ralentissement explique qu'il ait fallu compenser, en cours de gestion, l'annulation de 5,9 millions d'euros par un abondement en décret de virement de 5 millions d'euros. En définitive, la dépense a été conforme aux prévisions budgétaires (50 millions d'euros).

3. Les facteurs conjoncturels ayant eu une influence sur la gestion budgétaire en 2003

S'agissant des soins médicaux gratuits (**chapitre 46-27**), la dépense exécutée diminue de 23,16 % par rapport à 2002. Cette diminution ne retrace cependant pas la réalité de la dépense dans la mesure où celle-ci a été exécutée dans la limite des crédits effectivement disponibles (71,16 millions d'euros). Le chapitre 46-27 a en effet fait l'objet d'une annulation de 13,9 millions d'euros en cours d'année et d'un blocage de 8,081 millions d'euros (dont 2,7 millions d'euros de reports de 2002 sur 2003) en vue d'un report sur 2004. Le montant des impayés sur l'exercice 2003 atteint 25,4 millions d'euros.

Le chapitre des rentes mutualistes (**chapitre 47-22**) a connu une situation particulière en 2003. **Ce chapitre, doté de 167,33 millions d'euros en loi de finances initiale, termine la gestion avec une insuffisance de 30,5 millions d'euros.**

Trois raisons expliquent ce déficit :

- la non application en 2003 de la mesure d'économie décidée en loi de finances initiale sur les majorations spécifiques : évaluées à 30,5 millions d'euros sur l'article 20, cette mesure n'a pu être mise en application dès 2003 pour des raisons juridiques, qui ne sont par ailleurs toujours pas levées. L'insuffisance de crédits s'est avérée être en définitive de 16,7 millions d'euros sur les majorations spécifiques ;

- le règlement en 2003 de 14,3 millions d'euros de report de charges de 2002 sur les majorations légales (article 30), consécutif aux annulations de crédits de 2002, et sans reports de crédits en parallèle ;

- le prélèvement de 5 millions d'euros sur l'article 30 (majorations légales), et ce malgré son déficit avéré, pour abonder en décret de virement le chapitre 46-10 dont la dotation, après annulation de 5,9 millions d'euros, s'est révélée nettement insuffisante pour terminer l'exercice.

Il est à noter que la dotation en loi de finances initiale au titre des majorations légales (78,491 millions d'euros) était suffisante puisque les dépenses de l'année se sont élevées à 73,011 millions d'euros. Le montant des impayés s'élève à 13,8 millions d'euros sur les majorations légales.

Le manque de crédits a conduit à ne rien verser à la CNP et à ne pas payer la totalité des sommes dues aux deux plus importantes mutuelles (CARAC et France Mutualiste).

Exécution du budget au 31 décembre 2003

(en euros)

Chapitres	Crédits LFI 2003	Situation nette	Crédits consommés en 2003	Crédits disponibles en 2003	Ratio crédits consommés / crédits disponibles
36-50	44.301.085	44.301.085	44.301.085	0	100,00 %
46-03	6.770.000	4.920.000	4.915.811	4.189	99,91 %
46-04	2.608.500	1.761.500	1.758.648	2.852	99,84 %
46-10	50.000.000	51.186.093	49.733.230	1.452.863	97,16 %
46-20	2.390.169.000	2.390.169.000	2.324.988.584	65.180.416	97,27 %
46-21	540.874.000	540.874.000	531.954.119	8.919.881	98,35 %
46-24	185.000.000	185.000.000	184.853.702	146.298	99,92 %
46-27	90.440.000	79.240.891	70.634.855	8.606.036	89,14 %
46-28	9.140.000	9.517.291	9.025.423	491.868	94,83 %
46-51	12.135.000	12.135.000	12.135.000	0	100,00 %
47-22	167.733.000	162.733.000	162.732.661	339	100 %
Total	3.499.170.585	3.481.837.860	3.397.033.119	84.804.741	97,56 %

Source : ministère délégué aux anciens combattants

B. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2004

1. Les mouvements budgétaires jusqu'au 30 juin 2004

Les informations recueillies par votre rapporteur spécial concernant l'exécution du budget en 2004 ne concernent que les mouvements budgétaires intervenues jusqu'au 30 juin 2004.

Les mouvements qui ont modifié les ressources au cours des six premiers mois de l'année 2004 ont concerné les reports de crédits pour un montant total de 9,75 millions d'euros et des fonds de concours, au titre de l'appareillage et du CERAH (314.319 euros). Au 30 juin 2004, le taux de consommation des crédits s'élevait à 65 % des crédits ouverts.

Fin juin, le montant de la ressource disponible s'élevait à 1.189 millions d'euros, contre 3.467,02 millions d'euros à la même période en 2003.

2. Une situation des crédits tendue pour certains chapitres

La situation des crédits se trouve particulièrement tendue pour les chapitres suivants :

- les chapitres 46-20 (Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses) et 46-21 (retraite du combattant), pour lesquels le taux de crédits disponibles au 30 juin 2004 est inférieur à 35 % ;

- le chapitre 46-27 (soins médicaux gratuits) : pour lequel le taux de crédits disponibles au 30 juin 2004 n'est que de 23,6 % ;

- le chapitre 47-22 (majorations des rentes) : dont le taux de crédits disponibles au 30 juin 2004 s'élève à 40 %.

Anciens combattants – Bilan 2004 (au 30/06/2004)

(en euros)

Chapitres	LFI.	Modifications intervenues en cours d'année										Montant des crédits ouverts	Dépenses ACCT au 7.08.2004	Disponible						
		LFR.	Décret annulations	Transferts	Crédits interm.	Décret avance	Décret virement	Fonds de concours	Reportis de crédits	(1)	(2)				(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
36 - 50	44.341.617	0	0	- 1.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43.341.617	22.170.809	21.170.808
46 - 03	6.265.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.269.189	3.485.915	2.783.274
46 - 04	2.541.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.544.052	1.071.672	1.472.380
46 - 10	40.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40.684.124	22.322.346	18.361.778
46 - 20	2.262.204.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.262.204.000	1.497.250.246	764.953.754
46 - 21	565.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	565.000.000	371.547.327	193.452.673
46 - 24	170.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	170.000.000	93.814.547	76.185.453
46 - 27	79.500.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	88.106.036	67.246.477	20.859.559
46 - 28	9.140.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	314.319	9.911.488	5.183.793	4.727.695	
46 - 51	12.135.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12.135.000	6.067.500	6.067.500
47 - 22	199.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	199.000.000	119.242.756	79.757.244
Total	3.390.126.817	0	0	1.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.399.195.506	2.209.403.388	1.189.792.118

Source : ministère délégué aux anciens combattants

III. DES AMÉLIORATIONS NOTABLES POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ANCIENS COMBATTANTS

A. LA POURSUITE DES ACTIONS EN FAVEUR DES VEUVES

1. En 2005 : la poursuite du financement de la majoration uniforme des pensions des veuves

L'article 121 de la loi de finances initiale pour 2004¹ a procédé, à compter du 1^{er} juillet 2004, à une majoration uniforme de 15 points d'indice de toutes les pensions de veuves de pensionnés, à savoir les veuves de guerre, les veuves d'invalides ainsi que les veuves de grands invalides.

Cette mesure, qui concerne près de 130.000 veuves, a eu un coût budgétaire de 11,84 millions d'euros en 2004, en demi-année.

Le présent projet de loi de finances prévoit l'inscription de crédits supplémentaires de 11,84 millions d'euros au chapitre 46-20 afin de tenir compte de l'incidence en 2005 de cette majoration uniforme de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Le coût en année pleine de cette mesure est estimé à 23,68 millions d'euros. Elle s'est traduite par une augmentation, en année pleine, de 192 euros de toutes les pensions de veuves.

Votre rapporteur spécial se félicite de la poursuite de la mise en œuvre de cette mesure de justice sociale permettant de revaloriser les pensions des veuves qui restent, pour la grande majorité, particulièrement modestes.

2. Une augmentation des moyens d'action sociale de l'ONAC qui devrait bénéficier en priorité aux veuves d'anciens combattants

Le chapitre budgétaire consacré aux dépenses sociales de l'ONAC (46-51) augmente entre 2004 et 2005 de 465.000 euros, soit une hausse de 4 %.

Traditionnellement, un amendement parlementaire en cours de discussion budgétaire venait abonder le chapitre 46-51 et permettait ainsi

¹ *Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.*

d'augmenter les crédits affectés à l'action sociale de l'ONAC. Depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2004 précitée, cette dotation est désormais inscrite dans le projet de loi de finances initiale tel que soumis au Parlement. Dans le présent projet de loi de finances, cette dotation est non seulement confirmée mais elle est aussi majorée. **Votre rapporteur spécial approuve cette mesure de sincérité budgétaire qui permet de porter les dépenses sociales de l'ONAC pour 2005 à 12,6 millions d'euros.**

L'action sociale de l'ONAC est en effet variée et essentielle pour la population du monde combattant. Elle consiste notamment en une action sociale individuelle par le biais par exemple du financement du maintien à domicile des personnes âgées, du financement d'une aide ménagère, d'une aide aux harkis et à leur famille ou encore d'une aide aux pupilles de la Nation majeurs. L'action sociale de l'ONAC peut également revêtir une dimension collective (rééducation professionnelle et maisons de retraite) ou bien consister dans l'octroi de prêts aux personnes dans le besoin. Enfin, l'ONAC verse aussi des subventions à certaines associations.

Les veuves de guerre, d'anciens combattants ou de bénéficiaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre bénéficient de l'ensemble des aides financières dispensées par l'ONAC sur la subvention de l'Etat et, lorsqu'elle sont accueillies dans les maisons de retraite de l'ONAC, de sa participation à leurs frais d'hébergement si elles sont incapables, personnellement ou avec le concours de leur famille, d'acquitter la totalité du prix de journée.

Dépenses sociales de l'ONAC en faveur des veuves entre 1998 et 2004

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1 ^{er} semestre)
Nombres de veuves aidées	5.934	7.587	8.068	9.097	12.385	16.067	7.122
Montant des dépenses	1,61	2,55	2,94	3,74	4,35	5,15	2,8

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Depuis 1998, le nombre d'interventions de l'ONAC en faveur des veuves a augmenté de 170 % ; il ne concerne toutefois qu'à peine 1 % de l'effectif total des veuves (16.067 veuves aidées en 2003 sur une population totale de 1.628.200).

En 2003, les services départementaux de l'ONAC ont dispensé une aide financière à 16.067 veuves pour un montant global de 5,15 millions d'euros, soit une augmentation de près de 30 % du nombre de bénéficiaires et de 18,4 % du montant des dépenses par rapport à l'exercice 2002.

Bilan des interventions diligentées en faveur des veuves au titre des exercices 2002 et 2003

Nature des interventions	Exercice 2002		Exercice 2003	
	Montant en euros	nombre	Montant en euros	nombre
Secours d'urgence	22 599	104	35 133	159
Aides financières :	3 808 807	8 263	4 482 416	9 497
1- Difficultés financières	1 692 115	3 694	2 072 960	4 325
2- Frais médicaux	218 826	466	350 614	771
3- Frais d'obsèques	1 897 866	4 103	2 058 842	4 401
Participations :	466 096	1 982	532 135	2 386
1- Aide ménagère	285 668	693	280 531	745
2- Maintien à domicile	180 428	1 289	251 604	1 641
Colis douceurs	54 263	2 036	104 183	4 025
Total général	4 351 765	12 385	5 153 867	16 067

Source : ministère délégué aux anciens combattants

En 2004, l'évolution de la prise en charge des veuves par l'ONAC a connu les axes de développement suivants :

- les recenser et identifier leurs besoins en poursuivant la délivrance de la carte de veuve d'ancien combattant ou de bénéficiaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;
- s'agissant des aides, les veuves de guerre bénéficient de l'ensemble des aides financières dispensées par l'ONAC sur la subvention de l'Etat et, lorsqu'elles sont accueillies dans les maisons de retraite de l'Office national, de sa participation à leurs frais d'hébergement en cas d'incapacité personnelle ou d'absence de droit à l'aide sociale.

En 2005, l'augmentation sensible des crédits budgétaires affectés aux dépenses sociales de l'ONAC permettra à l'Office national de poursuivre le développement de ses interventions en faveur des veuves et par voie de conséquence d'accroître le nombre de prises en charge financière des veuves d'anciens combattants ou de bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en situation nécessiteuse.

B. L’AFFIRMATION DE LA RECONNAISSANCE DE LA NATION À L’ÉGARD DE L’ENSEMBLE DES ANCIENS COMBATTANTS

1. L’harmonisation des conditions d’attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d’Afrique du Nord en 2004 : une avancée historique

La loi de finances initiale pour 2004, en permettant l’extension d’attribution de la carte du combattant à tous les militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d’Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc, a constitué une réelle avancée pour l’ensemble du monde combattant. Ainsi les anciens combattants d’Afrique du Nord se voient désormais tous appliquer les mêmes règles d’attribution de la carte du combattant.

Au 31 décembre 2003, on comptait 1.454.521 détenteurs de la carte du combattant au titre de l’AFN, ce qui représente un taux d’attribution par rapport aux effectifs engagés de 79,64 %, contre 52,68 % pour le conflit de la première guerre mondiale (1914/1918), 56,51 % pour celui de la seconde guerre mondiale (1939/1945), et 33,92 % pour le conflit en Indochine.

Le coût de la mesure d’extension prévue par la loi de finances initiale pour 2004 précitée, qui devrait entraîner la délivrance de 20.000 cartes supplémentaires et un nombre équivalent de retraite du combattant, s’élève en année pleine à 8,4 millions d’euros.

Aucun assouplissement des conditions d’attribution de la carte du combattant au titre des opérations d’Afrique du Nord n’est prévu dans le présent projet de budget.

L'évolution des conditions de délivrance de carte du combattant pour les anciens d'Afrique du Nord depuis sa création

La carte du combattant d'Afrique du Nord a été instaurée par la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974. A l'origine, elle était attribuée sur la base des seuls critères retenus pour les autres conflits (notamment 90 jours de présence en unité combattante). Des assouplissements sont aussi intervenus sous condition de participation à des actions de feu ou de combat.

La loi n° 82-843 du 4 octobre 1982 et le décret n° 83-622 du 8 juillet 1983 ont contribué à fixer le nombre d'actions de feu ou de combat nécessaires (à titre individuel ou collectif) et à établir un barème d'équivalence en points des différents critères.

L'article 108 de la loi de finances pour 1998 avait reconnu qu'une durée des services en Algérie d'au moins 18 mois était équivalente à la participation à une action de feu ou de combat, condition exigée à l'article L. 253 bis du code de pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, pour prétendre à la carte du combattant.

Cette durée a été ramenée successivement à 15 mois en loi de finances pour 1999 et à 12 mois en loi de finances pour 2000. Enfin, l'article 105 de la loi de finances pour 2001 a fixé une durée de 4 mois pour les militaires rappelés en Algérie.

En outre, une circulaire du 23 juillet 2001, modifiant la circulaire n° 741 A du 15 janvier 1998 et ayant pour objet les conditions d'octroi de la carte du combattant en faveur des personnels de police ayant servi en Algérie, précise que le droit à la carte du combattant est ouvert aux fonctionnaires de police et CRS, en poste en métropole et envoyés en Algérie pour aider à faire face aux situations les plus critiques, lorsque leurs différents séjours en Algérie totalisent 4 mois au moins.

L'article 123 de la loi de finances initiale pour 2004 a modifié, à compter du 1^{er} juillet 2004, l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre tel qu'il résultait, en dernier lieu de l'article 120 de la loi de finances initiale pour 2000. Une durée uniforme de quatre mois de présence sur l'un ou sur plusieurs des trois territoires de l'AFN est désormais exigée de l'ensemble des demandeurs, militaires ou civils. Par ailleurs, l'article L. 253 bis précité s'appliquant sans restriction à ces trois territoires, l'unique date de fin de période prise en compte, quel que soit le territoire concerné, est celle fixée par cet article, à savoir le 2 juillet 1962.

2. La mise en place d'un groupe d'étude sur la campagne double en Afrique du Nord

Un groupe de travail composé de représentants des associations d'anciens combattants avait été constitué en 1999 sur le thème de la campagne double mais aucune proposition n'en avait émané.

Votre rapporteur spécial se félicite de la décision prise par l'actuel ministre délégué aux anciens combattants de confier à M. Christian Gall, inspecteur général des affaires sociales, une étude sur la campagne double, qui devrait permettre de tenir compte des observations des agents publics et fonctionnaires anciens combattants en Afrique du Nord et de clarifier la situation en évaluant le bien fondé de cette campagne double.

Un rapport, précédé d'une vaste concertation, devrait être remis au cours du premier semestre 2005.

3. L'adaptation des critères d'attribution de la carte du combattant dans le sens de la reconnaissance de la quatrième génération du feu

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, une étude devrait être menée par le ministère délégué aux anciens combattants afin de **définir des critères d'attribution de la carte du combattant adaptés aux nouvelles formes d'opérations militaires.**

En effet, il est difficile de déterminer avec exactitude la notion d'unité combattante et d'actions de feu ou de combat, dès lors que les opérations extérieures (Opex) ne correspondent pas à des conflits avec un ennemi déclaré, mais à des opérations de maintien de la paix ou de soutien humanitaire. Pour autant, ces missions ne sont pas sans risque, les militaires concernés pouvant se trouver exposés à de réels dangers sur le terrain.

C'est pourquoi une procédure est entamée pour modifier les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, afin d'y préciser les critères qui pourront être retenus pour assimiler à des actions de feu ou de combat certaines missions ou parties de mission des Opex.

C. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCRISTALLISATION

Rappel : le processus de « cristallisation » des pensions et retraites versées aux anciens combattants de l'armée française, ressortissants originaires d'Etats placés antérieurement sous souveraineté française

Les ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France ayant accédé à l'indépendance ont, en principe, les mêmes droits à pension militaire d'invalidité et à retraite du combattant que les nationaux français. Depuis 1958 cependant, un dispositif législatif dit de « cristallisation », applicable aux pensions militaires d'invalidité et aux retraites du combattant, a modifié l'étendue des droits des ex-nationaux sur les montants versés (blocage de la valeur du point de base) et l'ouverture de droits nouveaux.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a bénéficié aux ressortissants des pays ou territoires appartenant à l'Union française ou à la Communauté ou placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France. L'accession de ces différents pays ou territoires à l'indépendance a entraîné la mise en place de nouvelles procédures de gestion du droit à réparation.

En ce qui concerne les Etats d'Indochine devenus indépendants (Vietnam, Cambodge et Laos), les pensions ont été cristallisées dès 1959 en application de l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1959 portant loi de finances pour 1959 et de son décret d'application n° 59-1055 du 7 décembre 1959.

Pour les autres Etats ayant accédé à l'indépendance, des mesures similaires ont été prises avec l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960 qui dispose que « à compter du 1^{er} janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics, dont sont titulaires les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, seront remplacées pendant la durée normale de leur jouissance personnelle par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations, à la date de leur transformation ».

La « cristallisation », dispositif aux règles diverses et inégalitaires, entraîne une grande dispersion des valeurs du point de pension militaire d'invalidité utilisées, entre 0,48 euro et 6,87 euros. Son impact réel doit cependant être apprécié au regard du pouvoir d'achat que les pensions cristallisées procurent à leurs bénéficiaires.

En outre, la question de la cristallisation doit être examinée à la fois du point de vue du tarif des pensions (valeurs du point d'indice) et du point de vue de l'ouverture de droits nouveaux.

Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat avait proposé d'engager la réflexion sur cette question en termes de pouvoir d'achat, en comparant, pour un même taux d'invalidité, le pouvoir d'achat d'une pension attribuée à un ancien combattant ressortissant français et celui de la pension aujourd'hui versée à un ancien combattant d'un pays devenu indépendant. Les résultats avaient souligné un retard particulièrement significatif pour le Maroc et la Tunisie : « le pouvoir d'achat de la pension versée au Maroc et en Tunisie ne permet pas aux intéressés de subvenir à leurs besoins ».

La cristallisation se traduit ainsi par une très grande dispersion du point en vigueur selon la nationalité des pensionnés : 6,87 euros à Djibouti, 4,26 euros au Sénégal, mais 1,96 euro en Guinée, 1,18 euro au Maroc et en Tunisie et 0,48 euro au Vietnam (pour mémoire, la valeur non cristallisée du point de PMI est de 12,48 euros au 1^{er} décembre 2000).

Dans les Etats du Maghreb, où le niveau de vie a progressé depuis la mise en place du dispositif de cristallisation et où les valeurs du point actuelles procurent un pouvoir d'achat très inférieur au niveau de vie, une revalorisation du point de PMI se justifie pleinement.

C'est dans ce contexte qu'avaient été adoptés les articles 109 et 100 de la loi de finances pour 2001, n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

L'article 109 de la loi précitée prévoit que « l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 et l'article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé : "La retraite du combattant pourra être accordée, au tarif tel qu'il est défini ci-dessus, aux anciens combattants qui remplissent les conditions requises postérieurement à la date d'effet de cet article" ». En application de ces dispositions, les retraites du combattant ont été concédées à un taux « cristallisé » à compter du 1^{er} janvier 2001. Il s'agissait donc de lever la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux s'agissant des retraites du combattant des anciens combattants d'outre-mer.

L'article 110 de la loi précitée institue une commission d'étude de la revalorisation des pensions chargée de proposer des mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer. Cette commission, composée de représentants des associations d'anciens combattants et des administrations concernées, de deux députés et de deux sénateurs, a pour mission d'émettre des propositions sous la forme d'un rapport au Premier ministre, dans un délai de six mois suivant son installation.

1. La première étape de la « décrystallisation » décidée en 2002

Dans son arrêt du 30 novembre 2001 « *Ministère de la défense c/ M. Diop – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Diop* », le Conseil d'Etat a considéré que l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959, disposant que les ressortissants des pays qui y sont mentionnés reçoivent désormais, à la place de leur pension, une indemnité non revalorisable dans les conditions prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite, créait une différence de traitement entre les retraités en fonction de leur nationalité.

En outre, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a également considéré que les pensions de retraite constituent, pour les agents publics, une rémunération différée destinée à leur assurer des conditions matérielles de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées et que la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement.

En 2002, le gouvernement avait soumis au Parlement le dispositif législatif destiné à mettre en œuvre la décrystallisation : l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002¹ a en effet fixé les bases juridiques de la décrystallisation. **Votre rapporteur spécial se félicite de l'avancée historique qu'a constitué le vote de ces dispositions.**

a) La nouvelle fixation de la valeur des points

La valeur des points sera déterminée à partir des parités de pouvoir d'achat publiées annuellement par l'Organisation des nations unies ou, à défaut, des données économiques existantes.

Deux limites sont fixées : aucune valeur du point ne peut dépasser la valeur du point français, aucune valeur du point ne peut tomber en-dessous de la valeur actuelle.

¹ *Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.*

Dans les pays pour lesquels le calcul de la parité de pouvoir d'achat ne conduirait à aucune évolution, une majoration de 20 % sera appliquée pour marquer la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants qui ont servi la France. Tous les ressortissants verront donc leurs pensions augmenter d'au moins 20 %.

La valeur du point prise en compte est celle qui correspond au pays de résidence de l'intéressé au moment de la liquidation initiale des droits de l'intéressé. Par ailleurs, un rappel de quatre annuités est prévu par la loi.

b) Les autres droits

Une révision des droits, pour les pensions militaires d'invalidité, peut être demandée par les intéressés, pour aggravation des infirmités indemnisées ou prise en compte de nouvelles infirmités en relation avec celles déjà indemnisées.

La réversion de certaines prestations peut être envisagée, sur demande des intéressés, en faveur des ayants cause présentant cette qualité depuis la date d'application des textes ayant fixé la cristallisation.

c) La sortie en capital

Il est possible, pour ceux qui le souhaitent, de renoncer à leur pension ou retraite en optant pour le versement d'un capital dont le montant tient compte de leur âge et de leur situation familiale. Ils conservent néanmoins, dans ce cas, le bénéfice des droits aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage.

2. Les étapes juridiques suivantes

Le **décret n° 2003-1044 du 3 novembre 2003** qui fixe les modalités d'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a été publié au Journal officiel du 4 novembre 2003 ainsi qu'un arrêté conjoint des ministres concernés fixant, pour les années 1999 à 2002, les valeurs des points d'indice de pension et de prestations applicables. Les conditions de mise en œuvre du processus de décristallisation sont donc désormais réunies.

L'ensemble des ressortissants concernés (environ 80.000 répartis sur 23 pays) a perçu des versements revalorisés dès les premiers mois de l'année 2004.

Le dispositif ainsi adopté comporte les évolutions suivantes :

- une nouvelle fixation de la valeur des points d'indice, à partir des parités de pouvoir d'achat publiées annuellement par l'Organisation des Nations Unies (ONU), sans que les nouvelles valeurs puissent dépasser la valeur du point français ou être inférieures à la valeur actuelle majorée de 20 % ; un rappel de quatre annuités est également prévu ;
- une révision des droits, pour les pensions militaires d'invalidité, peut être demandée par les intéressés, pour aggravation des infirmités indemnisées ou pour prise en compte des infirmités nouvelles en relation avec celles déjà indemnisées ;
- une possible réversion de certaines prestations, sur demande des intéressés, en faveur des ayants cause qui ont cette qualité depuis la date d'application des textes qui ont fixé la cristallisation ;
- la possibilité de renoncer à la pension ou retraite en optant pour le versement d'un capital dont le montant tient compte de l'âge et de la situation de famille.

Désormais, seuls les ressortissants souhaitant faire constater l'aggravation de leur état de santé (pensions militaires d'invalidité) ou leur veuvage (pensions de réversion) auront des démarches à effectuer. Dans tous les autres cas, l'augmentation des prestations servies sera réalisée sans intervention des intéressés.

L'instruction des dossiers d'aggravation pour les pensions militaires d'invalidité a d'ailleurs commencé (688 au 30 juin 2004), et d'ores et déjà, 125 décisions ont été prises dont 27 positives au 30 juin 2004. En outre, il a été reçu 1.426 demandes d'ayants cause qui ont donné lieu à 93 concessions.

3. Le coût budgétaire du dispositif de décristallisation

Votre rapporteur spécial rappelle que les crédits votés au sein du budget des anciens combattants pour 2003 ne permettaient de couvrir que très partiellement les besoins issus d'une décristallisation totale, qui s'élèveraient, d'après les estimations du ministère de la défense, **à près de 1,52 milliard d'euros pour les arriérés et à plus de 450 millions d'euros par an pour les revalorisations de pensions et de la retraite du combattant.**

Les crédits inscrits en loi de finances pour 2003 au titre de la décrystallisation

La loi de finances pour 2003 avait inscrit 78,45 millions d'euros de moyens nouveaux aux chapitres 46-20 et 46-21 afin d'engager le processus de décrystallisation :

- au chapitre 46-20, inscription de 63 millions d'euros au titre de la provision relative au financement de la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité et d'ayants cause ;

- au chapitre 46-21, l'inscription de 15,45 millions d'euros au titre de la provision relative au financement de la décrystallisation de la retraite du combattant.

Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants avait alors indiqué que cette somme constituait une provision calculée avant que ne soient arrêtées les modalités définitives de la décrystallisation par décret.

Ce montant devait couvrir le versement de l'annuité 2003 au nouveau tarif décrystallisé ainsi que le rappel de la parité du pouvoir d'achat et la majoration de 20 % pour les années 1999 à 2002. Les sorties en capital, dont le principe n'était pas encore arrêté au moment de la construction budgétaire n'ont pas été budgétées en loi de finances initiale pour 2003.

Compte tenu de la publication tardive du décret d'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, aucun paiement n'est intervenu en 2003.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 couvrent l'annuité 2004 au taux décrystallisé : 15,5 millions d'euros ont été reconduits pour financer la parité du pouvoir d'achat et la majoration de 20 % (maintien d'un cinquième de la provision inscrite en loi de finances initiale pour 2003). En revanche, aucun crédit n'a été inscrit, ni au titre du rappel de la parité du pouvoir d'achat et de la majoration de 20 % pour les années 1999 à 2003, dont le coût peut être estimé à 60 millions d'euros, ni au titre de la première tranche des sorties en capital, dont l'estimation peut être comprise dans une fourchette de 20 à 30 millions d'euros.

Les chapitres 46-20 et 46-21 étant évaluatifs, les règlements pourront néanmoins être effectués au-delà des dotations budgétaires.

A ce jour, le coût de la mesure a été évalué par les services payeurs de la manière suivante :

(en euros)

	Au titre de 2004	Rappels
Chapitre 46-20 Pensions militaires d'invalidité	23.776.101	54.908.948
Chapitre 46-21 Retraite du combattant	4.988.915	5.788.370
Total	29.765.016	60.697.318

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Il faudra toutefois attendre la fin des opérations de versement pour déterminer le coût final de la revalorisation.

L'année 2005 devait connaître la charge la plus importante avec le règlement de la deuxième tranche des sorties en capital (40 % à 50 % des bénéficiaires attendus) et l'entrée de nouvelles veuves dans le dispositif du fait de la réouverture de leurs droits à pension.

Le présent projet de budget prévoit l'inscription de crédits supplémentaires :

- de 30 millions d'euros au chapitre 46-20 (pensions militaires d'invalidité) afin de tenir compte de la décristallisation des pensions militaires d'invalidité et d'ayants cause, au titre des sorties de capital ;
- de 2 millions d'euros au chapitre 46-21 (retraite du combattant) afin de tenir compte de la décristallisation de la retraite du combattant, au titre des sorties de capital.

En 2006, resteraient éventuellement à régler les dernières sorties en capital non versées en 2005. La gestion des prestations décristallisées devrait trouver un rythme normal en 2007.

*

Votre rapporteur spécial souhaite enfin rappeler, comme il le fait chaque année, qu'il serait plus juste de concentrer l'intégralité des crédits destinés à la décristallisation sur la retraite du combattant, conformément d'ailleurs aux dispositions de sa proposition de loi relative à la décristallisation de la retraite du combattant des anciens combattants de l'ex-Union française, qu'il avait déposée au Sénat le 7 novembre 2000.

D. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE : UNE AVANCÉE HISTORIQUE

1. La poursuite de l'indemnisation des orphelins de déportés juifs

Le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

Le dispositif juridique et la procédure d'indemnisation

D'après les dispositions de ce décret, toute personne dont le père ou la mère a été déporté à partir de la France dans le cadre de persécutions antisémites durant l'occupation et a trouvé la mort en déportation, a droit à une mesure de réparation si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue.

Sont exclues du bénéfice de cette mesure les personnes qui reçoivent une indemnité viagère versée par la République fédérale d'Allemagne ou la République d'Autriche à raison des mêmes faits.

L'indemnisation revêt deux formes selon la demande de l'intéressé : un capital forfaitaire et unique de 27.440,82 euros ou une rente viagère mensuelle de 457,35 euros servie jusqu'au décès du bénéficiaire.

L'instruction des demandes relève du ministère de la défense. La décision accordant la mesure de réparation est prise par le Premier ministre sur proposition du ministre de la défense.

Le paiement des rentes viagères et des indemnités de capital est assuré par l'ONAC qui reçoit à cet effet des crédits du budget des services généraux du Premier ministre (la gestion des sommes versées à l'ONAC au titre de ce dispositif est assurée dans le cadre de la réglementation des ressources affectées).

Le nombre et le montant des indemnisations

A la date du 31 juillet 2004, la situation de l'indemnisation des orphelins de déportés s'établissait ainsi : 16.960 demandes enregistrées, 13.026 décisions d'indemnisation intervenues et 2.984 demandes ayant fait l'objet d'un rejet. Sur l'ensemble des décisions favorables, la répartition des indemnisations est de 6.235 en faveur du versement en capital (48 %) et 6.791 en faveur de la rente mensuelle (52 %).

Au 15 juillet 2004, la dépense enregistrée par l'ONAC était de :

- 171,04 millions d'euros pour l'attribution du capital ;
- 136,16 millions d'euros pour les rentes viagères.

Source : ministère délégué aux anciens combattants.

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits inscrits au chapitre 46-02¹, article 10, du budget des services généraux du Premier ministre s'élèvent à plus de 86,6 millions d'euros, soit une augmentation de

¹ *Le libellé de ce chapitre est modifié dans le présent projet de loi de finances afin de tenir compte de la publication du décret du 27 juillet 2004 prévoyant l'extension des mesures d'indemnisation aux orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale. Le chapitre 46-02, anciennement intitulé « Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation », se nomme désormais « Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale ». Ce chapitre comporte deux articles : l'article 10 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation » et l'article 20 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale ».*

plus de 12,5 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004. Ces crédits sont destinés à l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation.

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

L'article 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001, a étendu le dispositif prévu par le décret n° 2000-657 précité aux orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions en raison de leur race et ont trouvé la mort dans les camps de déportation. Les bénéficiaires de cet article de loi se sont vus appliquer les dispositions du décret du 13 juillet 2000, sans qu'il ait été jugé nécessaire de prendre un texte réglementaire d'application.

A la date du 15 juillet 2004, douze demandes avaient été enregistrées à ce titre : huit décisions d'indemnisations sont intervenues (sept en capital et une en rente) ; trois demandes ont fait l'objet d'un rejet et un dossier reste en attente d'une décision.

3. L'instauration de l'indemnisation de tous les orphelins des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale

a) Les conclusions du rapport Dechartre

L'article 115 de la loi de finances pour 2003¹ prévoyait la présentation par le gouvernement au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre 2003, d'un rapport relatif à l'extension du décret du 13 juillet 2000 à l'ensemble des orphelins des victimes du nazisme.

Le gouvernement avait alors confié à M. Philippe Dechartre le soin de faire le point sur cette question. Les études et consultations menées par M. Philippe Dechartre ont fait l'objet d'une synthèse présentée au gouvernement au début de l'été 2003. Il ressortait de ce document que, dans un souci de justice et d'équité, le dispositif de réparation institué par le décret du 13 juillet 2000 devait être étendu aux orphelins des déportés politiques et résistants, ainsi qu'aux orphelins de fusillés et massacrés. Cette mesure devra faire l'objet d'un décret spécifique.

¹ *Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.*

Toutefois, il était apparu que, si le mode d'indemnisation ne soulevait pas de difficultés juridiques, la définition du périmètre des ressortissants éligibles à ce dispositif appelait une réflexion attentive. Il s'agissait en effet de ne pas susciter de sentiment d'injustice en excluant de ce périmètre des personnes qui pourraient estimer relever du nouveau dispositif d'indemnisation. Pour cela, il a été procédé, avec le concours des services juridiques, à un recensement aussi précis que possible des différentes catégories de victimes de la barbarie nazie afin de déterminer le champ d'application du futur décret.

b) La parution du décret instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale

Sur la base des orientations définies par le Premier ministre suite à la publication du rapport de M. Philippe Dechartre sur « *le régime de réparation pour les orphelins de déportés de la Résistance, de déportés patriotes, de fusillés et de massacrés par les nazis* », les travaux et les consultations interministérielles qui se sont poursuivies jusqu'à la fin du premier semestre 2004 ont abouti, après consultation du Conseil d'Etat, à la publication du **décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale.**

Le nombre de bénéficiaires potentiels de ce décret est estimé, par le ministère délégué aux anciens combattants, à environ 8.000.

(1) Les personnes concernées par le régime d'indemnisation

Comme le décret du 13 juillet 2000 précité, le décret du 27 juillet 2004 précise que **toute personne, dont la mère ou le père, de nationalité française ou étrangère, a été déporté, à partir du territoire national, durant l'Occupation pour les motifs et dans les conditions mentionnées aux articles L. 272 et L. 286 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, et a trouvé la mort en déportation, a droit à une mesure de réparation, si elle était mineure de 21 ans au moment où la déportation est intervenue.**

Ce régime d'indemnisation bénéficie également aux **personnes, mineures de 21 ans au moment des faits, dont le père ou la mère, de nationalité française ou étrangère, a, durant l'Occupation, été exécuté** dans les circonstances définies aux articles L. 274 et L. 290 du même code.

Sont exclues du bénéfice de ce régime, les personnes qui perçoivent une indemnité viagère versée par la République fédérale d'Allemagne ou la République d'Autriche à raison des mêmes faits.

(2) La forme de la réparation

Le décret du 27 juillet 2004 précité précise que la mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27.440,82 euros ou d'une rente viagère de 457,35 euros par mois.

(3) La procédure à suivre

Les bénéficiaires potentiels doivent adresser leur demande au ministre chargé des anciens combattants. Elles peuvent également, si elles résident à l'étranger, déposer leur demande à l'ambassade de France de leur pays de résidence.

La demande doit comporter toutes les pièces justificatives nécessaires, et notamment les actes d'état civil attestant de la filiation avec le parent décédé ou disparu ainsi que tous documents prouvant que la mort ou la disparition est intervenue en déportation ou que la personne a été exécutée.

Le demandeur joint à son dossier une attestation sur l'honneur précisant qu'il ne perçoit aucune indemnité viagère de la part de la RFA ou de la République d'Autriche en réparation de la déportation dont ses parents, ou l'un deux, ont été victimes.

Enfin, le demandeur précise s'il entend bénéficier d'une indemnité en capital ou d'une rente viagère. Ce choix est irrévocable.

La décision accordant ou refusant la mesure de réparation est prise par le Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des anciens combattants. A défaut de réponse dans le délai de quatre mois à compter de la date de réception du dossier complet, la demande est réputée rejetée.

En cas de décision favorable, la rente viagère est versée à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel la demande a été reçue. Elle cesse d'être versée le dernier jour du mois au cours duquel le bénéficiaire décède. Le versement de l'indemnité en capital intervient, quant à lui, dans le trimestre suivant celui au cours duquel la décision accordant la mesure de réparation a été prise.

L'indemnisation au titre du décret du 27 juillet 2004 n'est pas cumulable avec celle instituée par le décret du 13 juillet 2000. La disparition des deux parents n'ouvre droit qu'à une seule indemnisation.

(4) Le coût du nouveau régime d'indemnisation

Le paiement des rentes viagères et des indemnités en capital est assuré par l'ONAC qui reçoit à cet effet des crédits du budget des services généraux du Premier ministre.

D'après les informations fournies par le ministère délégué aux anciens combattants, **le coût du dispositif d'indemnisation instauré par le décret du 27 juillet 2004 précité**, si le rapport de choix entre l'indemnité en capital et la rente viagère est identique à celui des bénéficiaires du décret du 13 juillet 2000, peut être estimé à :

- 105,38 millions d'euros au titre des indemnités en capital (48 % des demandes) ;

- 22,83 millions d'euros, par an, au titre du versement des rentes viagères (52 % des demandes).

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits inscrits au chapitre 46-02, article 20¹, du budget des services généraux du Premier ministre, afin de financer les mesures d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale, s'élèvent à 20 millions d'euros. Cette somme apparaît insuffisante compte tenu des projections réalisées par le ministère délégué aux anciens combattants.

IV. DES INCERTITUDES PERSISTANTES

A. L'ABSENCE DE MESURES SIGNIFICATIVES EN FAVEUR DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

1. L'absence de revalorisation du point d'indice de la retraite du combattant

La loi de finances pour 2004, en l'absence de prévision de revalorisation des rémunérations publiques en 2004, prenait en compte le seul recalage de la valeur du point de pension militaire au 1^{er} janvier 2004. Dès lors, l'incidence financière du rapport constant sur les crédits alloués au financement de la retraite du combattant a été de 562.000 euros en 2004.

De même, en l'absence de prévision de revalorisation des rémunérations publiques en 2005, le présent projet de loi de finances prend en compte le seul recalage de la valeur du point de pension militaire au 1^{er} janvier 2005. L'incidence financière du rapport constant sur les crédits alloués au financement de la retraite du combattant devrait être de 597.000 euros en 2005.

¹ *Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale.*

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter l'absence de revalorisation du point d'indice de la retraite du combattant cette année encore.

2. La question de l'âge d'attribution de la retraite du combattant

S'agissant de l'anticipation de l'**âge de versement de la retraite du combattant**, votre rapporteur spécial tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue en réalité une mesure de solidarité significative et fondée.

Votre rapporteur spécial a toujours considéré que cet abaissement pouvait se faire par étapes, parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité. Toutefois, il tient à souligner que cette solution risque bientôt de perdre de son intérêt dans la mesure où près de la moitié des anciens combattants potentiellement concernés a d'ores et déjà atteint l'âge de 65 ans.

Evaluation de l'effectif global concerné par une éventuelle mesure de généralisation du versement de la retraite du combattant à 60 ans

Age en 2004	Année de naissance	Contingent	Effectif du contingent	Effectif actuel
63 ans	1942	61/2	42.000	33.264
64 ans	1941	31/1	55.247	42.871
			Total : 97.247	Total : 76.495

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Cette évaluation est faite au 1^{er} janvier 2005 et concerne les anciens combattants qui auront de 60 à 64 ans en 2005¹.

L'article 128 de la loi de finances pour 2002 a prévu l'attribution à 60 ans de la retraite du combattant aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, mesure évaluée à 12,2 millions d'euros pour 29.500 anciens combattants d'AFN pensionnés. En 2002, 6.236 retraites du combattant avaient été délivrées en application de cet article tandis que 2.169 retraites ont été accordées à ce titre en 2003.

¹ L'effectif concerné est évalué à partir des données relatives aux contingents ayant servi en Afrique du Nord, en prenant en compte les classes d'âge entre 60 et 64 ans en 2004. Le contingent 61/2 est le dernier ayant servi en Algérie. En 2005, plus aucun effectif n'aura moins de 63 ans.

L'évaluation du coût d'une mesure de généralisation du versement de la retraite du combattant à 60 ans, faite au 1^{er} janvier 2005 et concernant les anciens combattants qui auront de 60 à 64 ans en 2005, sur la base d'une retraite à 33 points d'indice PMI, d'une valeur du point PMI estimée au 1^{er} janvier 2005 à 12,89 euros, serait de 33 millions d'euros en 2005.

Outre l'abaissement progressif de l'âge de versement de la retraite du combattant, votre rapporteur spécial est favorable à une augmentation de l'indice de pension. L'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose en effet que le montant de la retraite est déterminé par application de l'indice de pension 33 tel qu'il est défini à l'article L. 8 *bis* du même code.

Dès lors, une solution alternative à l'abaissement de l'âge de versement de la retraite pourrait être un passage de l'indice de pension de 33 à l'indice 48 pour le calcul du taux de la retraite versée. Cette augmentation de l'indice pourrait également se faire par étapes : plus 5 points par an en trois ans. Le coût total estimé de cette augmentation est de l'ordre de 230 millions d'euros.

B. L'ABSENCE DE REVALORISATION DU POINT D'INDICE DU PLAFOND MAJORABLE DE LA RENTE MUTUALISTE DEPUIS DEUX ANS : UNE INERTIE REGRETTABLE

1. Le régime de la rente mutualiste du combattant

La retraite mutualiste du combattant a été créée par la loi du 4 août 1923 qui a posé pour la première fois le principe du versement d'une majoration financée par l'Etat en plus de la rente normalement constituée par les anciens combattants et leurs ayants cause du conflit 1914-1918.

Après la seconde guerre mondiale, plusieurs dispositions législatives ont permis successivement aux anciens combattants de 1939/1945, des T.O.E., d'Indochine, de Corée, d'AFN, puis de nouveaux types de conflits, plus récents, définis par la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993, de bénéficier des mêmes dispositions que leurs aînés pour se constituer une retraite mutualiste.

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

combattant, bénéficie par ailleurs du régime de majoration légale institué par la loi du 4 mai 1948.

La rente mutualiste des anciens combattants, majorée par l'Etat, est une rente viagère. Elle ne peut être considérée comme un titre de réparation, s'agissant d'une souscription individuelle à titre volontaire, et entraînant une rémunération. Ainsi est créé un lien de solidarité entre l'effort personnel d'épargne des anciens combattants et la reconnaissance de la Nation, par l'intermédiaire du concours financier de l'Etat.

Tous les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'Etat. Lors du versement de la rente, les intéressés bénéficient en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels. Une majoration supplémentaire est accordée par l'Etat en fonction de l'âge du demandeur.

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

2. Le mécanisme du plafond majorable de la rente mutualiste

D'abord fixé annuellement en valeur absolue, le plafond majorable est déterminé depuis 1998 par référence à un indice de point de pension militaire d'invalidité.

Après avoir été fixé à 95 points d'indice en 1998, le plafond donnant lieu à majoration par l'Etat des rentes mutualistes souscrites par les anciens combattants a été successivement fixé à 100 points en 1999, 105 points en 2000, 110 points en 2001 et 115 points en 2002. Enfin, la loi de finances initiale pour 2003 l'a augmenté de 7,5 points, le portant ainsi à 122,5 points d'indice (1.570 euros en 2003 et 1.579 euros en 2004).

Votre rapporteur spécial regrette le peu d'homogénéité, d'une année sur l'autre, s'agissant de l'augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste. Même si les bénéficiaires de cette rente mutualiste restent minoritaires au sein du monde combattant, il conviendrait de prévoir un calendrier plus régulier.

C. L'INDEMNISATION DES INCORPORÉS DE FORCE DANS LES FORMATIONS PARAMILITAIRES ALLEMANDES (RAD – KHD)

Les engagements pris concernant **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)**¹, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus de deux ans (31 mars 1999), la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en grande partie cette indemnisation.

A ce jour, 6.000 dossiers de demandes concernent des personnes remplissant les conditions requises et 4.000 nécessitent une instruction, les justificatifs pour bénéficier d'une indemnisation n'ayant pas été produits. L'effectif des bénéficiaires potentiels peut être estimé à 8.500.

En 1998, le gouvernement, après avoir examiné attentivement ce dossier, a approuvé la décision prise le 25 juin 1998 par le comité directeur de la fondation Entente franco-allemande d'élargir à cette dernière catégorie d'incorporés de force le droit à l'allocation unique qu'elle est chargée de distribuer. C'est en effet dans le cadre de l'accord franco-allemand du 31 mars 1981 et des fonds qui ont été réservés pour l'application de cet accord que la solution doit être trouvée. Le conseil d'administration de l'Entente conditionnait le versement lui incombant à la participation de l'Etat mais celui-ci ne s'estimait pas tenu par cet engagement, l'accord du 31 mai 1981 n'ayant pas prévu une contribution de la France à une indemnisation qui relève de la responsabilité allemande.

Une réunion tenue à Strasbourg, sous la présidence du ministre délégué aux anciens combattants, le 12 mai 2003 en présence de la fondation et des parlementaires alsaciens et lorrains, a permis de relancer la réflexion sur un assouplissement des conditions de versement des indemnisations aux catégories d'incorporés de force qui n'en ont pas encore bénéficié (RAD-KHD). Il s'agit d'un sujet délicat qui touche aux statuts de la fondation et pour lequel la concertation n'a pas encore abouti.

Une réflexion au plan juridique est actuellement en cours pour permettre à ce dossier de progresser rapidement.

Votre rapporteur spécial souhaiterait que cette question soit résolue dans les plus brefs délais.

¹ *Reichsarbeitsdienst – Kriegshilfdienst.*

L'estimation du coût d'une indemnisation des RAD / KHD

L'indemnisation consisterait dans le versement d'une indemnité équivalente à la moitié de celle versée aux patriotes résistants à l'occupation des départements du Haut-Rhin et de la Moselle, soit 693,64 euros.

Au total, en retenant l'hypothèse de 8.500 bénéficiaires potentiels, le coût de cette indemnisation s'élève donc à 5,9 millions d'euros.

**V. QUELS MOYENS AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE
AMBITIEUSE ?**

***A. L'ANNÉE 2005 SERA MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES
COMMÉMORATIONS CÉLÉBRANT LA LIBÉRATION DES CAMPS ET LA
VICTOIRE SUR LE NAZISME***

En 2004, la célébration du 60^{ème} anniversaire des Débarquements et de la Libération de la France ont connu un réel impact médiatique et ont revêtu une dimension populaire exceptionnelle. En 2005, ces commémorations s'achèveront avec le 60^{ème} anniversaire de la victoire sur le nazisme, de la victoire en Asie, de la libération des camps de concentration et d'extermination et du retour des prisonniers de guerre et des victimes du Service du travail obligatoire (STO).

En 2005, outre les sept cérémonies nationales et l'hommage traditionnel à Jean Moulin, les commémorations suivantes sont prévues :

- **90^{ème} anniversaire des combats de 1915** (Argonne - Artois - Vosges - Dardanelles). Une cérémonie nationale sera organisée dans une nécropole militaire ;

- **Célébration de la fin de la Seconde Guerre mondiale**, le 8 mai pour l'Europe, le 2 septembre pour le Pacifique ;

- **Hommage aux déportés dans le cadre du 60^{ème} anniversaire de la libération des camps de concentration** : à cette occasion sera inauguré le « *centre européen du résistant-déporté dans le système concentrationnaire nazi* », construit à proximité immédiate de l'ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof, en Alsace ;

- **Inauguration du pavillon français rénové du camp de concentration d'Auschwitz** : il s'agira de l'aboutissement d'un projet décidé en 2003, par le Premier ministre, et conduit par le ministre délégué aux anciens combattants en liaison avec les autorités polonaises et la direction du musée d'Etat polonais d'Auschwitz-Birkenau ;

- Cérémonie à la nécropole de Montauville en hommage aux prisonniers de guerre, dans le cadre du 60^{ème} anniversaire de la libération des camps de prisonniers.

En outre, le ministère délégué aux anciens combattants poursuivra, en 2005, une **politique de rénovation des nécropoles et des hauts lieux de mémoire**. Dans le cadre du programme pluriannuel (2001-2008) de rénovation des sépultures de guerre, l'effort portera plus particulièrement sur :

- la restauration de la nécropole de Notre-Dame-de-Lorette et les nécropoles liées aux combats de Champagne et de la Meuse ;

- la réalisation à Verdun, d'un mémorial dédié aux soldats musulmans morts pour la France ;

- à l'étranger, le transfert du cimetière de Svichtov (Bulgarie) vers celui de Sofia et au rapatriement des dépouilles mortelles de Phnom Penh (Cambodge) à la nécropole de Fréjus.

Enfin, le secrétariat d'Etat s'engage, avec la participation du ministère de la Défense, à développer le « tourisme de mémoire » en 2005.

B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

1. La situation des crédits affectés à la politique de la mémoire

S'agissant des crédits mémoire dédiés au monde combattant, il convient d'examiner à la fois les crédits inscrits au budget de la défense et ceux inscrits au budget des anciens combattants.

Situation des crédits mémoire du budget de la défense

(en euros)

Chapitres		2002	2003	2004	2005 (PLF)
31-96 - Article 30 Personnel recruté à l'étranger (entretien des nécropoles)	LFI	650.065	584.815	570.000	570.000
	Crédits ouverts	650.065	584.815	570.000	
	Consommation	650.065	584.815		
34-01 - Article 11 - Fonctionnement SGA 34-01 - Article 29 à partir de 2003 (DMPA, dépenses spécifiques)	LFI	2.495.363	3.434.000	2.834.000	2.826.000
	Crédits ouverts	2.474.169	3.230.144	4.364.380	
	Consommation	2.474.169	3.105.197		
37-61 - Article 10 - Entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger 34-01 - Article 28 à partir de 2002	LFI	1.219.590	1.219.590	1.029.142	1.029.142
	Crédits ouverts	1.219.590	1.219.590	1.029.142	
	Consommation	1.362.881	1.261.418		
54-41 - Article 98 Remise en état des sépultures de guerre	LFI	4.880.000	6.598.000	1.160.000	1.146.000
	Crédits ouverts	2.881.153	2.810.046	4.360.039	
	Consommation	2.782.714	1.793.033		
66-50 - Article 61 Dotations pour les fondations de mémoire	LFI	9.150.000	3.358.000	0	0
	Crédits ouverts	6.710.861	3.361.059		
	Consommation	6.707.757			
66-50 - Article 62 Actions de tourisme de mémoire - CPER	LFI	1.450.000	3.957.000	923.000	923.000
	Crédits ouverts	1.572.041	5.279.041	6.466.396	
	Consommation	0	1.235.645		
Total budget défense	LFI	19.845.018	19.151.405	6.516.142	6.494.142
	Crédits ouverts	15.507.833	16.484.695	16.789.957	
	Consommation	13.977.586	11.338.108		

Source : ministère de la défense

Situation des crédits mémoire du budget des anciens combattants

(en euros)

Chapitres		2002	2003	2004	2005 (PLF)
46-03 article 10 Frais de voyage sur les tombes « Morts pour la France »	LFI	205.224	205.224	205.224	205.224
	Crédits ouverts	205.224	71.731	339.413	
	consommation	129.732	67.543		
46-04 article 20 Subventions en faveur des actions de mémoire	LFI	1.992.414	2.308.614	2.122.114	1.613.114
	Crédits ouverts	2.510.398	1.536.769	1.506.044	
	consommation	1.920.683	1.535.577		
Total budget des anciens combattants	LFI	2.197.638	2.513.838	2.327.338	1.818.338
	Crédits ouverts	2.715.622	1.608.500	1.845.457	
	consommation	2.050.415	1.603.120		

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Votre rapporteur spécial constate une baisse significative des crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances et dédiés à la politique de la mémoire.

Il convient de souligner, s'agissant du budget de la défense, que la même remarque pouvait être faite en 2004 à propos des crédits inscrits en loi de finances initiale. Toutefois, votre rapporteur spécial constate que les crédits ouverts par le ministère de la défense au titre de la politique de la mémoire en 2004, ont été de plus de 10 millions d'euros supérieurs à ceux qui avaient été originellement inscrits, l'augmentation portant principalement sur les actions de tourisme de mémoire ainsi que sur la remise en état des sépultures de guerre. **Il conviendra de vérifier, *in fine*, le taux de consommation de ces crédits.**

En 2005, la baisse affichée des crédits en faveur de la mémoire résulte d'une volonté de rationalisation de leur utilisation, notamment ceux dédiés aux actions de tourisme de mémoire dont le taux de consommation s'était élevé à 0 % en 2002 et à 23,4 % en 2003.

2. La modernisation de la gestion des crédits de la mémoire

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et le ministère de la défense se sont engagés dans une politique de simplification de la conduite de la politique de la mémoire au niveau local.

Impulsée au plan national par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA), la politique de la mémoire sera désormais essentiellement relayée localement par les services départementaux de l'ONAC.

Actuellement, des expérimentations en cours avec l'ONAC devraient aboutir à une rationalisation et à une mutualisation des moyens et des projets entre cet établissement public et la DPMA en vue de la signature d'un nouveau protocole en 2005.

En outre, l'année 2004 a vu le renforcement de la coopération avec le ministère de l'éducation nationale dans le cadre des travaux pédagogiques liés au 60^{ème} anniversaire des Débarquements et de la Libération du territoire, au travers de la mise en place d'un dispositif conjoint spécifique. Les commémorations du 60^{ème} anniversaire de la libération des camps et de la fin de la guerre donneront lieu à une procédure similaire.

Les initiatives conjointes avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) devraient progresser dans l'esprit de l'émouvante cérémonie franco-allemande au mémorial de Caen le 6 juin 2004.

De nombreux projets seront également conduits en partenariat avec des collectivités locales ou en accompagnement de leurs initiatives.

Enfin, votre rapporteur spécial se félicite de la création, en 2005, de 60 emplois de « délégués à la mémoire combattante », dont le coût, soit 1,6 million d'euros, sera financé en totalité sur les ressources propres de l'Office national des anciens combattants. Cette création de postes devrait permettre de faire face à la disparition des postes d'assistants mémoires de l'ONAC (emplois jeunes) parvenus en fin de contrat en 2003 et 2004.

A ce jour, il resterait donc une trentaine de postes d'assistants mémoires arrivés à échéance de leur contrat, non renouvelés. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, à terme, chaque service départemental de l'ONAC devrait disposer d'un poste de délégué à la mémoire combattante, ce qui permettrait de régler définitivement la question du devenir des « emplois mémoire ».

DEUXIÈME PARTIE : LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS POUR 2005

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les **crédits du ministère délégué aux anciens combattants** prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à **3,394 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,14 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.**

A. UNE NÉCESSAIRE ADÉQUATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES À L'ÉVOLUTION DU MONDE COMBATTANT

Le projet de budget pour 2005 procède, comme chaque année, à des ajustements nécessaires, qu'ils soient positifs ou négatifs, afin de tenir compte à la fois des gestions antérieures, de l'évolution des effectifs et de l'application du rapport constant.

1. Des ajustements liés à l'évolution de la population des bénéficiaires

Les hypothèses retenues pour la préparation du budget tiennent compte de l'évolution de la population des bénéficiaires.

● En 2005, **la diminution du nombre des pensionnés entraînera une réduction corrélative des crédits de 88,7 millions d'euros**, après une baisse de 130 millions d'euros en 2004. Cette baisse globale se répartit de la manière suivante :

- une baisse de 400.000 euros des crédits affectés au remboursement à diverses compagnies de transport (chapitre 46-03) ;

- une baisse de 88,3 millions d'euros des crédits du chapitre 46-20 (pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses), correspondant à la diminution des bénéficiaires, calculée à partir d'une baisse de la masse des pensions estimée à 3,9 %.

● En outre, **la diminution prévisible du nombre de bénéficiaires du Fonds de solidarité** pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et

d'Indochine conduit à une réduction de 25 % des crédits de ce fonds pour 2005 (- 10 millions d'euros).

• En revanche, **l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant** et la poursuite des majorations de rentes mutualistes ainsi que la prise en compte des mesures de décrystallisation au titre des sorties en capital rendent nécessaire l'inscription, en 2005, de 28,6 millions d'euros supplémentaires ainsi répartis :

- 22,4 millions d'euros inscrits au chapitre 46-21 (retraite du combattant) sur la base d'une augmentation de l'effectif de 3,91 % ;

- 6,2 millions d'euros inscrits au chapitre 47-22 (rentes mutualistes), au titre de la majoration légale des rentes mutualistes.

2. Des rebasages liés à la prise en compte de l'évolution des dépenses

Ces rebasages prennent en compte :

- l'extension en année pleine des mesures nouvelles inscrites en loi de finances initiale pour 2004 au titre de l'augmentation uniforme des pensions de veuves (+ 11,84 millions d'euros sur le chapitre 46-20) et de l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant (+ 3 millions d'euros sur le chapitre 46-21) ;

- la décrystallisation des pensions au titre des sorties en capital pour 30 millions d'euros sur le chapitre 46-20 et 2 millions d'euros sur le chapitre 46-21 ;

- les prévisions de dépenses réelles pour 2005 à raison de + 3 millions d'euros sur le chapitre 46-20, + 7 millions d'euros sur le chapitre 46-21 et + 16 millions d'euros sur le chapitre 46-04.

3. L'application du rapport constant

Le présent projet de budget ne remet pas en question les revalorisations se rapportant à la dette viagère et aux rentes mutualistes.

En l'absence de prévision de revalorisation des rémunérations publiques en 2005, le présent projet de budget ne tient compte que du recalage de la valeur du point au 1^{er} janvier 2005.

L'incidence financière totale du rapport constant en 2005 est ainsi de 2,97 millions d'euros. Elle se répartit de la manière suivante :

- 2,189 millions d'euros sur le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité) ;
- 0,597 million d'euros sur le chapitre 46-21 (retraite du combattant) ;
- 0,18 million d'euros sur le chapitre 47-22 (majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre).

B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE DESTINÉS AU MONDE COMBATTANT EN 2005

Depuis l'insertion de l'administration des anciens combattants au sein du ministère de la défense à la fin de l'année 1999, les crédits inscrits au budget des anciens combattants sont, pour l'essentiel, constitués de crédits d'intervention : 3,351 milliards d'euros pour 2005, soit plus de 98,7 % du budget total.

L'insertion du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre au sein du ministère de la défense intervenue s'est traduite, sur le plan budgétaire, par l'inscription, de façon fongible, des dépenses de rémunérations et charges sociales ainsi que des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ex-secrétariat d'Etat au budget du ministère de la défense.

1. Les crédits de rémunération des personnels et de fonctionnement en 2005

Dans le présent projet de budget, les dotations (hors crédits évaluatifs) de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) du ministère de la défense, font l'objet d'une expérimentation LOLF consistant dans la fongibilité asymétrique des crédits se traduisant par la globalisation de ses crédits de fonctionnement sur le chapitre 37-03 du budget de la défense. Les moyens alloués aux services déconcentrés des anciens combattants sur le budget de la défense s'établissent ainsi à :

- 34,4 millions d'euros pour la rémunération des personnels et charges sociales ;
- 6,5 millions d'euros pour le fonctionnement courant du ministère délégué aux anciens combattants.

Le présent projet de budget prévoit en outre la suppression de 95 postes à la DSPRS, dans le cadre de la réforme du département ministériel. Cette mesure explique une réduction des crédits de rémunération et charges sociales allouées aux services déconcentrés des anciens combattants de 2,72 millions d'euros par rapport à 2004.

2. Les crédits d'investissement en 2005

Les **crédits d'investissement** destinés au monde combattant sont individualisés au sein du budget de la défense et s'élèvent pour 2005 à 4,07 millions d'euros, soit une baisse de 21 % par rapport à 2004.

Ces crédits d'investissement se répartissent de la manière suivante :

- 0,15 million d'euros pour l'administration générale (directions interdépartementales) ;

- 2,069 millions d'euros pour le tourisme de mémoire et les nécropoles ;

- 1,699 million d'euros pour les établissements publics ONAC et INI, la baisse des crédits d'investissement en 2005 étant essentiellement concentrée sur cette catégorie de dépenses.

C. LES DÉPENSES FISCALES SE RAPPORTANT AU MONDE COMBATTANT EN 2005

1. Le montant total des prestations défiscalisées en 2004

Les services du ministère de la défense ne détiennent pas les éléments permettant de calculer le coût de la défiscalisation des avantages versés aux anciens combattants. Seul peut être donné le montant total des prestations défiscalisées versées sur le budget des anciens combattants en 2004 (dépenses réelles 2003).

Montant total des prestations défiscalisées versées sur le budget des anciens combattants en 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004
Chapitre 46-20, Pensions.	2.417,7	2.324,99
Chapitre 46-21, Retraite du combattant.	493,79	531,95
Chapitre 47-22, Majoration spécifique des rentes mutualistes.	102,09	89,24
Total	3.013,05	2.496,18

Source : ministère délégué aux anciens combattants

2. Le montant prévisionnel des dépenses fiscales en 2005

En outre, le tome II du fascicule sur l'évaluation des voies et moyens pour 2005 fait état d'un montant prévisionnel de dépenses fiscales pour 2005 de 440 millions d'euros :

- 220 millions d'euros au titre de la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant ;
- 220 millions d'euros au titre de l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de guerre.

D. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU CHAPITRE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE D'UNE EXPÉRIMENTATION LOLF

Dans le cadre d'une expérimentation de globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et la réinsertion sociale (DSPRS) du ministère de la défense, qui portera principalement sur les services déconcentrés, **le présent projet de loi de finances, s'agissant de la section budgétaire des anciens combattants, crée un nouveau chapitre 46-30 intitulé « Prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre » permettant d'identifier les crédits inclus dans le périmètre de la globalisation, regroupant les chapitres :**

- 46-03 article 30 : Réductions de tarifs de transport ;
- 46-04 article 30 : Indemnités et pécules ;
- 46-10 : Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine ;
- 46-24 : Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie ;
- 46-27 : Soins médicaux gratuits et suivi sanitaire des anciens militaires ;
- 46-28 : Appareillage des mutilés ;
- 47-22 : Majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre.

Cette expérimentation représente un total de 515,5 millions d'euros soit près de 15 % du budget des anciens combattants. Elle

n'englobe pas les crédits dédiés aux pensions militaires d'invalidité (chapitre 46-20) et à la retraite du combattant (chapitre 46-21).

Evolution des crédits destinés au monde combattant entre 2004 et 2005

(en millions d'euros)

CHAPITRES	LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005	Taux d'évolution
36-50			
Subventions de fonctionnement aux établissements publics			
Office national des anciens combattants et victimes de guerre	37,24	36,50	-1,99%
Institution nationale des invalides	7,10	7,24	+9,97%
sous-total 36-50 :	44,34	43,74	-1,35%
46-03			
Remboursement à diverses compagnies de transport	6,27	0,20	NS 5,8 M€ soit 7,5% hors globalisation
46-04			
Subventions, indemnités et pécules	2,54	1,86	NS 1,894 M€ soit -25,4% hors globalisation
<i>dont subventions en faveur des actions de mémoire :</i>	2,21	1,61	
46-10			
Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	40,00	0	NS 30 M€ soit -25% hors globalisation
46-20			
Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	2 262,20	2 221,00	-1,82%
46-21			
Retraite du combattant	565,00	600,00	+6,19%
46-24			
Prestations remboursées par l'Etat au titre du régime général de sécurité sociale des invalides de guerre	170,00	0	NS 186 M€ soit +9,4% hors globalisation
46-27			
Soins médicaux gratuits	79,50	0	NS dotation stable hors globalisation
46-28			
Appareillage	9,14	0	NS dotation stable hors globalisation
46-30			
Prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	0	515,5	NS

46-51 Dépenses sociales ONAC	12,14	12,6	+3,8%
47-22 Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants mutualistes	199,00	0	NS 205,2 M€ soit +3,11% hors globalisation
TOTAL GENERAL	3 390,01	3 394,92	-0,14%

NS : non significatif car la mesure de transfert de crédits sur le nouveau chapitre globalisé fausse l'évolution de la dotation allouée à ce poste de dépense.

Source : ministère délégué aux anciens combattants

II. L'ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT VERSÉES À L'ONAC ET À L'INI

Les **subventions de fonctionnement** attribuées à l'Office national des anciens combattants (ONAC) d'une part, et à l'Institution nationale des invalides (INI) d'autre part, s'élèveront, en 2005, respectivement à 36,5 millions d'euros, soit une baisse de près de 2 % par rapport à 2004, et à 7,24 millions d'euros, soit une hausse de près de 2 % par rapport à 2004. **Au total, les moyens alloués à ces deux établissements publics restent donc stables entre 2004 et 2005.**

Parallèlement, les deux établissements bénéficieront de 1,287 million d'euros (en autorisations de programme) de **subventions d'investissement, inscrites au budget de la défense**¹, soit une baisse de près de 56 % par rapport aux dotations de l'année 2004. Les crédits de paiement s'élèveront à 1,699 million d'euros en 2005.

A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS (ONAC)

Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle administrative du ministère de la défense, l'ONAC est chargé de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants comme le résume sa devise « Mémoire Solidarité ». La vocation première de l'Office est la mise en œuvre de l'action sociale et de la solidarité envers les anciens combattants. À ce titre, il propose aux anciens combattants et victimes de guerre un ensemble complet de services et prestations.

¹ Chapitre 67-10 article 70 : Subventions aux organismes sous tutelle – Travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle.

Avec 36,5 millions d'euros, la subvention de fonctionnement versée à l'ONAC en 2005 diminue de près de 2 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, après une diminution de l'ordre de 1,5 % enregistrée entre 2003 et 2004.

Cette diminution de la contribution de l'Etat aux frais administratifs de l'ONAC s'inscrit dans le cadre d'une **volonté de rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'ONAC** qui s'est traduite par la signature fin 2002 d'un **nouveau contrat d'objectifs et de moyens** (2003-2007) intégrant une redéfinition des tâches des services départementaux et un calibrage des effectifs administratifs resserrés sur les missions pérennes.

1. Le début de la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens en 2003

A la fin de l'année 1998, le conseil d'administration de l'ONAC avait engagé l'établissement public dans une démarche de modernisation qu'il avait qualifiée de « nouvel élan ». Cette démarche a fait l'objet de plusieurs volets de réalisation après une réflexion menée par le conseil d'administration en concertation avec les tutelles.

Un projet de service a ainsi été élaboré en 2000 en fixant les objectifs pour lesquels l'ONAC était engagé. Par la suite, l'ONAC a construit au cours du second semestre de l'année 2001, un contrat d'objectifs et de moyens sur la base du projet de service et des évolutions inéluctables de son activité pour les exercices futurs. Au cours de l'année 2001, ces évolutions ont été poursuivies : les services départementaux ont fait l'objet d'une redéfinition de leurs missions et le parc des établissements d'hébergement pour personnes âgées a commencé d'être inséré dans le dispositif de droit commun.

En 2002, l'ONAC a poursuivi cette évolution : les services départementaux ont vu, d'une part, leurs missions traditionnelles confortées (reconnaissance de la qualité de veuve d'anciens combattants, gestion de la rente viagère en faveur des harkis), ils se sont, d'autre part, engagés dans une profonde mutation de leurs missions et de leurs moyens par la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'ONAC et ses tutelles, le 4 novembre 2002.

L'année 2003 a constitué la première année de mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, entré en application dès le 1^{er} janvier 2003.

Les orientations budgétaires pour 2003 ont notamment permis de mettre en œuvre le plan de décroissance des effectifs budgétaires de l'ONAC qui prévoit que l'Office doit engager le reclassement et la formation d'un certain nombre de ses agents pour les cinq années à venir, dans le cadre des

actions conduites par le ministère de la défense pour ses propres besoins. Ainsi, en 2003, l'ONAC a procédé à la suppression de 50 emplois d'adjoints administratifs dans ses services départementaux en application de la première annuité du contrat d'objectifs.

S'agissant de ses pôles d'hébergement et de réinsertion, l'ONAC a engagé un processus de réorganisation tant au niveau des textes de référence que du fonctionnement budgétaire et comptable, et a procédé à la suppression de six emplois suite à la fermeture de l'école de reconversion professionnelle de Béziers.

En outre, les services départementaux ont vu leurs missions traditionnelles confortées (reconnaissance de la qualité de veuve d'anciens combattants, gestion de la rente viagère en faveur des Harkis confiée à l'ONAC). A ces missions traditionnelles, l'ONAC a vu s'ajouter un volet « mémoire » avec la mise en place des « Délégués à la mémoire combattante » dans les services départementaux. Enfin, l'ONAC a fait rentrer progressivement dans le droit commun ses maisons de retraite en négociant des conventions tripartites avec les partenaires locaux.

2. La poursuite de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens en 2004

a) Bilan des activités de l'ONAC en 2004

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial par les services du ministère délégué aux anciens combattants, **la deuxième année de mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens s'est déroulé normalement.**

Des résultats appréciables ont été enregistrés s'agissant de l'intégration des maisons de retraite dans le droit commun, gage d'un meilleur financement par les collectivités locales. Ainsi, sur neuf maisons de retraite, six conventions tripartites ont été signées, et une septième devrait être validée d'ici la fin de l'année 2004.

En outre, il faut se féliciter de la poursuite par l'ONAC de la refondation de l'action sociale individuelle, de la progression des mesures d'accompagnement des veuves, enfin de la prise en compte par l'ONAC de la politique des pouvoirs publics définie en terme de prise en charge de la dépendance des personnes âgées.

b) Les implications budgétaires de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens en 2004

(1) Le budget de l'ONAC en 2004

Le budget primitif 2004 a été approuvé par le conseil d'administration le 4 novembre 2003. Son montant total s'établissait à 198,5 millions d'euros se décomposant comme suit :

- 110,1 millions d'euros de crédits ordinaires ;
- 88,4 millions d'euros de ressources à destination prédéterminée.

La décision modificative n°1 approuvée par le conseil d'administration du 29 juin 2004 a porté le budget de l'ONAC, tous crédits confondus, à 199 millions d'euros (dont 89,8 millions d'euros de ressources à destination prédéterminée).

Les financements contribuant au fonctionnement de l'établissement public sont les suivants :

- 49,4 millions d'euros issu de la subvention de l'Etat, soit 37,3 millions d'euros pour le fonctionnement et le personnel et 12,1 millions d'euros pour l'action sociale ;
- 45,9 millions d'euros de recettes en provenance des établissements (écoles de reconversion professionnelle et maisons de retraite) ;
- 10,7 millions d'euros provenant d'autres financements (CNASEA, RADP, dons et legs, Bleuet de France, amortissements, remboursement de prêts, produits exceptionnels) hors indemnisation.

En ce qui concerne les dépenses, les charges de personnel se situent à 62,04 millions d'euros. Les dépenses de matériel s'établissent à 21,60 millions d'euros.

Le fonds de roulement devrait baisser en 2004 par rapport à celui de l'exercice 2003 pour se situer à 24,35 millions d'euros soit, après déduction des provisions inutilisées et des travaux d'investissement gagés, 27 jours de fonctionnement de l'établissement public, ce qui s'inscrit dans les normes en la matière.

(2) La suppression de 50 emplois administratifs de catégorie C

L'application de la deuxième annuité du contrat d'objectifs et de moyens, conclu pour une durée de cinq ans, a entraîné à la **suppression de 50 emplois d'adjoint administratif dans les services départementaux de l'ONAC**, correspondant à une diminution de 1,6 million d'euros de la subvention de fonctionnement de l'Office.

(3) Le renforcement des effectifs de personnels paramédicaux

Dans les maisons de retraite gérées par l'ONAC, le renforcement des effectifs de personnels paramédicaux (infirmiers et aides soignants) a abouti à des créations nettes de postes ainsi qu'à des transformations d'emplois. Cette mesure a constitué la première étape de l'adaptation des effectifs des maisons de retraite en vue du conventionnement tripartite. Un important recrutement sur titre d'infirmiers et d'aides soignants a eu lieu au mois de juillet 2004.

(4) Le renforcement des équipes enseignantes dans les écoles de reconversion professionnelle

Le renforcement des équipes enseignantes dans les écoles de reconversion professionnelle a eu pour but de permettre la résorption de l'emploi précaire. Une partie de ces emplois a été pourvue après concours externe et interne à la rentrée de septembre 2004.

3. Les conséquences budgétaires de l'application du contrat d'objectifs et de moyens en 2005

a) La suppression de 50 emplois supplémentaires

L'application de la troisième annuité du contrat d'objectifs aboutira à la suppression de 50 emplois d'agents administratifs dans les services départementaux de l'ONAC, ce qui entraînera une diminution de la subvention de fonctionnement de 1,6 million d'euros en 2005.

Cette somme recouvre à la fois les rémunérations et primes affectées à ces emplois, pour un montant de 1,325 million d'euros, ainsi que les crédits de fonctionnement afférents, pour un montant de près de 275.000 euros.

En outre, la suppression de postes dans les maisons de retraites dans le cadre de l'externalisation de certaines activités permet à l'ONAC de réaliser, sur ses ressources propres, une économie de près de 500.000 euros. Ces crédits devraient faire l'objet d'un redéploiement dans les comptes de fonctionnement pour couvrir les charges d'externalisation.

b) Les mesures d'ajustements

L'ONAC bénéficie tout d'abord d'une augmentation de plus de 560.000 euros destinée à financer « **l'ajustement du montant de la subvention de l'Etat aux besoins de l'établissement** ».

Par ailleurs, il bénéficie de 294.217 euros au titre de la revalorisation des indemnités des agents de l'ONAC.

c) Les moyens nouveaux

L'établissement bénéficiera de plusieurs mesures nouvelles en 2005, financées sur ressources propres, consistant notamment dans la création d'emplois nouveaux, pour un montant total de l'ordre de 2,24 millions d'euros.

Les mesures de personnel financées en totalité sur les ressources propres de l'ONAC

Le projet de budget des anciens combattants pour 2005 mentionne les mesures suivantes pour un coût total de 2,24 million d'euros, financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement public :

- la création de 60 emplois de délégués à la mémoire combattante pour permettre la contractualisation des assistants mémoire parvenus en fin de contrat en 2003 et 2004 pour un coût total de 1,6 million d'euros ;

- la création d'emplois de titulaires au sein du pôle écoles de reconversion professionnelle de l'ONAC pour un coût de 605.746 euros financée par redéploiement des crédits de vacation ;

- l'amélioration du pyramidage du corps des professeurs des écoles de reconversion professionnelle de l'ONAC pour un coût de 23.574 euros.

***B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION
NATIONALE DES INVALIDES (INI) POUR 2005 : + 2 %***

1. Rappel des missions de l'INI

Etablissement public à caractère administratif, l'Institution nationale des invalides (INI) exerce des missions de nature hospitalière prévues par les textes fondateurs, essentiellement : héberger dans son centre de pensionnaires les plus grands invalides de guerre, et dispenser dans son centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation et en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

L'établissement est désormais inséré dans le service public hospitalier et perçoit depuis le 1^{er} juin 2001 la **dotation globale hospitalière**. L'INI s'est parallèlement engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins délivrés aux patients : **l'année 2003 a ainsi officialisé l'accréditation de l'INI par l'Agence nationale d'accréditation des établissements de santé (ANAES)**.

Pour exercer ses missions d'accueil des plus grands invalides et de soins sur le handicap, l'INI reçoit, outre la dotation globale, une subvention de l'Etat et une participation des pensionnaires.

Evolution des différentes sources de financement de l'INI de 1994 à 2003
(section fonctionnement)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
activités médicales	10 318 004,96	11 929 639,94	13 266 432,73	13 270 757,65	13 515 124,39	13 378 636,65	16 252 556,18	14 698 953,62	13 716 351,41	15 653 935,91
redevances pensionnaires	1 289 177,96	1 034 882,53	1 113 043,73	1 191 861,07	1 152 062,41	1 226 881,58	1 235 211,02	1 184 226,77	1 114 138,98	1 167 378,56
subvention d'exploitation	6 021 317,71	6 139 638,57	6 302 597,12	6 330 378,06	6 539 513,26	6 542 562,24	6 712 635,13	6 833 150,30	6 240 000,00	6 501 085,00
produits divers	441 016,08	710 536,17	555 261,43	1 136 654,55	579 786,55	676 813,21	1 448 071,81	693 341,14	734 020,65	1 865 857,23
totaux	18 069 516,71	19 814 697,21	21 237 335,01	21 929 651,32	21 786 486,62	21 824 893,68	25 648 474,13	23 409 671,83	21 804 511,04	25 188 256,70

(en euros)

Source : ministère délégué aux anciens combattants

2. Le budget prévisionnel de l'INI pour 2005

Le budget prévisionnel de l'INI pour 2005 sera construit sur la base d'un encadrement strict des dépenses de fonctionnement et sur la réalisation d'investissements inscrits de façon prioritaire dans le cadre du nouveau projet d'établissement.

En matière de personnel, le budget de l'INI pour 2005 prévoit la création de trois nouveaux postes.

S'agissant des investissements, l'Institution poursuivra les actions entreprises visant à améliorer la sécurité des personnes et des biens, les investissements inscrits au projet d'établissement, le déploiement du système d'informatisation hospitalière et la préparation au passage à la tarification à l'activité.

S'agissant des recettes, le budget pour 2005 prendra comme base de calcul une augmentation de la subvention de fonctionnement de l'ordre de 140.000 euros, et qui s'établira donc à 7,24 millions d'euros, notamment pour financer les nouvelles mesures de personnel. Par ailleurs, une renégociation de la dotation globale de fonctionnement sera entreprise afin de consolider le financement de l'activité du centre médico-chirurgical au niveau d'activité qui est le sien pour les patients relevant du régime de l'assurance maladie.

De plus, la mise en place de la comptabilité analytique a permis de dégager des coûts de fonctionnement par activité. Les prix de journée en 2005 seront donc à hauteur des coûts analytiques constatés. Enfin, une revalorisation du forfait soins et du montant de la redevance maximale versée par les pensionnaires est également envisagée.

a) Les mesures d'ajustement

L'ajustement du montant de la subvention de l'Etat lié aux besoins de l'établissement entraîne une dépense supplémentaire de 50.000 euros en 2005.

b) Des moyens nouveaux financés en totalité sur les ressources propres de l'INI

L'amélioration du pyramidage du corps des infirmiers de l'établissement, d'une part, de celui des techniciens paramédicaux, d'autre part, entraîne un coût de plus de 35.000 euros, financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement public.

En outre, la création d'un emploi de technicien paramédical (ergothérapeute) entraînera un coût de 37.034 euros pour l'établissement en 2005.

c) Des transferts d'emplois entre le ministère de la défense et l'INI

En 2005, le transfert de cinq emplois entre l'INI et le ministère de la défense entraîne l'augmentation de 88.427 euros de la subvention de fonctionnement à l'établissement public, inscrite au chapitre 36-50 du budget des anciens combattants.

III. LES CRÉDITS D'INTERVENTION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT EN 2005

En 2005, les crédits d'intervention inscrits au budget des anciens combattants s'élèveront à 3,335 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 0,18 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

Derrière cette faible augmentation, il convient de souligner l'effet contrasté, d'une part de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité, de l'aide médicale ainsi que de la décroissance du nombre de bénéficiaires du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, et d'autre part, de l'élargissement des conditions d'attribution de la retraite du combattant, auquel il faut ajouter l'amélioration des majorations de rentes.

La baisse mécanique des dotations en fonction de l'évolution du nombre de pensionnés, à savoir notamment la baisse du nombre des pensions d'invalidité (ayants-droits et ayants-causes), liée à la démographie naturelle, est estimée à **3,9 %** dans le présent projet de loi de finances.

Le nombre des bénéficiaires potentiels de la retraite du combattant enregistre quant à lui une hausse sensible et constante depuis 1997, en raison de l'arrivée à 65 ans de la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord et de l'extension progressive, depuis cette date, des conditions d'attribution de la carte du combattant.

De fait, en 2005, la seule diminution des effectifs des pensionnés se traduit par une économie de constatation de l'ordre de 90 millions d'euros.

Evolution prospective 1998-2013 du nombre de ressortissants selon les conflits en distinguant les ressortissants directs et les ayants cause (veuves, orphelins et ascendants)

Conflits	Catégories	1998	2003	2008	2013
1914/1918	Ressortissants directs	6.100	400	-	-
	Ayant cause	348.000	86.800	9.800	100
	Total	354.100	87.200	9.800	100
1939/1945	Ressortissants directs	905.700	687.600	330.500	145.200
	Ayant cause	1.600.700	1.564.500	1.408.100	872.300
	Total	2.506.400	2.252.100	1.738.600	1.017.500
Indochine	Ressortissants directs	123.200	111.200	94.000	69.300
	Ayant cause	90.100	93.900	98.000	104.400
	Total	213.300	205.100	192.000	173.700
A.F.N	Ressortissants directs	1.267.100	1.273.600	1.208.100	1.103.000
	Ayant cause	88.200	124.600	173.500	246.300
	Total	1.355.300	1.398.200	1.381.600	1.349.300
Nouveaux conflits TOE	Ressortissants directs	42.100	57.500	72.600	87.900
	Ayant cause	1.800	2.400	2.800	3.400
	Total	43.900	59.900	75.400	91.300
Hors guerre	Ressortissants directs	130.300	133.300	129.400	124.600
	Ayant cause	76.700	78.400	80.600	83.000
	Total	207.000	211.700	210.000	207.600
Total	Ressortissants directs	2.474.500	2.263.600	1.834.600	1.530.000
	Ayants cause	2.205.500	1.950.600	1.772.800	1.309.500
	Total	4.680.000	4.214.200	3.607.400	2.839.500

Source : ministère délégué aux anciens combattants

A. LA STABILITÉ DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA RÉPARATION DE L'INVALIDITÉ ET À LA RETRAITE DU COMBATTANT

Avec 2,821 milliards d'euros inscrits pour 2005, le financement de la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), reste le poste essentiel du budget des anciens combattants (plus de 83 % du total).

Au sein de ce poste, on note **la divergence d'évolution entre les postes « pensions d'invalidité » et « retraite du combattant », avec d'un côté la baisse des crédits nécessaires au financement des pensions d'invalidité (- 1,8 %), liée à la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'autre, la progression des charges de la retraite des anciens combattants (+ 6,2 %).**

Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre de 1990 à 2003
Situation au 31 décembre de l'année considérée

Année	Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total	Evolution en %
1990	466.896	197.492	27.272	691.660	- 3,30
1991	455.454	192.041	25.185	672.680	- 2,74
1992	442.389	186.858	23.104	652.351	- 3,02
1993	427.403	179.905	20.990	628.298	- 3,69
1994	416.394	175.841	19.422	611.657	- 2,65
1995	404.482	171.499	18.112	594.093	- 2,87
1996	391.073	166.508	16.602	574.183	- 3,35
1997	375.054	161.479	15.315	551.848	- 3,89
1998	357.479	154.634	13.591	525.704	- 4,74
1999	341.271	147.621	11.613	500.505	- 4,79
2000	330.330	143.281	10.862	484.473	- 3,20
2001	315.980	137.950	9.534	463.464	- 4,34
2002	301.679	131.610	8.149	441.438	- 4,75
2003	290.044	128.066	7.624	425.734	- 3,56
<i>Prévisions 2004</i>	<i>278.732</i>	<i>123.071</i>	<i>7.327</i>	<i>409.130</i>	<i>- 3,90</i>

Source : ministère délégué aux anciens combattants

1. La baisse structurelle des crédits affectés au paiement des pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses en partie compensée par les crédits dédiés à la décrystallisation

Les pensions militaires d'invalidité sont attribuées aux ayants droit (invalides) et à leurs ayants cause (veuves, orphelins et ascendants). Le nombre des pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle qui affecte cette population. Les concessions nouvelles de pensions résultant des services en temps de paix sur le territoire national ou au cours de missions extérieures ainsi que les révisions pour infirmités aggravées infléchissent très modérément cette tendance.

Au sein du projet de budget pour 2005, la charge des pensions s'élève à 2,22 milliards d'euros, en diminution de 1,8 % par rapport à 2004.

Le montant des crédits inscrits chaque année est le résultat de deux tendances :

- l'une en diminution qui prend en compte l'incidence de l'évolution des parties prenantes (diminution de l'effectif des pensionnés) ;

- l'autre en augmentation, avec trois types d'ajustements liés à l'incidence de la mesure d'augmentation des pensions de veuves, à la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité et à l'application du rapport constant qui permet d'indexer les pensions militaires d'invalidité sur l'évolution des traitements de la fonction publique.

a) L'ajustement des crédits aux besoins réels

L'ajustement aux besoins réels des crédits afférents à la dette viagère entraîne une diminution de 85,23 millions d'euros, qui recouvre une baisse de plus de 88 millions d'euros liée à la seule diminution du nombre de parties prenantes, estimée à - 3,9 % en 2005, et une augmentation de 3 millions d'euros pour tenir compte de l'évolution des dépenses.

b) L'incidence budgétaire des autres mesures d'ajustement

En 2005, **l'incidence de la mesure d'augmentation uniforme de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves** du code des pensions militaires et victimes de guerre, appliquée à compter du 1^{er} juillet 2004, entraîne une augmentation des crédits du chapitre 46-20 de 11,84 millions d'euros.

Cette mesure, décidée par la loi de finances initiale pour 2004 mais appliquée à compter de juillet 2004 seulement devrait se traduire par une

augmentation en année pleine de 192 euros de toutes les pensions de veuves dont le nombre est estimé à 130.000 en 2004.

En outre, **la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité** et d'ayants cause, au titre des sorties en capital, entraîne, pour 2005, l'inscription de 30 millions d'euros de crédits supplémentaires au chapitre 46-20.

Enfin, une provision destinée au financement des mesures de revalorisation des pensions d'invalidité et allocations rattachées prévues en 2005 entraîne une augmentation des crédits afférents à la dette viagère de 2,189 millions d'euros.

Cette provision résulte de **l'application du rapport constant** permettant, d'une part, d'appliquer aux pensions les mesures de revalorisations générales des rémunérations publiques selon les mêmes taux et les mêmes échéances, d'autre part, de transposer chaque année sur la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité les mesures catégorielles applicables aux agents de l'Etat.

2. La stabilité des crédits affectés aux soins médicaux gratuits et au suivi sanitaire des anciens militaires en 2005

L'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dispose que l'Etat doit gratuitement aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées exclusivement par les infirmités qui ouvrent droit à pension.

Certains frais annexes, tels que les frais de transport engagés par les pensionnés pour les hospitalisations en rapport avec les infirmités pensionnées, sont, sous certaines conditions, à la charge de l'Etat.

Evolution du nombre de bénéficiaires des soins médicaux gratuits

	2000	2001	2002	2003
Nombre total de bénéficiaires théoriques au 31/12 (pensionnés invalides)	330 330	315 982	301 679	290 044
Nombre de bénéficiaires actifs en métropole (se soignant au moins 1 fois au cours de l'année considérée)	113 986	105 037	99 246	95 000
% de la population des bénéficiaires actifs métropole par rapport à la population pensionnée	34,51 %	33,25 %	32,90 %	32,76 %

Source : ministère délégué aux anciens combattants

S'agissant des crédits dédiés aux soins médicaux gratuits et au suivi sanitaire des anciens militaires inscrits au budget des anciens combattants pour 2005, il convient d'abord de souligner que, dans la perspective de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **une expérimentation de globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS)** du ministère de la défense est prévue. Dans ce cadre les crédits alloués aux soins médicaux gratuits sont transférés de l'ancien chapitre 46-27 au nouveau chapitre 46-30, article 50.

On note, entre 2004 et 2005, une stabilité de ces crédits, évalués à 79,5 millions d'euros. Alors que depuis 2000, on notait une diminution continue et sensible de ces crédits, leur stabilité entre 2004 et 2005 résulte avant tout du fait que les reports de charges de 2003 sur 2004, de l'ordre de 25 millions d'euros, n'ont pu être résorbés en un seul exercice et obèreront donc la gestion 2005. S'ajoute à cette raison, un coût de plus en plus élevé de la dépense moyenne de soins par pensionné (278.000 bénéficiaires potentiels au 1^{er} janvier 2005, dont moins de 100.000 bénéficiaires actifs), découlant principalement de la moyenne d'âge de la population concernée.

3. La stabilité des crédits affectés à l'appareillage des mutilés

En 2005, les crédits alloués à l'appareillage des mutilés font l'objet d'une globalisation au sein du nouveau chapitre 46-30 précité (Prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre), dans le cadre d'une expérimentation LOLF.

Les dotations du nouveau chapitre 46-30, article 60 (appareillage des mutilés), sont stables en 2005 par rapport à celles de l'année précédente et s'élèvent à 9,14 millions d'euros.

Situation des crédits relatifs à la réparation de 2000 à 2005

(en euros)

Chapitres		2000	2001	2002	2003	2004 (1)	PLF 2005
46-20 Pensions	LFI	2.636.509.710	2.528.366.951	2.451.532.000	2.390.169.000	2.262.204.000	2.221.000.000
	Crédits ouverts	2.631.173.995	2.520.744.500	2.421.532.000	2.390.169.000	2.262.204.000	
	Consommation	2.594.817.961	2.496.640.498	2.417.172.711	2.234.988.584	1.351.366.555	
	Crédits disponibles	36.256.034	24.104.002	4.359.289	65.180.416		
	Taux de consommation	98,62 %	99,04 %	99,82 %	97,27%		
46-27 Soins médicaux gratuits	LFI	118.757.784	114.031.865	104.431.000	90.440.000	79.500.000	79.500.000
	Crédits ouverts	109.610.843	107.019.210	96.001.000	79.240.891	79.500.000	
	Consommation	108.365.329	104.494.213	91.922.656	70.634.855	67.212.824	
	Crédits disponibles	1.245.515	2.524.997	4.078.344	8.606.036		
	Taux de consommation	98,86 %	97,64 %	95,75 %	89,14 %		
46-28 Appareillage des mutilés	LFI	9.314.635	9.146.941	9.140.000	9.140.000	9.140.000	9.140.000
	Crédits ouverts	11.038.076	9.938.252	9.538.559	9.517.391	9.140.000	
	Consommation	9.159.889	8.765.545	9.164.587	9.025.423	5.167.228	
	Crédits disponibles	1.878.187	1.172.707	373.972	491.868		
	Taux de consommation	82,98 %	88,2 %	96,08 %	94,83 %		

(1) Consommation au 31 juillet 2004

Source : ministère délégué aux anciens combattants

4. L'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant

La retraite du combattant, versée aux titulaires de la carte du combattant à 65 ans, ou à 60 ans dans certains cas – notamment aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité depuis 2002 – manifeste la reconnaissance de la Nation.

Les crédits affectés en 2005 au financement de la retraite du combattant¹ enregistrent une forte progression par rapport à l'année 2004

¹ Perçue par 1,3 million de bénéficiaires en 2003, une prévision de 1,376 million et de 1,44 million de bénéficiaires respectivement en 2004 et en 2005.

(+ 6,2 %). Le montant annuel de la retraite du combattant est égal à 33 points d'indice de pension militaire d'invalidité, soit 425,37 euros (selon la valeur du point PMI au 1^{er} janvier 2005 estimée à 12,89 euros).

a) L'ajustements des crédits aux besoins réels

En 2005, l'ajustement des crédits aux besoins réels afférents à la retraite du combattant entraîne une forte augmentation des crédits inscrits au chapitre 46-21, de plus de 29 millions d'euros.

Cette augmentation résulte de deux phénomènes conjoints :

- la prise en compte de l'accroissement des parties prenantes qui entraîne une majoration des crédits de 22,42 millions d'euros ;
- l'ajustement des crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses qui entraîne une augmentation des crédits de près de 7 millions d'euros.

b) L'incidence budgétaire des autres mesures d'ajustement

En 2005, l'incidence sur les dépenses de la retraite du combattant de **l'attribution à compter du 1^{er} juillet 2004 de la carte du combattant ayant une présence en conflit d'au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc**, entraîne l'inscription de 3 millions d'euros supplémentaires au chapitre 46-21.

En outre, la mise en œuvre de la **décrystallisation de la retraite du combattant**, au titre des sorties en capital, a pour conséquence l'inscription, en 2005, de 2 millions d'euros de crédits supplémentaires au chapitre 46-21 du budget des anciens combattants.

Enfin, la provision destinée au financement des mesures de revalorisation de la retraite du combattant prévues en 2005, liée à **l'application du rapport constant**, entraîne l'inscription de 597.000 euros de crédits supplémentaires au chapitre 46-21.

Nombre de retraites du combattant en paiement au 31 décembre des années 2000 à 2005

	Effectifs au 1 ^{er} janvier de l'année	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde
2000	964.022	143.027	75.665	1.031.384	+ 67.362
2001	1.031.384	140.606	72.307	1.099.683	+ 68.299
2002	1.099.683	178.178	62.294	1.215.567	+ 115.884
2003 (estimations)	1.215.567	145.155	72.000	1.300.000	+ 84.433
2004 (estimations)	1.300.000	133.820	57.820	1.376.000	+ 76.000
2005 (estimations)	1.376.000	120.000	56.000	1.440.000	+ 64.000

Source : ministère délégué aux anciens combattants

B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA SOLIDARITÉ GLOBALEMENT EN HAUSSE

Malgré la baisse des dotations du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine, les crédits relatifs à la solidarité enregistrent globalement une hausse en 2005 en raison des mesures de majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre et de l'augmentation des prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie

Situation des crédits relatifs à la solidarité de 2000 à 2005

(en euros)

Chapitres		2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)	PLF 2005 (3)
46-03 art 30 SNCF	LFI	6.468.252	6.468.252	6.654.776	6.564.776	6.059.776	5.637.776
	Crédits ouverts	6.925.599	7.212.242	6.613.188	4.774.776	4.176.087	
	Consommation	6.731.715	6.730.416	5.966.759	4.848.269	6.000.000	
	Crédits disponibles	193.883	481.825	646.429	0	-1.953.000	
	Taux de consommation	97,20 %	93,32 %	90,23 %	100 %	insuffisance	
46-10 FONDS DE SOLIDARITE	LFI	168.707.705	149.247.588	91.470.000	50.000.000	40.000.000	30.000.000
	Crédits ouverts	142.181.576	100.579.764	69.152.700	51.186.093	40.000.000	
	Consommation	138.950.848	95.326.525	66.579.847	49.733.230	38.127.000	
	Crédits disponibles	3.230.727	5.253.238	2.572.853	1.452.863	1.873.000	
	Taux de consommation	97,73 %	94,78 %	96,28 %	97,16 %	95,32 %	
46-24 SECURITE SOCIALE	LFI	203.519.438	203.519.438	196.659.000	185.000.000	170.000.000	186.000.000
	Crédits ouverts	194.829.844	196.811.681	171.659.000	185.000.000	170.000.000	
	Consommation	194.767.891	196.726.981	171.262.266	184.853.702	186.000.000	
	Crédits disponibles	61.953	84.700	396.733	146.298	- 16.000.000	
	Taux de consommation	99,97 %	99,96 %	99,77 %	99,92 %	insuffisance	
46-51 ACTION SOCIALE DE L'ONAC	LFI	9.415.251	11.397.089	12.155.000	12.135.000	12.135.000	12.600.000
	Crédits ouverts	20.733.794	12.898.340	12.155.000	12.135.000	12.135.000	
	Consommation	20.733.794	12.898.340	12.155.000	12.135.000	12.135.000	
	Crédits disponibles	-	-	0	0	0	
	Taux de consommation	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	
47-22 RENTES MUTUALISTES	LFI	75.081.141	88.877.777	176.540.000	167.733.000	199.000.000	205.200.000
	Crédits ouverts	76.453.182	87.353.287	160.090.000	162.733.000	199.000.000	
	Consommation	76.438.668	87.236.154	155.972.651	162.732.661	223.141.826	
	Crédits disponibles	14.514	117.133	4.117.349	339	24.141.826	
	Taux de consommation	99,98 %	99,87 %	97,43 %	100 %	insuffisance	

(1) Les crédits ouverts 2003 tiennent compte des gels, des blocages et des annulations.

(2) les crédits ouverts 2004 tiennent compte des gels, des blocages et des annulations, les insuffisances de crédits sont dues à des reports de charges de 2003, et pour les chapitres 46-03 et 46-10, il s'agit d'une prévision de consommation au 31 août 2004.

(3) au sein du PLF 2005, les chapitres mentionnés sont transférés au nouveau chapitre 46-30 (Prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre).

Source : ministère délégué aux anciens combattants

1. La poursuite de la baisse des crédits affectés au Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine

En diminution de 25 % pour 2005, contre – 20 % en 2004 et – 45 % en 2003, les crédits de l'ancien chapitre 46-10 (Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine), regroupés, dans le cadre d'une expérimentation LOLF, au sein du nouveau chapitre 46-30 article 30 (Prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) du présent projet de budget, sont fixés à 30 millions d'euros, traduisant ainsi l'incidence de plus en plus marquée de la décroissance du nombre de bénéficiaires actuels¹.

Crédits du Fonds de solidarité – ancien chapitre 46-10 art 10 et nouveau chapitre 46-30 art. 30 (PLF 2005)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (PLF)
Crédits ouverts en millions d'euros	248	209	142	101	69	51	40	30
Crédits consommés en millions d'euros	233	191	138	95	66	49	40	
Nombre de bénéficiaires	33.679	25.440	16.744	10.875	7.665	5.695	4.050	3.745

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Au 1^{er} janvier 2004, l'allocation différentielle, versée par le Fonds de solidarité, assure un revenu de 765,50 euros et de 929,06 euros pour les chômeurs pouvant justifier d'une durée de cotisations vieillesse de 160 trimestres.

L'allocation de préparation à la retraite, qui est constitutive de droits en matière d'assurance maladie-maternité-invalidité et décès ainsi qu'en matière d'assurance vieillesse, est égale à 65 % d'un revenu de référence. Le montant de l'allocation est plafonné à 1.190,66 euros net au 1^{er} janvier 2004 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'allocation différentielle.

L'âge des allocataires s'échelonne de 58 ans à 65 ans ; beaucoup d'allocataires partiront en retraite au cours de deux prochaines années. On peut prévoir qu'en 2006, il n'y aura plus qu'un nombre résiduel d'allocataires. En outre, en avril 2007, les appelés du dernier contingent ayant servi en Algérie auront tous atteint l'âge de 65 ans.

¹ Qui sortent du dispositif dès qu'ils atteignent 65 ans ou sont en mesure de faire valoir leur droit à pension à taux plein.

2. Un effort conséquent en faveur des dépenses sociales de l'ONAC en 2005

a) La description de l'action sociale de l'ONAC

Traditionnellement, l'ONAC exerce toutes les missions concernant l'action sociale envers les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, à savoir notamment la défense des intérêts matériels et moraux des ressortissants, l'action sociale individuelle (attributions de secours et de prêts), l'action sociale collective (rééducation professionnelle et maisons de retraite) ainsi que la tutelle des pupilles de la Nation.

L'Etat participe aux dépenses d'action sociale de l'ONAC au moyen d'une subvention versée au chapitre 46-51 du budget des anciens combattants.

Cette participation est complétée par une contribution de l'office national sur ses fonds propres (ressources affectées et collecte du Bleuet de France notamment). Elle a quasiment doublé depuis 1999 et représente actuellement près de 80 % du budget d'action sociale de l'ONAC.

Bilan global des interventions sociales individuelles diligentées par l'ONAC en 2003

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant (en euros)
Anciens combattants	16.590	4.639.947,79
Harkis	1.362	670.003,38
Veuves	16.067	5.154.449,33
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	1.407	664.592,94
Pupilles mineurs ou en études	659	463.953
Assistance aux ressortissants à l'étranger	7.942	633.648,89
Territoires d'outre mer	227	158.885,20
Secours permanents et occasionnels aux compagnes et aux pensionnés hors-guerre	74	64.370
Subventions pour l'équipement automobile des grands invalides et mutilés de guerre	5	7.233
Total interventions individuelles	44.333	12.457.083,53
Prêts et avances remboursables	666	979.219
Total général	44.999	13.436.902,53

Source : ministère délégué aux anciens combattants

Répartition des interventions sociales par nature d'interventions en 2003 (hors interventions à l'étranger et pupilles de la Nation mineurs)

Catégorie d'interventions	Anciens combattants	Harkis	Veuves	Pupilles de la Nation et orphelins de guerre majeurs	TOTAL	Montant des dépenses (en euros)
Secours	2.937	48	159	89	3.233	248.279,45
Aides						
- difficultés financières	6.321	1.124	4.325	965	12.735	6.153.611,33
- frais médicaux	1.446	124	771	123	2.464	1.114.292,48
- frais d'obsèques	474	41	4.401	48	4.928	2.342.945,68
Participations						
- aide-ménagère	561	6	745	42	1.354	533.209,95
- maintien à domicile	728	7	1.289	31	2.055	523.881,69
Colis de douceurs	4.159	10	4.025	107	8.301	212.193,77
Total	16.590	1.362	16.067	1.407	35.426	11.128.993,44
Avances remboursables	420	5	186	55	666	979.219

Source : ministère délégué aux anciens combattants

b) L'augmentation significative des crédits affectés à l'action sociale de l'ONAC en 2005

Le présent projet de budget des anciens combattants prévoit une augmentation de 465.000 euros des moyens de l'ONAC destinés à l'action sociale.

Au total, les dotations en faveur de l'action sociale de l'ONAC s'élèvent donc, pour 2005, à 12,6 millions d'euros, soit une hausse de 4 % par rapport au montant voté en 2004.

Ces montants seront en outre complétés par une contribution de l'Office national sur fonds propres (ressources affectées et collectes de l'Oeuvre nationale du Bleuet de France notamment).

3. La hausse des prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie

En 2005, les crédits de l'ancien chapitre 46-24 transféré au nouveau chapitre 46-30, article 40, font l'objet d'une augmentation de 16 millions d'euros, soit une hausse de 9,4 %, en raison d'un ajustement aux besoins compte tenu des dépenses constatées.

4. L'augmentation des majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre

Ce chapitre enregistre une augmentation sensible de ses crédits de l'ordre de 3,1 %.

Cette augmentation des crédits de l'ancien chapitre 47-22, transféré au nouveau chapitre 46-30, article 70, **résulte avant tout de l'augmentation du nombre de bénéficiaires** puisque celle-ci entraîne une hausse des dépenses de plus 6 millions d'euros. En outre, la revalorisation du plafond majorable par le biais de son indexation sur le point de pension militaire d'invalidité entraîne une augmentation des dépenses de 180.000 euros en 2005.

D'abord fixé annuellement en valeur absolue, le plafond majorable est déterminé depuis 1998 par référence à un indice de point de pension militaire d'invalidité. Après avoir été fixé à 95 points d'indice en 1998, le plafond donnant lieu à majoration par l'Etat des rentes mutualistes souscrites par les anciens combattants a été successivement fixé à 100 points en 1999, 105 points en 2000, 110 points en 2001 et 115 points en 2002. La loi de finances pour 2003 l'a augmenté de 7,5 points, le portant ainsi à 122,5 points d'indice, soit 1.570 euros.

Depuis 2003, aucune majoration de ce plafond n'a été opérée. Il se situait ainsi à 1.579 euros en 2004.

5. La baisse notable des crédits affectés aux remboursements à diverses compagnies de transport

L'ancien article 30 du chapitre 46-03 (réductions de tarifs de transports) s'inscrivait dans le cadre des crédits d'action sociale à destination du monde combattant et permet l'octroi d'avantages tarifaires sur le réseau SNCF.

Dans le cadre de l'expérimentation LOLF mise en place en 2005 ayant pour objet la globalisation des crédits de la DSPRS, ces crédits sont désormais inscrits au nouveau chapitre 46-30, article 10.

En 2005, les crédits afférents s'élèvent à 5,64 millions d'euros, soit une baisse de près de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, correspondant à un ajustement pour tenir compte de l'évolution des dépenses.

6. Subventions, indemnités et pécules

L'ancien chapitre 46-04 incluait deux articles relatifs à l'action sociale en direction des anciens combattants. Il s'agit des subventions aux associations et œuvres diverses ainsi que des indemnités et pécules.

Dans le cadre de l'expérimentation LOLF consistant dans la globalisation des crédits afférents à la DSPRS, une partie des crédits de l'ancien chapitre 46-04 est transférée au nouveau chapitre 46-30, article 20 ; il s'agit des « indemnités et pécules ».

En 2005, les crédits afférents aux associations et œuvres diverses diminuent de 31.500 euros en raison de la non reconduction de la dotation inscrite au budget de 2004 à titre non renouvelable, soit une baisse de 11 % entre 2004 et 2005.

Les crédits « indemnités et pécules » diminuent de 11.000 euros entre 2004 et 2005, soit - 24 %.

C. LA BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE EN 2005

Depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ont évolué vers une prise en charge plus importante par le budget de la défense, notamment s'agissant des actions en faveur du patrimoine, de commémorations ou des manifestations culturelles, le budget des anciens combattants poursuivant son soutien financier aux actions de mémoire initiées par les collectivités territoriales et les associations.

Si l'on s'en tient à l'analyse des crédits inscrits au budget des anciens combattants, seuls subsistent deux articles budgétaires au sein de deux chapitres différents : l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et l'article 20 du chapitre 46-04 (subventions en faveur des actions de mémoire).

1. Les crédits de la mémoire inscrits au budget de la défense

Les crédits mémoire inscrits au budget de la défense concernent essentiellement la remise en état des sépultures de guerre et des lieux de mémoire, mais pas l'information historique pédagogique ou les manifestations culturelles. Ces crédits se décomposent comme suit :

- sur le titre III :

- personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des nécropoles : il s'agit d'une partie du chapitre 31-96 article 30 « Personnel des services déconcentrés » géré par la direction de la fonction militaire et du personnel civil ;

- crédits réservés aux commémorations, à l'information historique et aux actions culturelles : jusqu'en 2002, ils étaient inscrits au chapitre 34-01 article 11 « secrétariat général pour l'administration, fonctionnement » ; en 2003 un article spécifique que la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives gèrera, a été créé afin d'identifier les dotations réservées aux actions de mémoire ;

- entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger : il s'agit d'une partie du chapitre 37-61 article 10, devenu 34-01 article 28 « Moyens de fonctionnement des services déconcentrés » en 2002 ;

- sur le titre V :

- chapitre 54-41 article 98 : remise en état des sépultures de guerre. L'importance de la dotation ouverte en loi de finances initiale pour 2003 est due au fait que 5,438 millions d'euros de crédits de paiement étaient consacrés en 2003 à la réalisation du mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie et à celle du Centre européen du résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi au camp du Struthof. La dotation en crédits de paiement pour 2005 n'est que de 1,146 million d'euros ;

- sur le titre VI, depuis 2002 :

- chapitre 66-50 article 61 : dotations pour les fondations de mémoire. En 2003, la dotation exceptionnelle pour la revalorisation du capital de la Fondation de la France libre a été réalisée. Les subventions pour la Fondation de la Mémoire et de la Résistance et pour la Fondation pour la mémoire de la déportation ont été versées en 2002 ;

- chapitre 66-50 article 62 : dotations pour les actions de tourisme de mémoire. Les dotations en crédits de paiement de près de 4 millions d'euros en 2003 étaient composées de l'annuité de deux contrats de plan Lorraine et Champagne-Ardenne pour un montant de 1,753 million d'euros, d'une mesure nouvelle de 1,747 million d'euros pour le tourisme de mémoire et de

460.000 euros pour la réalisation du mémorial de l'Alsace Moselle à Schirmeck. Il en est de même en 2005.

Situation des crédits mémoire du budget de la défense

(en euros)

Chapitres		2002	2003	2004	2005 (PLF)
31-96 - Article 30 Personnel recruté à l'étranger (entretien des nécropoles)	LFI	650.065	584.815	570.000	570.000
	Crédits ouverts	650.065	584.815	570.000	
	Consommation	650.065	584.815		
34-01 - Article 11 - Fonctionnement SGA 34-01 - Article 29 à partir de 2003 (DMPA, dépenses spécifiques)	LFI	2.495.363	3.434.000	2.834.000	2.826.000
	Crédits ouverts	2.474.169	3.230.144	4.364.380	
	Consommation	2.474.169	3.105.197		
37-61 - Article 10 - Entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger 34-01 - Article 28 à partir de 2002	LFI	1.219.590	1.219.590	1.029.142	1.029.142
	Crédits ouverts	1.219.590	1.219.590	1.029.142	
	Consommation	1.362.881	1.261.418		
54-41 - Article 98 Remise en état des sépultures de guerre	LFI	4.880.000	6.598.000	1.160.000	1.146.000
	Crédits ouverts	2.881.153	2.810.046	4.360.039	
	Consommation	2.782.714	1.793.033		
66-50 - Article 61 Dotations pour les fondations de mémoire	LFI	9.150.000	3.358.000	0	0
	Crédits ouverts	6.710.861	3.361.059		
	Consommation	6.707.757			
66-50 - Article 62 Actions de tourisme de mémoire - CPER	LFI	1.450.000	3.957.000	923.000	923.000
	Crédits ouverts	1.572.041	5.279.041	6.466.396	
	Consommation	0	1.235.645		
Total budget défense	LFI	19.845.018	19.151.405	6.516.142	6.494.142
	Crédits ouverts	15.507.833	16.484.695	16.789.957	
	Consommation	13.977.586	11.338.108		

Source : ministère de la défense

2. Les crédits de la mémoire inscrits au budget des anciens combattants

Les crédits inscrits au budget des anciens combattants concernent, sur le titre IV :

- le chapitre 46-03 article 10 : « frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat » ;

- le chapitre 46-04 article 20 : « subventions en faveur des actions de mémoire ».

a) La baisse des subventions en faveur des actions de mémoire

Les crédits relatifs aux subventions en faveur des actions de mémoire enregistrent une baisse de près de 30 % entre 2004 et 2005.

Cette diminution résulte, d'une part, de la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2004 à titre non renouvelable à hauteur de 89.700 euros, d'autre part, de l'ajustement aux besoins, qui entraîne une diminution des crédits de 509.000 euros entre 2004 et 2005.

b) Remboursement à diverses compagnies de transports, frais de voyage des familles

Les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et qui permettent d'assurer la gratuité du voyage pour les pèlerinages, restent stables entre 2004 et 2005.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre IV** du budget des anciens combattants, d'un montant de **190.000 euros**, destinés à abonder les crédits du chapitre 46-04 « Subventions en faveur des actions de mémoire et autres subventions » dont :

- 93.000 euros sur l'article 10 « Associations et œuvres diverses » ;
- 97.000 euros sur l'article 20 « Subventions en faveur des actions de mémoire ».

II. ADOPTION DE DEUX NOUVEAUX ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité, deux nouveaux articles rattachés, à l'initiative du gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances :

- **l'article 72 *quater* (nouveau)** vise à remplacer l'actuel mode de revalorisation de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité (PMI), jugé trop complexe, par **l'application d'un rapport constant établi entre les pensions d'une part et l'évolution de l'indice des traitements bruts de la fonction publique, d'autre part**, la modification de la valeur du point d'indice PMI étant effectuée, de façon automatique, à chaque variation de l'indice des traitements bruts de la fonction publique.

Il s'agit **d'un mécanisme plus simple et plus transparent que le mécanisme d'évolution actuel, et d'application plus rapide** permettant d'accélérer la revalorisation des prestations ;

- **l'article 72 *quinquies* (nouveau)** vise à étendre aux prisonniers de l'armée de libération nationale (ALN) des dispositions réglementaires, validées par la loi du 21 décembre 1983, relatives aux conditions d'indemnisation des invalidités résultant des infirmités et maladies contractées par les militaires ou assimilés au cours de leur captivité dans certains lieux d'internement.

Il s'agit, en fait, par ces dispositions, de donner une base législative à l'utilisation des crédits relatifs à l'indemnisation des invalidités résultant des infirmités contractées par les prisonniers de l'ALN pendant la guerre d'Algérie, inscrits au budget des anciens combattants depuis l'adoption de la loi de finances initiale pour 2000. En

effet, la législation n'ayant pas été modifiée en conséquence de l'ouverture de ce droit, les bénéficiaires potentiels n'avaient pu bénéficier de cette indemnisation.

L'impact financier de cette mesure sur le présent projet de budget est évalué à 213.000 euros, cette somme étant provisionnée au sein du présent projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 20 octobre 2004**, la commission a **procédé à l'examen des crédits des anciens combattants**, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**.

Dans un premier temps, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé que les crédits du ministère délégué aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élevaient à 3,394 milliards d'euros, soit une légère augmentation de 0,14 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004. Il a souligné qu'une hausse du budget des anciens combattants, d'une année sur l'autre, n'était pas intervenue depuis plus d'une dizaine d'années.

Puis il a fait part des principales observations que lui avait inspirées l'examen du budget des anciens combattants pour 2005.

Il a indiqué que sa première observation concernait les implications de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour le budget des anciens combattants en 2005. A cet égard, il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 constituait un budget de transition et proposait, à ce titre, une double présentation des crédits, selon l'ancienne maquette budgétaire et la nouvelle architecture issue de l'application de la LOLF.

Il a ensuite précisé qu'une partie de la mission « Mémoire et liens avec la nation » recouvrait le périmètre de l'actuel budget des anciens combattants et indiqué que cette mission était composée de deux programmes : d'une part, le programme « Liens entre la Nation et son armée » au sein duquel seule l'action 2 « Politique de la mémoire » intégrait des crédits du budget des anciens combattants, pour un montant de l'ordre de 2 millions d'euros, d'autre part, le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » retraçant les prestations 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.

Il n'a pas souhaité détailler l'ensemble des objectifs et indicateurs associés à chaque action de ces deux programmes mais s'est interrogé sur la pertinence de certains objectifs qui lui apparaissaient comme de simples déclarations d'intentions.

Enfin il a signalé une expérimentation consistant dans la globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense, regroupant des crédits du titre IV du budget des anciens combattants et des crédits du titre III du ministère de la défense.

Puis il a fait part de sa deuxième observation concernant la gestion budgétaire de l'année 2003. Il a indiqué qu'en 2003, le taux global de consommation des crédits du budget des anciens combattants s'était élevé à 97,56 %. Il a précisé que, le budget des anciens combattants étant, avant tout, un budget de prestations, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale étaient toujours calibrées en fonction de l'évolution de la démographie naturelle des prestataires, ce qui laissait, in fine, peu de marge d'erreur possible.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a également souhaité évoquer les différents points positifs du budget qui avaient retenu son attention.

Dans un premier temps, il a noté des améliorations bienvenues en faveur de certaines catégories d'anciens combattants.

A cet égard, il s'est félicité de l'attention particulière portée aux veuves d'anciens combattants. Il a indiqué que le financement de la majoration uniforme des pensions des veuves de pensionnés, qui devrait concerner au total 130.000 veuves, serait poursuivi en 2005, pour un coût de 11,84 millions d'euros, identique à celui de 2004. Il a précisé que cette majoration devrait permettre une forte revalorisation des pensions des veuves, de l'ordre de 192 euros par pension. En outre, il a relevé l'augmentation sensible des moyens budgétaires affectés à l'action sociale de l'Office national des anciens combattants (ONAC), après leur consolidation dans le budget pour 2004. Il a indiqué qu'en 2005 les crédits budgétaires en faveur des dépenses sociales de l'ONAC s'élèveraient à 12,6 millions d'euros, dont une grande partie était traditionnellement destinée aux veuves.

Puis **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a évoqué la poursuite de la mise en œuvre de la « dé cristallisation », qui avait constitué une décision historique permettant de réparer une injustice majeure faite aux ressortissants des pays autrefois placés sous souveraineté française, ayant accédé à l'indépendance.

Il a précisé que le décret fixant les modalités d'application de cette mesure était paru le 3 novembre 2003, ce qui avait permis à l'ensemble des ressortissants concernés de percevoir des versements revalorisés dès les premiers mois de l'année 2004.

Il s'est toutefois inquiété du fait que les crédits inscrits au budget des anciens combattants ne couvraient que partiellement le coût de cette mesure, d'autant plus que l'année 2005 devrait connaître la charge la plus importante. Ainsi, il a indiqué que le projet de budget pour 2005 prévoyait l'inscription de 30 millions d'euros supplémentaires au chapitre 46-20 (pensions militaires d'invalidité) et de 2 millions d'euros supplémentaires au chapitre 46-21 (retraite du combattant).

Puis **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a fait part d'un troisième point positif : la parution, le 27 juillet 2004, du décret prévoyant l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale.

Il a rappelé que ce décret était attendu de longue date, après la parution du décret du 13 juillet 2000, instituant une indemnisation pour les seuls orphelins de parents juifs, et que sa parution faisait suite aux conclusions du rapport Dechartre de 2003. Il a précisé que ce décret instituait une aide financière, similaire à celle instituée par le décret du 13 juillet 2000, en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie et que vingt millions d'euros étaient inscrits à ce titre au budget des services généraux du Premier ministre pour 2005. Il a toutefois précisé que ces crédits ne devraient toutefois pas couvrir le coût attendu de cette mesure.

Enfin, il a souhaité noter l'effort accompli depuis quelques années en faveur de la politique de mémoire. Il a précisé que l'année 2005 serait marquée par de nombreuses commémorations, notamment celles célébrant la libération des camps et la victoire sur le nazisme. Il a indiqué que, si les crédits budgétaires en faveur de la mémoire étaient globalement en baisse, cela témoignait avant tout d'une volonté de rationalisation de cette politique. En outre, il s'est félicité de la création en 2005 de soixante emplois de délégués à la mémoire combattante au sein des services départementaux de l'ONAC, qui permettrait de régler la question du devenir des emplois mémoire dont les contrats étaient arrivés à terme en 2003 et 2004.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite évoqué certains points restant en suspens.

A cet égard, il a, tout d'abord, noté l'absence de mesure significative en faveur des bénéficiaires de la retraite du combattant. Il a précisé que, cette année, aucune revalorisation du point d'indice n'était prévue et qu'aucune proposition n'était faite s'agissant de l'anticipation de l'âge de versement de la retraite du combattant. A ce sujet, il a souligné que des solutions alternatives existaient, notamment l'abaissement progressif de l'âge de versement ou, alternativement, l'augmentation de l'indice de pension, cette dernière ayant sa préférence.

Puis il a déploré l'absence de revalorisation du plafond majorable de la rente mutualiste. Il a rappelé que la loi de finances pour 2003 avait augmenté la valeur du point d'indice de référence pour le calcul du plafond majorable de la rente mutualiste de 7,5 points et regretté qu'aucune mesure de revalorisation ne soit intervenue depuis lors. A cet égard, il a désapprouvé le manque de régularité du calendrier d'augmentation de ce point d'indice.

Enfin, s'agissant de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, il a rappelé que les engagements pris, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'avaient toujours pas été tenus. Il a indiqué qu'une réunion tenue à Strasbourg le 12 mai 2003, sous la présidence du ministre délégué aux anciens combattants, avait permis de relancer la réflexion sur un assouplissement des conditions de versement de ces indemnisations. Toutefois, il a regretté que cette question ne fût toujours pas réglée.

En guise de conclusion, après avoir donné un **avis favorable à l'adoption de ce budget**, **M. Jacques Baudot**, rapporteur spécial, a souhaité rappeler qu'il était l'auteur de deux rapports d'information faisant état des contrôles budgétaires qu'il avait menés au cours des dernières années, l'un réalisé au cours de la session 1997-1998 portant sur la politique de mémoire menée par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre, l'autre réalisé au cours de la session 1999-2000 consacré aux activités de l'Office national des anciens combattants. Il a rappelé que ses contrôles avaient été suivis d'effets car ils avaient permis, notamment, d'améliorer la situation des maisons de retraite gérées par l'ONAC.

Puis un débat s'est instauré.

M. François Marc a interrogé **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, sur le bien-fondé de certaines revendications d'associations d'anciens combattants concernant notamment les différences de traitement entre les anciens combattants de la guerre d'Algérie et ceux ayant combattu dans d'autres pays d'Afrique du Nord ou en Mauritanie.

En réponse, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il existait quelque 50.000 associations d'anciens combattants et qu'il était parfois difficile de satisfaire toutes les revendications de chacune de ces associations en raison du nombre important de cas particuliers. Il a toutefois rappelé que l'actuel ministre délégué aux anciens combattants avait fait de nombreux efforts afin de rétablir une équité de traitement entre tous les anciens combattants. Enfin, il a estimé que les anciens combattants n'étaient pas assez souvent décorés par des médailles récompensant leur mérite ou leur bravoure.

M. Jean-Claude Frécon s'est alors étonné du nombre d'associations d'anciens combattants évoqué par **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, qui a confirmé cette information.

M. Bernard Angels a déploré la régression de la politique de reconnaissance de la Nation en particulier en faveur des anciens combattants de la guerre d'Algérie et a déclaré vouloir s'abstenir sur le vote du budget des anciens combattants pour 2005.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des anciens combattants pour 2005.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption du budget des anciens combattants tel qu'amendé par l'Assemblée nationale. Elle a **adopté l'article 72 quater (nouveau)** visant à remplacer l'actuel mode de revalorisation de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité (PMI) par l'application d'un rapport constant établi entre les pensions d'une part et l'évolution de l'indice des traitements bruts de la fonction publique, d'autre part, et **l'article 72 quinquies (nouveau)** visant à étendre aux prisonniers de l'armée de libération nationale (ALN) des dispositions réglementaires, validées par la loi du 21 décembre 1983, relatives aux conditions d'indemnisation des invalidités résultant des infirmités et maladies contractées par les militaires ou assimilés au cours de leur captivité dans certains lieux d'internement.