

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

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. Auguste CAZALET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Göttschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moission, Bernard Pellarin, René Régault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 581 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER - L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS	9
I- LES NOUVEAUX RESSORTISSANTS DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS	9
II- UNE PAUSE DANS LA DEFLATION DES EFFECTIFS	10
III- LA POURSUITE DE LA DECONCENTRATION	11
IV- L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU AUX ANCIENS COMBATTANTS	11
A. LA SIMPLIFICATION DES PROCEDURES	11
B. L'INFORMATISATION DES SERVICES	12
CHAPITRE II - L'ACTION SANITAIRE	13
I- L'ACTION SANITAIRE	13
A. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	13
B. LES CENTRES D'APPAREILLAGE	14
II- L'ACTION SOCIALE	15
A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS	15
B. LE FONDS DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD	20
C. L'INDEMNISATION DES PATRIOTES RESISTANTS A L'OCCUPATION	22

CHAPITRE III - LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE	23
I - LA CELEBRATION DU CINQUANTENAIRE DE LA LIBERATION	23
A. LES TRAVAUX DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE	23
B. LA DOTATION DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE	24
II - LES CEREMONIES PUBLIQUES ET L'INFORMATION HISTORIQUE ..	24
A. CEREMONIE PUBLIQUES ET FETES NATIONALES	25
B. L'INFORMATION HISTORIQUE	25
III - LES SEPULTURES	27
A. LA RENOVATION ET L'EXTENSION DES NECROPOLES NATIONALES	27
B. LA NOUVELLE PRESENTATION DES CREDITS	28
CHAPITRE IV - LA DETTE VIAGERE	29
I. DE NOUVELLES MESURES D'AMELIORATION DU DROIT A REPARATION	29
A. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION SPECIALE POUR ENFANT INFIRME	29
B. LE RETABLISSEMENT DE LA PROGRESSIVITE DES SUFFIXES POUR LES GRANDS INVALIDES	30
C. LE RELEVEMENT DU PLAFOND DE LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT	31
D. L'ADAPTATION DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT AU TITRE DES OPERATIONS D'AFRIQUE DU NORD	32
ENCADRE : Le débat sur la retraite anticipée des Anciens combattants d'Afrique de Nord	33
II - LA QUESTION DE LA CRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER	35
III - L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE	36
A. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT	36
B. L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE POUR 1994	39
ANNEXE I : Articles rattachés	41
ANNEXE II : Modifications apportées par l'Assemblée nationale ..	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Votre rapporteur constate que, dans un contexte économique et budgétaire particulièrement difficile, le ministère des Anciens combattants et victimes de guerre préserve l'essentiel de ses moyens, et les voit même croître relativement à la réduction inéluctable du nombre de ses ressortissants. Il apprécie particulièrement qu'il ait été mis fin à l'hémorragie des moyens en personnel et que les subventions à l'O.N.A.C. aient été accrues.

2. Il faut se féliciter également des améliorations ponctuelles mais bien nécessaires apportées aux pensions et allocations par les articles 53 et 54 du projet de loi de finances pour 1994.

3. La forte diminution des crédits affectés à l'information historique n'est admissible que dans la mesure où elle est compensée par l'importante dotation exceptionnelle de la Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération, qui concourt aux mêmes objectifs. Il est bien entendu cependant que cette diminution ne saurait être que transitoire. Elle a d'ailleurs été atténuée par une majoration de crédits votée par l'Assemblée nationale en deuxième délibération.

4. Votre rapporteur s'inquiète enfin de constater que la dotation du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord a été calculée au plus juste en 1994, alors que la classe 1958 qui deviendra éligible aux concours de ce fonds cette année est particulièrement nombreuse. Il s'agit certes de dépenses obligatoires, dont les crédits limitatifs seront au besoin complétés en loi de finances rectificative, mais il serait préférable de ne pas avoir à recourir à cette procédure.

INTRODUCTION

Le budget des Anciens combattants et victimes de guerre est de nouveau cette année celui d'un ministère à part entière. Il ne s'agit pas seulement là d'une marque de considération du Gouvernement envers les anciens combattants, mais aussi d'une réponse à leurs inquiétudes bien compréhensibles quant à leur administration de tutelle. On pouvait en effet se poser légitimement la question de l'avenir d'une administration qui a vu ses effectifs fondre d'un quart en deux ans. Cette évolution ne se poursuivra pas en 1994, grâce à un projet de budget qui, dans un contexte économique et financier pourtant défavorable, réussit à préserver l'essentiel.

Les crédits proposés pour le budget des Anciens combattants et victimes de guerre en 1994 s'élèvent à 26,876 milliards de francs, en diminution de 2,66 % par rapport à 1993.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Différence entre 1993 et 1994	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.142,177	1.136,644	- 5,533	- 0,48
Personnel	802,597	796,923	- 5,674	- 0,71
Matériel et fonctionnement	49,250	29,850	- 19,400	- 39,39
Travaux d'entretien ⁽¹⁾	19,990	-	-	-
Subventions de fonctionnement	247,840	256,400	+ 8,560	+ 3,49
- dont ONAC	211,157	216,999	+ 5,842	+ 2,77
- dont INI	36,683	39,497	+ 2,814	+ 7,67
Dépenses diverses	23,500	53,375	+ 29,875	+ 127,13
Titre IV - Interventions publiques	26.467,464	25.731,298	- 736,166	- 2,78
- dont dettes viagères	23.276,360	22.493,942	- 782,294	- 3,36
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'AFN	287,00	270,00	- 17,000	- 5,92
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat ⁽²⁾	-	8,000	-	-
Total général	27.609,641	26.875,942	- 733,699	- 2,66

(1) Les crédits précédemment regroupés dans cette partie se retrouvent en 1994 d'une part dans les "dépenses diverses", et d'autre part sous le nouveau Titre V

(2) Ce titre nouveau apparaît en 1994 et regroupe des crédits qui relevaient antérieurement de la partie "travaux d'entretien" du Titre III

Cependant, si l'on prend en compte la tendance inéluctable de la dette viagère à diminuer en raison de la disparition progressive des pensionnés, on peut considérer qu'à structures constantes ce budget n'est plus en réduction, mais en progression de 0,5 %.

Le budget des Anciens combattants et victimes de guerre est massivement un budget d'intervention : seuls 4,3 % des crédits sont consacrés aux moyens des services, tandis que 95,7 % des crédits vont aux dépenses d'intervention dont l'essentiel est constitué par la dette viagère, qui représente à elle seule 83,7 % du total.

3 }

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

I - LES NOUVEAUX RESSORTISSANTS DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

Le ministère et l'Office national des anciens combattants ont vu s'étendre depuis quelques années leur champ de compétence :

- la loi 89-1013 du 30 décembre 1989 a porté création du statut de prisonnier du Viet-minh. Au 1er juin 1993, 2.375 demandes de carte de prisonnier ont été enregistrées, 1897 soumises à la commission compétente, et 1815 reçues, soit un taux d'acceptation de 95,7 %.

A terme, le coût de cette mesure devrait se situer dans une fourchette de 100 à 150 millions de francs.

- La loi 90-86 du 23 janvier 1990, portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, a étendu le bénéfice des dispositions du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre aux victimes civiles d'actes de terrorisme.

- La loi 93-7 du 4 janvier 1993, relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant, en a étendu le bénéfice aux militaires et aux civils ayant servi dans les théâtres d'opérations extérieures.

Etant donné que les bénéficiaires sont encore loin d'avoir l'âge requis pour faire valoir leurs droits à la retraite du combattant, le coût de cette mesure est inexistant à court et moyen terme.

- La loi 93-915 du 19 juillet 1993 a étendu la qualité de pupille de la nation aux enfants des magistrats, militaires de la gendarmerie, fonctionnaires des services de la police nationale et des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et des douanes tués ou décédés des suites d'une blessure ou d'une maladie aggravée du fait d'un acte d'agression survenu au cours de l'accomplissement d'une

mission de sécurité publique ou d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction. La loi reconnaît, également, la qualité de pupilles de la Nation aux enfants des fonctionnaires ou militaires décédés au cours d'opérations de déminage ainsi qu'à ceux des personnes tuées en participant à ces missions.

Le coût de cette mesure, qui concerne une centaine d'orphelins, a été estimé à 1 million de francs.

Il faut cependant rappeler que, en dépit de toutes ces extensions récentes du champ de compétence de l'administration des anciens combattants, le nombre de ses ressortissants reste globalement orienté à la baisse. Il y a en effet de moins en moins de pensionnés à mesure que les années passent : c'est là une conséquence inéluctable de la longue période de paix qu'a connu notre pays depuis trente ans. Ainsi, selon les prévisions, le nombre des pensionnés devrait passer entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 1994 de 652.351 à 633.413, soit une diminution de 2,9 %.

II - UNE PAUSE DANS LA DEFLATION DES EFFECTIFS

L'année 1994 marquera une pause dans la déflation des effectifs de l'administration des Anciens combattants.

En effet, après la perte de 321 emplois en 1992 et de 587 emplois en 1993, soit un quart de ses effectifs en deux ans, le ministère des Anciens combattants ne verra en 1994 ses moyens en personnel diminuer que de 68 emplois budgétaires, sur un total de 2.657, ce qui correspond à la norme de réduction de 1,5 % des effectifs fixée cette année pour l'ensemble des départements ministériels.

Ces dernières années, la baisse des effectifs était présentée comme la conséquence logique de la diminution du nombre des ayants-droit. Elle a cependant été beaucoup plus rapide que cette diminution, plutôt lente et régulière, et visait en fait à dégager des gains de productivité.

Outre le fait que cette réduction drastique des effectifs a atteint dans certains services le seuil critique au-delà duquel leur mission serait compromise, elle a d'une façon générale perturbé le bon fonctionnement de l'administration des Anciens combattants et alourdi son climat social. Votre rapporteur a ainsi été saisi, par une organisation syndicale représentante du personnel du ministère, de

récriminations à l'encontre du dispositif d'incitation au départ mis en place dans le cadre du plan de réduction des effectifs.

Pour ces raisons, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la pause annoncée, et souhaiter qu'elle se transforme en arrêt durable de l'hémorragie de personnel.

III - LA POURSUITE DE LA DECONCENTRATION

Le mouvement de déconcentration des moyens amorcé ces dernières années franchira une étape supplémentaire en 1994, avec la création d'un nouveau chapitre budgétaire regroupant toutes les dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés, y compris les dépenses d'entretien des nécropoles nationales.

80 % des crédits de ce chapitre 37-61 nouveau seront délégués en début d'année, les enveloppes de chaque service déconcentré résultant d'une négociation "objectifs-missions-moyens" avec la direction de l'Administration générale, qui réorientera son activité vers le contrôle de gestion et l'évolution des politiques mises en oeuvre.

Parallèlement, les services déconcentrés du ministère sont organisés dans le cadre des circonscriptions régionales : les 19 "directions interdépartementales" prennent le nom de "directions régionales", quatre d'entre elles couvrant deux régions chacune.

IV - L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU AUX ANCIENS COMBATTANTS

A. LA SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

D'une part, afin d'alléger la procédure des droits à pensions et de réduire ainsi les délais de traitement des demandes formulées par les pensionnés ou les postulants à pension, le passage des dossiers en commission de réforme devient facultatif : la saisine de cette instance ne s'effectuera plus que sur demande expresse des intéressés.

D'autre part, les commissions du contentieux des soins médicaux gratuits sont remontées au niveau régional : cette mesure est a priori moins favorable aux intéressés, mais en pratique les commissions existant au niveau département fonctionnaient trop souvent de façon peu satisfaisante, faute d'experts en nombre suffisant.

Ces deux mesures font l'objet d'articles additionnels, accompagnés pour la première d'une diminution et pour la seconde d'une majoration de crédits, qui sont présentés en annexe.

B. L'INFORMATISATION DES SERVICES

La numérisation des procédures et des fichiers est primordiale pour que l'administration des Anciens combattants puisse continuer d'améliorer les prestations rendues à ses ressortissants dans un contexte de réduction d'effectifs.

Ainsi, est actuellement poursuivie l'informatisation de la sous-direction des cartes et titres implantée à Caen, qui devrait être à terme connectée au réseau Transpac et reliée ainsi directement aux services extérieurs du ministère.

De façon plus globale, l'élaboration d'un nouveau schéma directeur informatique et bureautique a été lancée pour aboutir d'ici à la fin de l'année. Ce schéma couvrira la période 1994-1998 et intègrera notamment les conséquences de la déconcentration et du recentrage de l'activité de l'administration centrale du ministère.

Au total, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (chapitre 34-95) sont plus que doublées, puisqu'elles passent de 5,6 millions de francs à 12,5 millions de francs entre 1993 et 1994.

CHAPITRE II

L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

I - L'ACTION SANITAIRE

A. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

L'Institution nationale des Invalides dispose de deux établissements d'accueil :

- **un centre de pensionnaires, résidents permanents, qui peut accueillir 99 personnes, bénéficiaires de l'article L.115 du code des pensions d'invalidité, c'est-à-dire ayant une invalidité définitive supérieure ou égale à 85 % et âgés de plus de 50 ans, ou, quel que soit leur âge, ceux dont le taux d'invalidité est supérieur à 100 % ;**

- **un centre médico-chirurgical qui comprend des services de chirurgie et de rééducation, une pharmacie, un laboratoire d'analyse, avec une capacité d'accueil de 94 lits au total.**

La loi 91-626 du 3 juillet 1991 a transformé l'INI en établissement public d'Etat à caractère administratif.

En conséquence, l'Institution nationale des Invalides dispose d'un budget et d'un patrimoine propre. Son système comptable est celui d'un établissement public hospitalier.

Sur le plan budgétaire, la transformation du statut a modifié la nature des engagements de l'Etat : alors qu'auparavant ceux-ci apparaissaient sur huit chapitres différents du budget des Anciens combattants, ils ont pris depuis 1992 la forme d'une

subvention de fonctionnement globale, correspondant à un chapitre unique (36-52).

De 1992 à 1994, les concours financiers de l'Etat à l'INI évoluent de la façon suivante :

(en millions de francs)

Chapitre 36-52	1992	1993	1992/ 1993	1994	1993/ 1994
INI - Contribution aux frais de fonctionnement	32,25	36,68	+ 13,7	39,50	+ 7,7

En principe, l'Etat ne participe directement qu'au financement du Centre des pensionnaires, le Centre médico-chirurgical devant s'autofinancer par un prix de journée pris en charge par les organismes de couverture (soins médicaux gratuits, sécurité sociale...). Mais la subvention de l'Etat est globale et couvre essentiellement les dépenses de personnel de l'INI, à hauteur de la moitié de leur total.

Pour 1994, elle devrait augmenter de 7,7 % et représenter plus d'un tiers d'un budget prévisionnel de 114 millions de francs.

Cette hausse de la subvention de l'Etat n'empêche pas le budget de l'INI de s'inscrire en diminution de 2,3 % par rapport à celui de 1993, car le Centre des pensionnaires enregistre une baisse d'activité temporaire liée à la disposition des vétérans de 1914-1918, tandis que les invalides des guerres d'Indochine et d'Algérie ne remplissent pas encore la condition d'âge requise pour être admis. L'activité du Centre médico-chirurgical, elle, reste stationnaire.

Cette baisse d'activité provisoire de l'INI devrait être répercutée en priorité sur les dépenses de matériel, les dépenses de personnel et d'investissement étant maintenues afin de préserver la qualité des soins.

B. LES CENTRES D'APPAREILLAGE

Le ministère des Anciens combattants dispose de 20 centres régionaux d'appareillage et de 97 centres rattachés placés sous l'autorité des directeurs régionaux. Il a également, au niveau

national, la tutelle du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

Ces centres sont chargés des procédures médicales et administratives d'appareillage des ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, mais ils assurent également le suivi des opérations d'appareillage conduites au profit des bénéficiaires des différents régimes de l'assurance-maladie.

En fait, l'action des centres en faveur des handicapés civils représente l'essentiel de leur activité : près de 85 % des consultations et plus de 70 % des appareils distribués ou réparés en 1992.

En 1992, le nombre d'examens médicaux en consultation d'appareillage s'est élevé à 60.574, en baisse de 3,2 % par rapport à 1991. Cette baisse ne concerne cependant pas les mutilés de guerre (9.162 consultations), mais uniquement la population des handicapés civils (51.412 consultations).

Aussi, les crédits inscrits dans le projet de budget 1994 pour l'appareillage des ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (chapitre 46-28), à hauteur de 62,4 millions de francs, sont en hausse de 5,36 % par rapport à 1993. En revanche, la subvention au Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés est simplement reconduite en francs courants, à niveau de 1,75 millions de francs.

II - L'ACTION SOCIALE

A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

1. Les missions de l'Office

L'Office national des anciens combattants (ONAC), dont l'origine remonte à une loi du 27 juillet 1917, est un établissement public à caractère administratif, dont la mission générale est *"de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants."*

Récemment, la répartition des compétences entre l'ONAC et le ministère a été clarifiée, ce dernier se chargeant désormais de l'attribution de l'ensemble des titres, cartes et statuts. Ce transfert de tâches administratives a permis à l'ONAC de se recentrer sur les interventions sociales en faveur des anciens combattants, qui sont sa raison d'être.

Le projet d'administration adopté par le conseil d'administration de l'ONAC le 29 juin 1993 précise ses missions, essentiellement sociales :

a) Missions propres à l'ONAC

- L'action sociale individuelle ou collective : aide et conseil aux ressortissants, prêts et secours d'urgence, gestion de 15 maisons de retraite et de 10 écoles de rééducation professionnelle, protection des pupilles de la Nation.

- L'assistance administrative : aide et conseil aux ressortissants pour des démarches de toute nature relevant aussi bien de la législation spécifique aux anciens combattants que la législation de droit commun (logement, impôts, divorce...).

- Les relations publiques, au profit des associations d'anciens combattants : participation aux congrès et à toutes les manifestations commémoratives publiques et privées.

b) Activités exercées pour le compte du Ministère des Anciens combattants

- L'instruction au niveau départemental des demandes de cartes et titres.

- Le secrétariat des CDIHP (Commissions Départementales pour l'Information Historique et la Paix) et la mise en oeuvre du programme annuel de commémoration.

- La gestion du fonds de solidarité : instruction des dossiers d'allocation du fonds de solidarité pour les anciens d'AFN chômeurs de longue durée âgés de plus de 56 ans.

Ce panorama des activités illustre la complémentarité qui s'est établie entre le ministère et son établissement public sous tutelle. Sans se départir de ses responsabilités, le ministère s'appuie sur le réseau des services

départementaux de l'Office pour offrir un service de proximité aux anciens combattants. Des conventions formalisent cette coopération.

2. Les moyens de l'Office

Votre rapporteur relève avec satisfaction que le Gouvernement a entendu donner pleinement à l'ONAC les moyens de remplir ses missions.

Ainsi, non seulement l'ONAC ne subira pas en 1994 de réduction d'effectifs, à la différence des années antérieures, mais il devrait recruter certains des agents en surnombre au ministère. Au total, l'ONAC emploie 1.535 personnes en 1993, réparties entre ses services centraux (9%), ses directions départementales (43,5 %), et ses établissements-écoles de rééducation professionnelles et maisons de retraite (47,5 %).

Par ailleurs, les concours de l'Etat à l'ONAC sont en progression. Ces concours prennent la forme d'une part, d'une subvention de fonctionnement (chapitre 36-51), d'autre part, d'une subvention aux dépenses sociales de l'Office (chapitre 46-51). L'évolution de ces deux chapitres est la suivante :

(en millions de francs)

	1993	1994	Evolution en %
Chapitre 36-51-ONAC			
Contribution aux frais d'administration	211,158	216,999	+ 2,8
Chapitre 46-51-ONAC			
Dépenses sociales	52,413	53,251	+ 1,6
Total	263,571	270,250	+ 2,6

La subvention de fonctionnement connaît la plus forte progression, avec une majoration de 6,8 millions de francs. Et si l'on ne tient pas compte en 1993 d'opérations non reconductibles, la majoration est en réalité de près de 10 millions de francs pour 1994, soit une augmentation de 5 %.

En comparaison, la progression de la subvention aux dépenses sociales est moindre : elle est majorée de près de 1 million de francs, afin de tirer les conséquences financières de la loi n° 93-915

du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité des pupilles de la Nation.

3. Les activités de l'Office

a) *Les écoles de rééducation professionnelle*

L'ONAC assure la rééducation professionnelle des pensionnés militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui, du fait de leur invalidité, ne peuvent plus exercer leur profession habituelle.

Les 10 écoles spécialisées qu'il gère offrent près de 2.000 places, soit 20 % environ de la capacité d'accueil de l'ensemble des centres de formation pour adultes handicapés.

En pratique, les ressortissants de l'ONAC ne constituent plus qu'une fraction marginale des élèves de ces écoles.

b) *Les maisons de retraite*

Les 15 maisons de retraite de l'ONAC offrent une capacité d'accueil d'un peu plus de 1.000 places. Elles sont exclusivement réservées aux anciens combattants et victimes de guerre, ainsi qu'à leurs veuves, âgées de plus de 60 ans.

Un ambitieux programme de modernisation a été arrêté au début de cette année pour la période 1993-1996, qui vise à médicaliser de façon systématique les maisons de retraite. Son coût global, estimé à 120 millions de francs sur la période quadriennale, est trop important pour être pris en charge par l'ONAC uniquement. Aussi, l'Association pour la Réadaptation des Personnes Agées Handicapées (ARPAH) co-financera avec l'Office ce programme d'investissement, à hauteur de 46,5 millions de francs.

c) *Les recours individuels*

L'action de l'ONAC passe également par les recours qu'il peut accorder à ses ressortissants. En 1992, l'ONAC a alloué 43.366 recours sur crédits d'Etat, pour un montant total de 40,8 millions de francs.

Secours individuels sur crédits d'Etat

Secours et allocations	1990			1991			1992		
	- 60 ans	+ 60 ans	Total	- 60 ans	+ 60 ans	Total	- 60 ans	+ 60 ans	Total
A. Crédits inscrits	13.500.000	17.537.357	31.037.357	21.800.000	17.040.385	38.840.385			
I - SECOURS ORDINAIRES									
Montant de la dépense	10.637.225	5.320.808	15.958.033	8.961.664	6.194.278	15.155.942	7.940.944	5.513.588	13.454.532
Nombre de secours accordés	6.145	4.014	10.159	4.818	3.769	8.587	4.867	3.572	8.039
Taux moyen	1.731	1.325	1.570	1.860	1.643	1.764	1.777	1.543	1.673
II - MAINTIEN A DOMICILE PERSONNES AGEES									
Montant de la dépense	-	484.980	484.980	-	523.652	523.652	-	439.265	439.265
Nombre de secours	-	243	243	-	252	252	-	231	231
Taux moyen	-	1.995	1.995	-	2.077	2.077	-	1.901	1.901
III - AIDE MENAGERE									
Montant de la dépense	-	4.050.470	4.050.470	-	3.651.730	3.651.730	-	3.973.949	3.973.949
Nombre de secours	-	1.222	1.222	-	1.157	1.157	-	1.274	1.274
Taux moyen	-	3.314	3.314	-	3.156	3.156	-	3.119	3.119
IV - SECOURS HOSPITALIERS									
Montant de la dépense	76.995	666.806	743.801	89.766	621.128	710.894	62.698	358.750	421.488
Nombre de secours	98	3.606	3.704	89	3.755	3.844	44	1.653	1.697
Taux moyen	785	184	200	1.008	165	184	142	217	248
V - SECOURS AUX AYANTS-CAUSE									
Montant de la dépense	2.715.957	6.961.122	9.677.079	2.440.295	5.508.489	7.948.784	2.047.041	4.735.282	6.782.323
Nombre de secours	1.268	4.080	5.348	1.061	3.118	4.179	1.035	3.003	4.038
Taux moyen	2.141	1.706	1.809	2.299	1.766	1.902	1.977	1.576	1.679
VI - ACTION SPECIFIQUE AC d'APM CHOMEURS									
Montant de la dépense	-	-	-	10.085.146	192.982	10.279.128	6.891.038	53.600	6.944.638
Nombre de secours	-	-	-	4.312	54	4.366	3.294	25	3.319
Taux moyen	-	-	-	2.339	3.592	2.354	2.091	2.144	2.092
VII - TOTAL SECOURS									
Montant de la dépense	13.430.177	17.484.186	30.914.363	21.576.871	16.693.259	38.270.130	16.941.721	10.074.434	32.016.155
Nombre de secours	7.511	13.165	20.676	10.280	12.105	22.385	8.840	9.758	18.598
B. Assistance aux "Harkis" et à leurs familles	1.000.000 F (955 bénéficiaires)			2.000.000 F (1.580 bénéficiaires)			2.257.000 F (1.032 bénéficiaires)		
C. Aides aux enfants victimes de guerre	4.387.743 F (4.762 bénéficiaires)			4.845.019 F (468 bénéficiaires)			4.130.905 F (404 bénéficiaires)		
D. Aides aux ressortissants en pays étrangers	2.300.000 F (4.762 bénéficiaires)			2.400.000 F (4.624 bénéficiaires)			2.390.000 F (4.734 bénéficiaires)		
TOTAL des secours individuels sur crédits d'Etat	38.725.100 F			48.085.404 F			40.794.060 F		

Parmi les bénéficiaires de ces concours on peut remarquer notamment les catégories suivantes :

- les anciens combattants et victimes de guerre âgés qui ont besoin d'une aide ménagère pour pouvoir se maintenir à leur domicile ;
- les pupilles de la Nation et les orphelins de guerre devenus majeurs qui n'ont plus, de ce fait, automatiquement droit au soutien matériel et moral de l'Etat ;
- les veuves d'anciens combattants ;
- les anciens supplétifs musulmans rapatriés et leurs familles ;
- les anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée non éligibles au Fonds de solidarité, parce qu'âgés de moins de 56 ans.

B. LE FONDS DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD

1. Le dispositif législatif et réglementaire

• **L'article 125 de la loi de finances pour 1992** a créé un Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, en chômage de longue durée et âgés de plus de 57 ans. Un arrêté du 30 juin 1992 a fixé les modalités de fonctionnement du fonds :

- l'accès au fond est réservé aux anciens d'AFN âgés de 57 à 59 ans, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, dont les ressources n'excèdent pas un montant fixé chaque année par le ministre en charge des anciens combattants, après avis d'une commission tirpartie administration-associations-parlement ;

- l'aide est versée sous forme d'une allocation différentielle qui permet d'atteindre le montant du plafond de ressources, fixé d'abord à 3.700 F. Les revenus professionnels nets du conjoint sont pris en compte dans le calcul des ressources ;

- l'instruction des demandes est assurée par les services départementaux de l'ONAC, et l'aide versée mensuellement.

• **L'article 118 de la loi de finances pour 1993 a abaissé l'âge requis à 56 ans, sans plus fixer de limite d'âge supérieure.**

• **Un arrêté du 31 décembre 1992 a supprimé la référence aux revenus du conjoint, qui s'était avérée trop sélective, au point d'entraîner le refus des deux tiers des demandes ; défini l'allocation comme un revenu de substitution subsidiaire du RMI ; et relevé le niveau de ressources garanti à 4.000 F à compter du 1er janvier 1993.**

2. Les résultats

Le dispositif du Fonds de solidarité est entré en vigueur au 1er juillet 1992. Au mois de juin 1993, il comptait 14.983 bénéficiaires. Après l'assouplissement des conditions d'éligibilité au fonds intervenu à la fin de l'année dernière, la campagne d'information lancée par le ministre en février a favorisé une montée en charge régulière du dispositif : un total de 24.000 bénéficiaires est attendu pour la fin de l'année 1993.

La dotation du Fonds de solidarité pour 1993 (chapitre 46-10) était initialement de 287 millions de francs, en augmentation de 50 % par rapport à celle de 1992. Cette augmentation correspondait à l'extension en année pleine du dispositif. Le collectif budgétaire du printemps a annulé 63,2 millions de francs de crédits sur la dotation du chapitre 46-10, qui a été ramenée à 223,8 millions de francs.

3. Les perspectives

En 1994, la dotation du Fonds de solidarité s'élève à 270 millions de francs, en diminution de 5,9 % par rapport aux crédits initiaux de 1993, mais en augmentation de 20,6 % par rapport aux crédits rectifiés. La dotation demandée pour 1994 cherche à tenir compte du rythme de montée en charge du Fonds effectivement constaté depuis sa mise en place en 1992. Elle se fonde sur une hypothèse de 56.000 anciens combattants d'Afrique du Nord justiciables du Fonds de solidarité, et d'un taux de bénéficiaires réels statistiquement vérifié de 50 % : soit un total de 28.000 bénéficiaires prévu en 1994.

Le réajustement à la baisse de la dotation, après les annulations intervenues, pourrait faire craindre qu'elle n'ait été calculée de façon trop juste cette année : la classe 1958 qui deviendra éligible au Fonds en 1994 est trois fois plus nombreuse que la classe 1953 qui sortira du dispositif, les effets de l'allongement de la période de cotisation pour la retraite n'ont pas été intégrés aux calculs prévisionnels, et ceux de la dégradation récente de la situation de l'emploi ne pouvaient pas l'être.

Le ministère fait observer qu'il s'agit en tout état de cause de dépenses obligatoires, dont les crédits seront complétés en tant que de besoin en loi de finances rectificative.

Votre rapporteur préférerait toutefois qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à cette procédure, et rappelle que tout retard dans le versement des allocations serait particulièrement dommageable aux bénéficiaires du Fonds de solidarité, qui sont par définition dans une situation précaire.

C. L'INDEMNISATION DES PATRIOTES RESISTANTS A L'OCCUPATION

Faisant droit à une revendication ancienne des intéressés, un processus d'indemnisation du préjudice moral subi par les patriotes résistants à l'occupation (PRO) d'Alsace et de Moselle incarcérés en camps spéciaux a été entamé en 1993. L'effectif des PRO est estimé actuellement à 6.200 personnes.

La dotation prévue pour cette indemnisation en 1993 s'élevait à 6,5 millions de francs, ramenés à 5,6 millions de francs en loi de finances rectificative, et correspondait à une dotation individuelle de 900 francs.

Pour 1994, une seconde tranche de 6,5 millions de francs est inscrite dans le projet de budget (chapitre 46-31, article 13), qui devrait permettre à la somme attribuée à chaque PRO d'atteindre 2.000 F environ sur ces deux années.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

I - LA CELEBRATION DU CINQUANTENAIRE DE LA LIBERATION

La politique de la mémoire du ministère des Anciens combattants sera placée en 1994 sous le signe du cinquantenaire de la Libération.

A. LES TRAVAUX DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE

Afin de préparer cette commémoration, le décret du 10 septembre 1992 a créé une **Mission du Cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France**, présidée par le ministre des Anciens combattants et victimes de guerre. Le Délégué à la mémoire et à l'information historique assume les fonctions de Secrétaire général du Groupement d'Intérêt Public qui sert de soutien logistique à la Mission, et qui regroupe, outre les ministères concernés (culture, défense, intérieur, affaires étrangères), les collectivités locales ayant demandé à y adhérer.

La Mission du cinquantenaire a une double fonction :

- d'une part, organiser les cérémonies commémoratives du débarquement allié en Normandie le 6 juin 1994 ;
- d'autre part, susciter et animer les initiatives locales se rapportant à cette commémoration tout au long de la période 1993-1995.

Elle accorde aux projets retenus le label "Mission du Cinquantenaire", et peut apporter également son concours financier aux projets présentant un intérêt de niveau national.

Les commémoration suivantes sont actuellement envisagées : le débarquement et la bataille de Normandie ; la commémoration du débarquement de Provence et la Libération de la France du Sud ; la mémoire de deux libérations de ville : Paris et Strasbourg ; la mémoire des tragédies d'Acqs, d'Izieu, d'Oradour ; l'hommage à des héros de la Résistance ; la mémoire des Maquis.

En outre, en liaison avec les autres ministères, la Mission a pris les contacts nécessaires avec les pays alliés.

B. LA DOTATION DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE

Le projet de budget pour 1994 prévoit, à destination de la Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération, une **dotatation exceptionnelle de 100 millions de francs** (chapitre 43-50 nouveau), plus de quatre fois supérieure aux crédits ordinaires de la politique de mémoire.

Cette dotatation, déjà considérable, n'intègre pas les questions de communication, qui seront discutées au préalable avec les chaînes de télévison nationales et étrangères, des centres de presse devant être installés. Des contacts ont été pris avec France Télécom.

Par ailleurs, cette dotatation n'intègre pas non plus les contributions des autres ministères associés à la commémoration, qui seront imputées sur leurs budgets propres.

II - LES CEREMONIES PUBLIQUES ET L'INFORMATION HISTORIQUE

Les crédits des cérémonies publiques et fêtes nationales (chapitre 41-91) et de l'information historique (chapitre 43-02) sont gérés par la **Délégation à la Mémoire et à l'Information Historique (DMIH)**, héritière depuis mars 1992 de la mission permanente aux commémorations et a l'information historique, et qui emploie 83 personnes (75 titulaires et 8 contractuels) en 1993.

A. CEREMONIES PUBLIQUES ET FETES NATIONALES

Au regard de la dotation exceptionnelle prévue pour la commémoration du Cinquantenaire de la Libération, les crédits affectés aux cérémonies publiques et aux fêtes nationales traditionnelles semblent bien modestes, puisqu'ils atteignent un montant de 2,5 millions de francs seulement (chapitre 41-91).

Ces crédits sont pourtant majorés de 360.000 F par rapport à 1993, soit une augmentation de 16,8 %.

Cette nette hausse tire notamment les conséquences financières de l'instauration, à partir de 1993, d'une journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites commises sous l'autorité de fait dite "Gouvernement de l'Etat français", qui a été fixée au 16 juillet, date anniversaire de la Rafle du Vel d'Hiv.

B. L'INFORMATION HISTORIQUE

Pour son action dans ce domaine, la DMIH est assistée au niveau national par la Commission Nationale de l'Information Historique pour la Paix, qui existe depuis 1985 ; et relayée au niveau local par les Commissions départementales de l'information historique pour la paix, qui sont animées par les directions départementales de l'ONAC et présidées par les Préfets.

Les activités de la DMIH sont diversifiées :

- publication d'une lettre mensuelle d'information, diffusée à 15.000 exemplaires ;
- interventions dans le domaine muséographique (aide aux créations ou améliorations des musées des conflits contemporains) et de la valorisation du patrimoine commémoratif public ou privé (stèles, monuments, plaques) ;
- recherche de renseignements sur les combattants morts pour la France, à la demande des familles ;
- organisation ou participation à des colloques et des journées de témoignages ;

- réalisation d'expositions nationales (sur Jean Moulin en juin 1993) ;
- gestion d'un centre de documentation sur la mémoire des guerres et conflits contemporains ;
- sensibilisation en milieu scolaire (concours, projets d'actions éducatives, voyages scolaires).

Les moyens dont dispose la DMIH pour faire face à ces nombreuses missions sont en diminution constante. Après avoir été présentés en diminution de 55 % pour 1993, les crédits du chapitre 43-02 sont à nouveau présentés en diminution de 59,6 % pour 1994.

Lorsqu'il avait présenté les crédits du budget des Anciens combattants et victimes de guerre en commission, votre rapporteur s'était inquiété de cette évolution des crédits de l'information historique tout à fait paradoxale dans le contexte actuel de résurgence du révisionnisme, de réapparition de la guerre en Europe, et de disparition accélérée des derniers témoins directs des deux grands conflits du siècle. Cependant, prenant note que l'importante dotation prévue à titre exceptionnel pour la commémoration du Cinquantenaire de la Libération contribuera largement aux objectifs de la politique de l'information historique, il avait admis cette nouvelle baisse en 1994, à condition qu'elle soit transitoire, la mémoire ne tolérant aucun relâchement.

Depuis l'examen en commission, les crédits de l'information historique ont été majorés de 5,5 millions de francs en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, qui avait d'ailleurs déjà dû le faire à hauteur de 10,6 millions de francs l'an passé. Cette majoration répond en partie aux inquiétudes exprimées par votre rapporteur, qui remarque néanmoins qu'il ne serait pas de bonne gestion que le ministère compte trop systématiquement sur la réserve parlementaire pour abonder ce poste de son budget.

III - LES SEPULTURES

A. LA RENOVATION ET L'EXTENSION DES NECROPOLES NATIONALES

Les objectifs du programme quinquennal de rénovation des sépultures militaires de la guerre de 1914-1918 mis en oeuvre de 1987 à 1991, à savoir la remise en état de 47.000 sépultures par an, n'ont été atteints qu'à 90 %. En effet, à partir de 1991, le financement prioritaire de la construction du **Mémorial des guerres d'Indochine** à Fréjus a commencé d'empiéter sur les crédits destinés à la rénovation des nécropoles nationales existantes.

Commencé en 1987, le Mémorial des guerres d'Indochine a été inauguré le 16 février 1993 par le Président de la République. Le bilan financier de sa construction s'établit comme suit :

(en francs)

I - Dépenses engagées	
- Frais annexes à la construction	412.442,61
- Indemnités et actualisations	421.448,00
- Maîtrise d'oeuvre - ingénierie	1.805.139,02
- Nécropole militaire	15.250.259,99
- Pavillon d'accueil	3.263.720,19
- Extension nécropole civile	4.225.103,76
- Aménagement du site	3.145.041,19
Sous-Total I	28.523.154,76
II - Dépenses futures ou en cours	
- Frais annexes + intérêts moratoires	77.987,00
- Aménagement du site	487.708,00
- Electrification du site	307.000,00
- Travaux divers	198.028,00
Sous-Total II	1.070.723,00
III - Aménagement de la salle d'histoire	
- Dépenses engagées	1.057.000,00
- Bornes interactives (1)	280.000,00
- Dépenses en cours	60.144,00
Sous-Total III	1.399.644,00
TOTAL GENERAL	30.993.521,76

(1) Les bornes sont prévues pour permettre aux familles et aux visiteurs de trouver rapidement, parmi des milliers de noms, l'emplacement où repose le corps d'un militaire et de s'y rendre.

Les dépenses ultérieures de gestion sont estimées à 650.000 F pour 1994.

Le financement de la construction du Mémorial a été rendu plus difficile par l'imputation des crédits correspondants sur un simple chapitre de fonctionnement : ces crédits ont été ainsi soumis à des annulations, à des retards de report, quand ils n'étaient pas insuffisants dès la loi de finances initiale. Au total, les travaux ont pris en 1991 un retard de 12 mois, ce qui a entraîné des frais d'intérêts moratoires et d'indemnités, et les crédits votés pour la rénovation des autres nécropoles nationales ont dû être ponctionnés à hauteur de 5,36 millions de francs en 1991, 5,06 millions de francs en 1992, et 1,77 millions de francs en 1993.

B. LA NOUVELLE PRESENTATION DES CREDITS

Afin d'éviter que des difficultés de financement analogues à celles qui viennent d'être évoquées ne se reproduisent, la nomenclature budgétaire du ministère des Anciens combattants a été modifiée cette année.

D'une part, les **dépenses d'entretien** des nécropoles nationales au sens strict relèvent toujours du titre III, mais sont transférées sur le chapitre 37-61 nouveau, qui globalise les dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés du ministère. Ce sont en effet les directions régionales qui se retrouvent chargées de cet entretien.

D'autre part, un **titre V est créé**, qui regroupe les **dépenses de remise en état** des nécropoles nationales. (Fort logiquement, les dépenses de rénovation des bâtiments du ministère viennent également s'imputer sur ce nouveau titre, à hauteur de 5 millions de francs en crédits de paiement). Cela permettra une gestion plus rationnelle de ces crédits, et notamment plus régulière dans le temps grâce à l'existence d'autorisations de programme.

Cette clarification était nécessaire. Mais elle met en évidence la modestie des dépenses d'investissement dans les nécropoles nationales pour 1994 : 6 millions de francs en autorisations de programme, et 3 millions de francs seulement en crédits de paiement. Les dépenses d'entretien, elles, ne sont plus identifiables au sein de la dotation globale du chapitre 37-61 nouveau.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir elles fassent l'objet d'un article distinct de ce chapitre. Elles s'inscrivent en diminution de 4,4 millions de francs par rapport à 1993 pour atteindre 9,6 millions de francs, soit une baisse de 31,5 %.

CHAPITRE IV

LA DETTE VIAGERE

I - DE NOUVELLES MESURES D'AMELIORATION DU DROIT A REPARATION

A. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION SPECIALE POUR ENFANT INFIRME

En vertu de l'article L 54 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les pensions versées aux veuves sont majorées d'une allocation spécifique lorsque celles-ci ont à charge un enfant, infirme, inapte de ce fait à un travail normalement rémunéré.

Par ailleurs, le taux de la pension de veuve a été récemment porté, au terme d'une revalorisation programmée sur cinq ans de 1989 à 1993, de 463,5 à 500 points (soit un montant mensuel de 3.077 francs au 1er février 1993).

Dans la continuité de ce mouvement de revalorisation, l'article 53 du projet de loi de finances pour 1994 a prévu en conséquence de réviser à la hausse le taux de l'allocation spéciale pour enfant infirme, ce qui n'avait pas été fait depuis 1973 : l'indice de cette allocation sera ainsi porté de 270 à 333 points, ce qui le mettra à parité avec le nouveau taux de réversion de la pension de veuve.

Ce relèvement de près de 25 % de l'allocation représente une somme annuelle de 4.651 F, ce qui correspond à un supplément de près de 400 F par mois. Il devrait bénéficier à 1.616 enfants, ainsi bien sûr qu'à leurs mères, pour un coût de 7,5 millions de francs.

B. LE RETABLISSEMENT DE LA PROGRESSIVITE DES SUFFIXES POUR LES GRANDS INVALIDES

1. Le principe des suffixes

L'article L 16 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit que dans les cas d'infirmités multiples dont l'une entraîne une invalidité absolue, c'est-à-dire de 100 %, un complément de pension est versé pour tenir compte des infirmités supplémentaires selon un barème exprimé en degrés.

Les infirmités sont classées selon leur taux par ordre décroissant. La somme des degrés d'invalidité est calculée en ajoutant à chaque infirmité supplémentaire une majoration, dite "suffixe", qui croît de 5 en 5 : 5 pour la première infirmité, 10 pour la deuxième, 15 pour la troisième, etc.

Exemple : pour un invalide se voyant reconnaître quatre infirmités, l'une de 100 %, la seconde de 50 %, la troisième de 30 %, la quatrième de 25 % .

1 ^{ère} infirmité :	taux de 100 %
2 ^{ème} infirmité :	$50 + 5 = 55 \%$
3 ^{ème} infirmité :	$30 + 10 = 40 \%$
4 ^{ème} infirmité :	$25 + 15 = 40 \%$

On ajoute les taux au-dessus de 100 % :

$55 + 40 + 40 = 135$, soit une pension de 100 % et 13,5 degrés que l'on arrondit à 100 % et 14 degrés.

On voit donc que ce mécanisme peut aboutir à des majorations de pension très élevées à raison des infirmités, même mineures, s'ajoutant à l'infirmité principale.

2. La limitation des suffixes

Dans un souci d'économie, l'article 124-1 de la loi de finances pour 1990 avait limité l'application des suffixes pour les pensions supérieures à 100 %, établies ou révisées à compter du 31 octobre 1989. Au-delà de ce seuil, le taux de chaque suffixe ne pouvait plus être supérieur au taux de l'invalidité supplémentaire à laquelle il se rattache.

Mais cette limitation s'est révélée particulièrement injuste envers les grands invalides, qui souffrent d'infirmités multiples et sujettes à aggravation. Le système antérieur ne leur était pas trop favorable, mais leur permettait simplement de disposer de l'assistance permanente indispensable à leur existence.

C'est pourquoi un premier assouplissement à la règle de la limitation des suffixes a été apporté l'an dernier par un amendement à la loi de finances pour 1993, qui en a reporté l'application aux pensions supérieures à 100 % et 50 degrés.

3. Le nouvel assouplissement prévu

L'article 53 du projet de loi pour 1994 propose de relever à nouveau le seuil de limitation des suffixes, en le reportant aux pensions supérieures à 100 % et 100 degrés.

Cette disposition bénéficiera à près de 3.000 grands invalides pensionnés au-dessus de 100 % et 50 degrés, c'est-à-dire au-delà du seuil antérieur, pour un coût de 4 millions de francs.

C. LE RELEVEMENT DU PLAFOND DE LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT

En application de l'article L 321-9 du Code de la mutualité, les anciens combattants désireux de se constituer une rente mutualiste bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat.

Cette majoration d'Etat, variable selon l'âge de l'adhérent et sa date d'adhésion, est en règle générale égale à 25 % du montant de la rente résultant des apports personnels de l'intéressé. Les crédits correspondants sont imputés sur le budget des Affaires sociales, et non pas sur celui des Anciens combattants.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat ne peut dépasser un montant maximal fixé en valeur absolue par les pouvoirs publics, qui constitue le "plafond majorable". Ce plafond majorable a été porté, par un décret du 17 mars 1993, de 6.200 F à 6.400 F, à compter du 1er janvier 1993.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une progression de 13,8 % de la dotation inscrite au budget des Affaires sociales pour la majoration des rentes (chapitre 47-22, article 20). Cette augmentation de 31,5 millions de francs devrait permettre le relèvement de 6.400 F à 6.500 F du plafond majorable.

D. L'ADAPTATION DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT AU TITRE DES OPERATIONS D'AFRIQUE DU NORD

La loi du 4 janvier 1993 a réduit de 6 à 5 le nombre d'actions de feu ou de combat exigées des anciens d'Afrique du Nord pour l'attribution de la carte du combattant, ce qui a eu pour effet d'abaisser le total des points nécessaires de 36 à 30.

Par ailleurs, l'étude des archives de la gendarmerie menée en liaison avec le ministère de la Défense et avec la participation active des associations d'anciens combattants d'Afrique du Nord, afin de comparer le positionnement des unités dans lesquelles étaient affectés les militaires du contingent, a abouti en 1993 à une modification de la liste des unités combattantes de façon à intégrer l'ensemble des unités de soutien d'un bataillon de service qui s'est vu reconnaître la qualité d'unité combattante.

Tout récemment, le Ministre des Anciens combattants et victimes de guerre s'est engagé devant les associations concernées à réexaminer les conditions d'attribution de la carte, tout en veillant à préserver la valeur du titre de combattant, qui doit attester la participation active à des combats. Le Ministre de la Défense a été ainsi saisi d'une demande d'étude complémentaire de celle précédemment évoquée, afin de déterminer à partir des archives du service historique des armées la situation des unités du contingent.

présentes lors d'actions de combat qui ont valu aux brigades de gendarmerie d'être reconnues combattantes.

Au total, l'adaptation progressive des conditions d'attribution de la carte du combattant au titre des opérations d'Afrique de Nord a déjà permis de délivrer 983.797 cartes au 31 décembre 1992, pour 1.330.264 demandes. La barre du million de cartes délivrées devrait être franchie d'ici la fin de 1993, compte tenu des dossiers en cours d'instruction et de la modification récente des listes d'unités combattantes.

Si l'on rapporte le total des cartes délivrées aux effectifs des soldats ayant servi en Afrique du Nord, on constate un taux d'attribution de 56 %, d'ores et déjà comparable à celui des générations de la première et de la seconde guerre mondiale.

**Le débat sur la retraite anticipée
des Anciens combattants d'Afrique du Nord**

L'une des principales revendications des associations représentant les anciens combattants d'Afrique du Nord est le bénéfice d'une retraite anticipée en proportion du temps passé sous les drapeaux, selon le principe qui inspirait la loi du 21 novembre 1973, devenue caduque du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite intervenu depuis lors. Cette revendication a été soutenue en nombre par des parlementaires de toutes tendances politiques.

A peine entré en fonction, le nouveau ministre des Anciens combattants et victimes de guerre a eu à coeur de faire chiffrer le coût de cette retraite anticipée, sur la base des propositions de loi déposées en ce sens par les groupes de la majorité.

Lorsque les résultats de ce chiffrage, effectué pour la première fois sérieusement, ont été connus en juillet dernier, ils ont surpris par leur ampleur. Les services du ministère ont en effet abouti, sur la base d'un effectif de 1.000.000 de bénéficiaires potentiels et d'une durée de séjour en Afrique du Nord variant entre 18 à 23 mois, à une fourchette de 76 à 107 milliards de francs sur sept ans.

Ce chiffrage a bien sûr été contesté. Un débat contradictoire s'est alors engagé entre le ministère et les associations, qui a débouché en octobre sur un accord pour estimer le coût de la retraite anticipée à un minimum de 60 milliards de francs, dans l'hypothèse la plus basse.

Mais un désaccord subsiste sur les économies qui pourraient équilibrer une dépense aussi impressionnante. Les associations font valoir que les économies entraînées par cette mesure sur les allocations chômage perçues par les anciens combattants d'Afrique du Nord demandeurs d'emploi, et surtout par les salariés embauchés pour compenser les départs anticipés à la retraite, lesquels de surcroît se mettraient à cotiser aux régimes sociaux, devraient être supérieures à son coût. Le ministère considère que ces économies sont trop aléatoires pour pouvoir être mises en regard de dépenses qui, elles, sont certaines et incompatibles avec la préservation de l'équilibre financier des comptes sociaux.

De fait, l'expérience de l'abaissement de l'âge de la retraite en 1982 a bien montré qu'une mesure de cette nature ne se répercute pas mécaniquement sous forme de créations d'emplois. C'est encore moins probable dans la conjoncture actuelle.

Une mesure générale de retraite anticipée apparaît donc hors de portée dans l'immédiat. Il n'est cependant pas possible d'en rester là, compte tenu des engagements déjà donnés.

C'est pourquoi le ministre des Anciens combattants s'est engagé, au nom du Gouvernement, à proposer bientôt une mesure tangible qui témoignerait la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens d'Afrique de Nord.

Votre rapporteur regrette que le contenu exact de cette "mesure tangible" ne soit pas encore connu et ne puisse déjà figurer dans le projet de loi de finances pour 1994. Mais il donne acte au Ministre du sérieux et de la sincérité avec lesquels celui-ci a mené l'évaluation contradictoire du coût de la retraite anticipée, alors que d'un point de vue de stricte technique budgétaire la question ne relève pas du ministère des Anciens combattants, puisque le coût d'une telle mesure s'imputerait sur les comptes des divers régimes de Sécurité sociale.

II - LA QUESTION DE LA CRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER

Plus de 1.400.000 Africains, Indochinois, Maghrébins, Malgaches, Somalis, sont venus combattre sur le sol de France au cours des deux guerres mondiales. Plus de 150.000 d'entre eux ont fait le sacrifice de leur vie.

La plupart de ces anciens combattants d'outre-mer résident aujourd'hui dans les Etats indépendants issus des anciennes colonies françaises. Leurs droits s'en sont trouvés modifiés de façon défavorable.

En effet, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 a "cristallisé" leurs pensions au taux en vigueur au jour de l'indépendance des Etats en question. Seuls font exception les pensionnés de guerre ressortissants de ces Etats qui sont domiciliés en France de façon continue, au moins depuis le 1er janvier 1963 : ceux-là perçoivent leur pension au taux payable en France, en vertu de dérogations prorogées par décrets d'année en année. Mais ils ne sont qu'une toute petite minorité de 3,5 % des 46.500 anciens combattants d'outre-mer pensionnés, selon les chiffres disponibles au 1er janvier 1992.

Les pensions cristallisées ont certes connu un certain nombre de revalorisations, mais du fait de l'érosion monétaire beaucoup plus rapide, leur niveau reste très faible, même compte tenu du coût de la vie dans les pays concernés.

La France a été récemment condamnée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU pour ce qui a été considéré comme une discrimination non fondée, à la suite d'un recours présenté par une association d'anciens combattants sénégalais. En conséquence, une mesure spécifique de revalorisation de 8,2 % des pensions versées aux anciens militaires de l'armée française citoyens de la République du Sénégal a été inscrite dans la loi de finances pour 1993.

Ce premier pas est appréciable, mais votre rapporteur estime que cette revalorisation modérée devrait être étendue à tous les anciens combattants d'outre-mer. Non seulement il serait honteux pour la France d'attendre d'être de nouveau condamnée à la suite de recours intentés sur l'exemple du Sénégal, mais rien ne saurait justifier une telle différence de traitement entre d'anciens combattants qui ont été égaux devant le feu.

Toutefois, une concertation interministérielle est actuellement en cours pour étudier la possibilité de prendre des décrets de dérogation permettant, d'une part, l'ouverture des droits à pensions pour les invalides et les ayants-cause, d'autre part la reconduction de la dérogation accordée aux anciens combattants tributaires de la cristallisation et ayant fixé leur résidence en France avant le 1er janvier 1963.

Votre rapporteur ne peut que souhaiter la parution rapide de ces décrets, qui apporteront des améliorations indéniables. Ils ne devraient cependant pas être exclusifs d'une revalorisation raisonnable de l'ensemble des pensions.

III - L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE

A. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT

1. Le nouveau dispositif

L'article 123 de la loi de finances pour 1990 a maintenu le principe d'un rapport constant entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique, mais a supprimé la référence à l'indice 235 pour la remplacer par un indice moyen représentatif de l'évolution de l'ensemble des traitements de la fonction publique.

Le nouveau dispositif remplace ainsi l'indexation sur un indice déterminé par un mécanisme à double détente :

- d'une part, la répercussion des mesures générales affectant les traitements de la fonction publique (majorations de la valeur du point, attributions générales de points d'indice). Ces dernières font évoluer les pensions militaires d'invalidité dans l'exacte proportion où elles affectent le traitement moyen de la fonction publique,

- d'autre part, pour tenir compte des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires pendant l'année écoulée, le recalage en fonction de l'évolution constatée de l'indice INSEE des traitements bruts des fonctionnaires toutes catégories confondues. Cet indicateur mesure, outre le traitement, l'indemnité de résidence,

le supplément familial de traitement et des primes générales comme la prime de croissance.

Outre l'ajustement, chaque année, de la valeur du point d'indice de pension en fonction de l'évolution de l'indice INSEE précité, il est prévu de verser un rappel au titre de l'année écoulée garantissant aux anciens combattants une évolution en masse de leurs pensions identique à celle des traitements des fonctionnaires.

Cette régularisation doit être soumise au préalable à l'avis d'une commission tripartite, composée de représentants du Parlement, de l'administration, des associations.

2. L'application du rapport constant en 1993

La commission tripartite s'est réunie le 1er juillet 1993.

Sur la base de documents établis par le ministre du budget et le ministre de l'économie et des finances, cette instance a été appelée à émettre un avis sur la **valeur du point d'indice de pension au 1er janvier 1993 qui a ainsi été porté à 72,59 francs.** En conséquence, le montant du rappel d'arrérages à verser au titre de l'année 1992 est fixé à 0,23 francs par point d'indice de pension en paiement au 31 décembre 1992.

Par ailleurs, suite aux majorations de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat et des personnels des collectivités territoriales intervenant avec effet **au 1er février 1993, la valeur du point d'indice de pension a été fixée à cette date à 73,84 francs.**

3. Le bilan de la réforme

Le nouveau mécanisme est **indéniablement plus avantageux** que l'ancien système d'indexation, qui avait surtout le mérite de la simplicité.

En effet, il permet de prendre en compte les mesures catégorielles de la fonction publique, qui ne pouvaient pas jusqu'alors être répercutées sur les pensions militaires d'invalidité, lesquelles ne bénéficiaient que des mesures générales. Avant cette réforme, le taux des pensions n'évoluait que lorsque la rémunération attachée à

l'indice 235 brut était elle-même modifiée. En conséquence, les pensionnés ne pouvaient bénéficier d'aucune des mesures catégorielles touchant les fonctionnaires, pas même de celles affectant les traitements du bas de la grille, où est situé l'indice 235.

L'exemple ci-après montre bien que le nouveau mécanisme d'indexation est plus favorable que l'ancien.

Comparaison entre l'article L. 8 bis du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre avant et après 1990, pour une pension d'invalidité au taux de 100 % avec allocation de grand mutilé (indice 1.000)

Mois - Année	Ancien article L.8 bis	Article 123 LPI 1990
Rappel 1990 sur 1989		515.00
Janvier 1990	5.606,67	5.632,50
Février 1990	5.606,67	5.632,50
Mars 1990	5.606,67	5.632,50
Avril 1990	5.673,33	5.700,00
Mai 1990	5.673,33	5.700,00
Juin 1990	5.673,33	5.700,00
Juillet 1990	5.673,33	5.700,00
Août 1990	5.673,33	5.700,00
Septembre 1990	5.673,33	5.700,00
Octobre 1990	5.673,33	5.700,00
Novembre 1990	5.673,33	5.700,00
Décembre 1990	5.746,67	5.773,33
Rappel 1991 sur 1990		0.00
Janvier 1991	5.746,67	5.730,83
Février 1991	5.746,67	5.730,83
Mars 1991	5.746,67	5.730,83
Avril 1991	5.746,67	5.730,83
Mai 1991	5.746,67	5.730,83
Juin 1991	5.746,67	5.730,83
Juillet 1991	5.746,67	5.730,83
Août 1991	5.823,33	5.788,33
Septembre 1991	5.823,33	5.788,33
Octobre 1991	5.823,33	5.788,33
Novembre 1991	5.881,67	5.845,83
Décembre 1991	5.881,67	5.845,83
Rappel 1992 sur 1991		330.00
Janvier 1992	5.881,67	5.874,17
Février 1992	5.956,67	5.949,17
Mars 1992	5.956,67	5.949,17
Avril 1992	5.956,67	5.949,17
Mai 1992	5.956,67	5.949,17
Juin 1992	5.956,67	5.949,17
Juillet 1992	5.956,67	5.949,17
Août 1992	5.956,67	5.949,17
Septembre 1992	5.956,67	5.949,17
Octobre 1992	6.038,33	6.030,00
Novembre 1992	6.038,33	6.030,00
Décembre 1992	6.038,33	6.030,00
Rappel 1993 sur 1992		230.00
TOTAL	209.063,33	210.075,83
Écart		1.012,50

Certes, le nouveau système d'indexation, par sa complexité, présente l'inconvénient d'être peu lisible. Mais le sérieux et l'indépendance de l'INSEE, ainsi que le contrôle du dispositif par la commission tripartite, devraient apporter aux associations d'anciens combattants des garanties de sincérité suffisantes.

B. L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE POUR 1994

Au total, les crédits de dette viagère devraient s'élever en 1994 à 22,494 milliards de francs, en diminution de 782,3 millions de francs par rapport à 1993.

Cette diminution de 3,36 % est la résultante de trois mouvements :

- la **diminution du nombre des allocataires**, qui devrait entraîner une économie de 1,063 milliard de francs ;

- la **progression du point de pension** résultant de l'application du rapport constant entre les pensions et les traitements de la fonction publique, qui aboutit à une dépense supplémentaire de 322,5 millions de francs ;

- enfin, 11,5 millions de francs sont inscrits en mesures nouvelles pour financer d'une part, le **relèvement du seuil de limitation des suffixes** (4 millions de francs), et d'autre part, le **relèvement de l'allocation spéciale pour enfant infirme** (7,5 millions de francs).

ANNEXE I

ARTICLES RATTACHES

I - ARTICLE 53 : REVALORISATION DE L'ALLOCATION SPÉCIALE POUR ENFANT INFIRME

En vertu de l'article L 54 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les veuves de guerre bénéficient d'une allocation spéciale lorsqu'elles doivent élever un enfant atteint d'une infirmité définitive, à leur charge leur vie durant, car inapte à tout travail normalement rémunéré.

L'article 53 du projet de loi de finances pour 1994 propose de reporter l'indice de cette allocation, qui n'avait pas été réévalué depuis 1973, de 270 à 333. **Cette revalorisation de près de 25 % comble le retard pris depuis 20 ans en mettant l'indice de cette allocation spéciale à parité avec le taux de réversion de la pension de veuve, qui a bénéficié d'un plan de relevement programmé sur cinq ans acheve l'année dernière.**

Cette mesure particulièrement opportune concernera un peu plus de 1 600 enfants et leurs mères, pour un coût de 7,5 millions de francs.

II - ARTICLE 54 : RELEVEMENT DU SEUIL DE LIMITATION DES SUFFIXES

L'article L 16 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit que dans les cas d'infirmités multiples dont l'une entraîne une invalidité absolue, c'est-à-dire de 100 %, un complément de pension est versé pour tenir compte des infirmités supplémentaires, selon un barème exprimé en degrés. A chaque infirmité supplémentaire correspond une majoration, dite suffixe, qui croît de 5 en 5 : 5 pour la première infirmité, 10 pour la seconde, 15 pour la troisième, etc.

Dans un souci d'économie, la loi de finances pour 1990 a limité l'application des suffixes pour les pensions supérieures à 100 % établies ou révisées à compter du 31 octobre 1989 : au-delà de ce seuil, le taux de chaque suffixe ne peut être supérieur au taux de l'invalidité supplémentaire à laquelle il correspond.

Ce nouveau mécanisme s'est révélé particulièrement injuste envers les grands invalides, dont les multiples infirmités sont sujettes à aggravation, et pour qui le mécanisme antérieur ne semblait pas excessivement favorable. Aussi, la loi de finances pour 1993 a-t-elle déjà reporté une première fois la limitation des suffixes aux pensions supérieures à 100 % et 50 degrés de pension.

Le projet de loi de finances pour 1994 propose de relever à nouveau le seuil de la limitation des suffixes, en le reportant aux pensions supérieures à 100 % et 100 degrés. Cette disposition bénéficiera à près de 3 000 grands invalides pensionnés au-dessus de 100 % et 50 degrés, pour un coût de 4 millions de francs.

ANNEXE II

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

I - ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS :

A. ARTICLE 53 A NOUVEAU : SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION DE PENSION

Cet article additionnel résulte d'un amendement du Gouvernement qui modifie trois articles du code des pensions militaires et des victimes de la guerre.

Il tend à simplifier la procédure d'attribution de pension en rendant facultatif, au choix de l'intéressé, l'examen par la Commission de réforme, l'avis de la Commission consultative médicale, quand il est nécessaire, devenant préalable à la décision du médecin chef du Centre de réforme.

Cette mesure de rationalisation entraîne une économie de 1 million de francs, imputée sur le chapitre 46-27.

B. ARTICLE 53 B NOUVEAU : REGROUPEMENT DES COMMISSIONS DU CONTENTIEUX DES SOINS MEDICAUX GRATUITS

Cet article additionnel résulte d'un amendement du Gouvernement et modifie l'article L 118 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Dans un souci d'efficacité, il tend à regrouper au niveau régional les commissions du contentieux des soins médicaux gratuits qui existent actuellement à l'échelon départemental mais ont du mal fonctionner faute d'experts en nombre suffisant.

Cette mesure de rationalisation est accompagnée d'une majoration de crédits de 200.000 francs, imputée sur le chapitre 31-96.

C. ARTICLE 54 BIS NOUVEAU : RAPPORT SUR LES CONSEQUENCES DE LA SUPPRESSION DU TRAITEMENT AFFERENT A LA MEDAILLE MILITAIRE

Cet article additionnel résulte d'un amendement présenté par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il impose au Gouvernement l'obligation d'adresser au Parlement un rapport sur les conséquences du décret n° 91-396 en date du 24 avril 1991, qui a supprimé pour l'avenir le traitement afférent à la médaille militaire, eu égard à son montant dérisoire (30 francs par an). Il serait en effet souhaitable que les sommes ainsi dégagées soient réattribuées aux médaillés militaires au titre de l'action sociale.

II - MODIFICATION DES CREDITS

1. Les crédits du chapitre 46-28, article 20, ont été réduits de 1.000.000 de francs, en conséquence de la suppression de l'obligation des dossiers en commission de réforme résultant de l'article 53 A nouveau.

2. Les crédits du chapitre 31-96, article 20, ont été majorés de 200.000 F, en conséquence de la régionalisation des commissions départementales des soins gratuits résultant de l'article 53 B nouveau.

3. Par ailleurs, conformément au souhait de la commission des finances de l'Assemblée nationale et à titre non reconductible, les majorations de crédits suivantes sont intervenues :

- 5,50 millions de francs au chapitre 43-02 "Intervention en faveur de l'information historique" ;

- 0,14 millions de francs au chapitre 46-04 "Subventions, recours et allocations".