



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 10

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. XAVIER BERTRAND

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LA REPARATION ET LA RECONNAISSANCE	11
A.- L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES.....	11
1.- Les effectifs.....	11
2.- Les moyens.....	12
B.- LES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE.....	13
1.- La consommation des crédits.....	13
2.- Les crédits inscrits pour 2003 : l'application du rapport constant.....	17
C.- BILAN DES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE.....	21
1.- L'augmentation de la majoration des pensions des veuves.....	21
2.- Le rattrapage des pensions des grands invalides.....	21
D.- CARTE DU COMBATTANT ET RETRAITE DU COMBATTANT.....	22
1.- Les assouplissements de l'attribution de la carte du combattant.....	22
2.- Les assouplissements des conditions de versement de la retraite du combattant.....	23
E.- VERS LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ETRANGERS.....	23
1.- Le principe de la cristallisation.....	24
2.- Les aménagements récents limitant les effets de la forclusion.....	25
3.- La remise en cause du principe même du gel des tarifs.....	26
F.- L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DEPORTES POUR FAITS DE RESISTANCE.....	27
II.- LA SOLIDARITE NATIONALE A L'EGARD DU MONDE COMBATTANT	29
A.- L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE.....	29
1.- Les effectifs.....	29
2.- Les moyens.....	31

B.– UNE NOUVELLE MESURE DE MAJORATION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT	31
1.– La gestion de la rente mutualiste du combattant.....	31
a) <i>Le principe de la rente</i>	31
b) <i>L'évolution des crédits relatifs à la majoration de la rente mutualiste du combattant</i>	32
2.– La revalorisation du plafond majorable	33
a) <i>Les modalités d'intervention de l'État</i>	33
b) <i>Une nouvelle avancée dans le projet de budget</i>	34
3.– Le délai de forclusion.....	35
C.– L'AIDE EN FAVEUR DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD	35
1.– La gestion du Fonds de solidarité	36
a) <i>Le régime des prestations</i>	36
b) <i>L'évolution du nombre de bénéficiaires</i>	37
c) <i>L'évolution des crédits</i>	39
2.– La mise en œuvre du dispositif « ARPE – Anciens combattants ».....	41
a) <i>Un dispositif institué par l'article 121 de la loi de finances pour 1999</i>	41
b) <i>Après de nombreuses difficultés, le dispositif est mis en œuvre</i>	41
D.– L'EFFORT NATIONAL D'ACTION SOCIALE ET LES SOINS GRATUITS	42
1.– L'action sociale	42
a) <i>L'aide sociale de l'État</i>	43
b) <i>L'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)</i>	44
2.– Les soins gratuits	47
a) <i>Le régime de sécurité sociale des invalides de guerre</i>	47
b) <i>Les soins médicaux gratuits</i>	47
c) <i>L'appareillage</i>	49
III.– LA MÉMOIRE ET L'INFORMATION HISTORIQUE	51
A.– UNE NOMENCLATURE BUDGETAIRE INADAPTEE	52
1.– Des crédits répartis sur deux sections ministérielles	52
2.– Des crédits insuffisamment identifiables	52
B.– DES ACTIONS DE MEMOIRE A DEVELOPPER	53
1.– Une action menée par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.....	54

2.– Des moyens renforcés	54
a) Les moyens destinés aux actions de mémoire.....	54
b) Les actions en faveur de la mémoire	55
c) L'information historique et l'action pédagogique.....	56
d) La valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire.....	56
B.– UN PATRIMOINE A RESTAURER ET A PRESERVER	58
1.– Les crédits affectés aux travaux de rénovation et d'aménagement des lieux de mémoire	58
a) Le programme de rénovation	58
b) La création de lieux de mémoire	60
2.– L'entretien des sépultures	61
a) La réforme du dispositif d'entretien	61
b) Les crédits d'entretien des sépultures	62
EXAMEN EN COMMISSION	65
Article 62 : Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.....	71

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 59 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 100 % des réponses.

INTRODUCTION

Du fait de l'insertion du Secrétariat d'État au sein du ministère de la Défense, en vertu du décret du 23 mars 1999, les crédits figurant au fascicule *Anciens Combattants* ne comprennent que des dotations relevant du titre III – les moyens de fonctionnement des établissements publics – et du titre IV. Les crédits de fonctionnement du secrétariat d'État figurent au fascicule budgétaire *Défense*, mais ne sont pas individualisables. Les crédits du titre V sont tous inscrits au budget du ministère de la Défense.

Les crédits du secrétariat d'État à la Défense chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2003 à 3.486,23 millions d'euros, contre 3.630,89 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Cette baisse de 3,9 % des crédits s'explique par la baisse du nombre de ressortissants du ministère, évaluée à 4 %. À titre d'exemple, du fait de la diminution des parties prenantes, les dotations affectées aux pensions militaires d'invalidité voient leurs crédits diminuer de 104,1 millions d'euros (cette baisse est d'ailleurs partiellement compensée par l'application du mécanisme du rapport constant). De même, la décroissance du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord justifie une mesure négative de 40,7 millions d'euros.

Votre Rapporteur souligne donc, que derrière la baisse apparente du budget des anciens combattants, des marges de manœuvres budgétaires existent au sein du Secrétariat d'État. Celui-ci aura donc les moyens nécessaires à la mise en place de mesures nouvelles en faveur de ses ressortissants. En outre, compte tenu de la diminution du nombre des parties prenantes, cette contribution à la nécessaire maîtrise de la dépense publique ne compromet pas la stabilité générale du dispositif juridique, administratif et financier de réparation et de solidarité dû au monde combattant.

Cet écart permet d'orienter l'effort en faveur du monde combattant, autour d'objectifs clairs : le renforcement du droit à réparation et de la solidarité, l'affirmation d'une politique de la mémoire plus cohérente.

La dette viagère, comprenant la retraite du combattant et les pensions d'invalidité est marquée cette année par une double évolution. Les crédits finançant les pensions d'invalidité connaissent une baisse brute de 131,98 millions d'euros, du fait de la diminution des parties prenantes. Celle-ci est partiellement atténuée par l'application du rapport constant. Au total, la baisse des crédits du chapitre 46-20 se limite à 2,9 %, soit 71,4 millions d'euros. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des Anciens Combattants d'Afrique du Nord, ceux nés en 1937 atteignant l'âge de 65 ans en 2002, et de l'application du rapport constant, les crédits consacrés à la retraite du combattant augmentent, au total, de 4,84 millions d'euros, soit une progression de près de 1 % par rapport à 2002.

Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (− 2,2 % par rapport à 2002).

Le montant des prestations servies aux anciens combattants ressortissants des États antérieurement placés sous souveraineté française a été gelé au moment de l'accession à l'indépendance, selon un dispositif dit de « cristallisation ». Cependant, le Conseil d'État a, dans arrêt du 30 novembre 2001, estimé que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Aussi, le dispositif législatif devrait-il être prochainement adapté. Pour anticiper le financement de la décristallisation des prestations, le Gouvernement propose de provisionner 58,25 millions d'euros au titre des pensions militaires d'invalidité et 14,25 millions d'euros au titre de la retraite du combattant.

L'ONAC et l'INI bénéficient d'une consolidation de leurs moyens, tant au niveau de leur fonctionnement que de leurs investissements.

Compte tenu des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement, une revalorisation d'une ampleur sans précédent du plafond majorable de la retraite du combattant est proposée dans ce budget. Il serait porté de 115 à 122,5 points, pour un coût de 6,69 millions d'euros.

Par ailleurs, l'effort en faveur de la mémoire s'intensifie. Parce que notre mémoire collective nationale joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne, elle doit être sauvegardée et ses enjeux clairement explicités auprès des jeunes, notamment. L'information historique participe de cet effort, en favorisant, par son action de sensibilisation, le rassemblement, l'intégration, la construction européenne et la vigilance face aux manifestations d'intolérance.

L'ensemble des crédits consacrés à la mémoire et à l'information historique enregistre une augmentation de 2,1 millions d'euros, soit une progression de 17,25 % après une hausse de 16,9 % en 2002 et de 40,1 % en 2001. Ils passent ainsi de 12,16 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à 14,26 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances. Les principales actions entreprises concernent la valorisation des territoires de mémoire, le développement de toutes les actions pédagogiques destinées aux jeunes générations, grâce notamment à un partenariat avec l'Éducation nationale, l'information historique et la valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire.

En outre, les crédits de remise en état des sépultures de guerre passent de 4,88 millions d'euros à 6,60 millions d'euros, permettant de donner un nouveau souffle à cette politique. De même, le projet de loi de finances propose d'augmenter de 6,1 % les crédits liés à l'entretien des sépultures.

L'ensemble de ces dispositions a semblé à la commission des Finances de nature à renforcer l'imprescriptible droit à réparation et à reconnaissance liés aux services rendus à la Nation.

I.- LA REPARATION ET LA RECONNAISSANCE

Le présent projet de loi de finances traduit le souci du gouvernement de garantir le respect de l'imprescriptible droit à réparation lié aux services rendus à la Nation. Ce projet de budget est aussi marqué par un premier pas vers la dé cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des États placés antérieurement sous souveraineté française, suite à l'arrêt « Diop », rendu le 30 novembre 2001 par le Conseil d'État.

A.- L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Votre Rapporteur rappelle que l'INI a obtenu ces dernières années les moyens nécessaires en ressources humaines pour assurer le remplacement du contingent militaire (créations d'emplois étalées de 1998 à 2001), permettre la réalisation du projet d'établissement 1998-2002.

L'enjeu majeur auquel est actuellement confronté l'établissement est sa pleine intégration au service public hospitalier. Dans le prolongement de son plan « d'action-qualité », il s'est engagé dans une démarche d'accréditation auprès de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), conformément aux ordonnances du 24 avril 1996.

La visite d'accréditation sera conduite en novembre 2002. En outre, la modernisation des locaux devra se poursuivre. Ainsi la sécurité offerte aux pensionnaires sera-t-elle renforcée, tout comme la qualité des soins offerte aux patients.

1.- Les effectifs

Aucune création d'emploi n'est demandée dans le cadre du budget 2003. L'adaptation des moyens en ressources humaines aux besoins des services ou à l'évolution programmée des activités se fait, comme le prévoit le projet d'établissement, par redéploiement interne.

Le projet de budget prévoit donc de procéder à 20 transformations d'emplois, dont 11 seront financées pour moitié sur les ressources propres de l'établissement. En outre, une provision de 8.445 euros est inscrite à l'article 20 du chapitre 36-50 afin de couvrir la moitié du coût lié à la transformation de deux emplois de surveillant chef des services médicaux en deux emplois de cadre supérieur de santé. De même, six emplois de surveillant et deux emplois de technicien surveillant des services médicaux seront transformés en huit emplois de cadre de santé. Le coût de cette mesure, qui atteint 23.082 euros, sera pris en charge, pour moitié par l'établissement, sur ses ressources propres.

À ces transformations d'emplois s'ajoutent des mesures de repyramidage de corps. C'est notamment le cas des aides-soignants, pour un coût global de 2.346 euros, dont la moitié pris en charge par le budget des anciens combattants. En outre, un emploi de secrétaire administratif est transformé.

Au total, **l'effectif de l'INI s'élèvera à 399 personnes pour 2003** (hors emplois-jeunes).

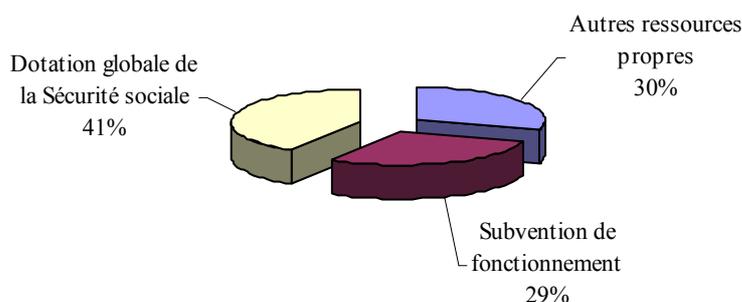
2.- Les moyens

La dotation de l'INI pour 2003 progresse de 4,2 % après une baisse de 9 % l'an dernier, pour s'établir à 6,5 millions d'euros. Ces crédits permettent de poursuivre la modernisation de l'Institution, suite à son insertion dans le service public hospitalier depuis le 1^{er} juin 2001.

Grâce à sa démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, l'INI devrait être accréditée par l'ANAES d'ici à la fin de l'année 2002. De même, ces crédits permettront à l'INI, dans le cadre du projet d'établissement, de poursuivre le processus de restructuration du service de la restauration, de continuer les travaux de mise en sécurité et la rénovation des chambres d'hospitalisation.

Cette dotation de fonctionnement représente 29 % des ressources de l'établissement, comme le montre le graphique suivant :

REPARTITION DU BUDGET DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES, PAR GRANDES MASSES DE RECETTES



Source : Secrétariat d'État à la défense, chargé des anciens combattants

Enfin, l'effort de mise en sécurité et d'habitabilité des maisons de retraite s'intensifie. En effet, la subvention d'investissement aux deux établissements publics que sont l'Institution nationale des invalides et l'Office national des anciens combattants (imputée sur le chapitre 67-10, article 70, du budget du ministère de la défense) s'établira à 4,7 millions d'euros en autorisations de programme (contre 1,524 millions d'euros en 2002, soit une progression de 208 %) et 2,79 millions d'euros en crédits de paiement.

B.— LES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE

Le présent projet de loi de finances se donne pour objectif de garantir le respect de l'imprescriptible droit à réparation lié aux services rendus à la Nation.

L'ensemble de la dette viagère regroupe les crédits imputés sur le chapitre 46-21, qui finance la retraite du combattant et le chapitre 46-20, qui comprend les pensions d'invalidité, les allocations qui y sont rattachées et les pensions des ayants cause (article 10) ainsi que les indemnités et allocations diverses (article 20).

Il convient de rappeler que les versements opérés au titre de ces chapitres ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur le revenu et sont cumulables avec les autres pensions que les intéressés pourraient toucher par ailleurs. Votre Rapporteur souligne que ces avantages sont justifiés par le légitime droit à réparation envers ceux qui ont tant souffert pour la Nation.

À législation constante, les crédits de la dette viagère évoluent en fonction, à la fois, de la diminution des parties prenantes et de la prise en compte des revalorisations des traitements de la fonction publique dans le cadre du rapport constant.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, votre Rapporteur regrette que l'agrégat « dette viagère », qui permettait de visualiser l'ensemble des crédits afférents à celle-ci ait disparu au profit d'un agrégat « Réparation de l'invalidité, retraite du combattant et Institution nationale des invalides » qui confond les pensions et retraites, les dépenses de soins médicaux et appareillage ou encore les crédits de l'Institution nationale des invalides. Il espère que les missions et programmes de la section ministérielle seront présentés de manière plus cohérente.

En outre, ces agrégats n'incorporent pas de personnel. Cette situation est incompatible avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il conviendrait donc d'inclure, par exemple, dans ces agrégats une partie des effectifs de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale ou bien une partie de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

1.— La consommation des crédits

— Les crédits de la retraite du combattant

La diminution du nombre de titulaires de la retraite du combattant est désormais compensée par les attributions nouvelles en faveur des appelés du contingent ayant servi en Afrique du Nord, dont les premières classes d'âge atteignent, à présent, l'âge de 65 ans.

On observera que, pour la première fois depuis trois ans, les crédits pour 2001 n'avaient pas été sous-estimés. Rappelons qu'en 2000, la forte consommation des crédits avait nécessité un virement de crédits représentant 4,5 % des crédits ouverts, portant la dotation de ce chapitre à 414,36 millions d'euros.

Pour autant, ces crédits n'avaient finalement été consommés qu'à hauteur de 409,75 millions d'euros. En 2001, 465,66 millions d'euros avaient été inscrits, soit 14 % de plus que les crédits réellement consommés l'année précédente. Finalement, un arrêté d'annulation a réduit cette dotation de 6,10 millions d'euros, la portant à 459,56 millions d'euros. Cette dotation a été consommée à 96,8 %, soit 444,7 millions d'euros.

Les crédits pour 2002 atteignent 534,83 millions d'euros, soit 20,3 % de plus que les crédits consommés en 2001. Au 31 août 2002, 60,8 % de cette dotation a été consommée.

Cette augmentation régulière des crédits de la retraite du combattant s'explique notamment par l'arrivée à l'âge de la retraite des Anciens combattants rappelés pour les opérations en Afrique du Nord, ainsi que par l'élargissement du nombre des bénéficiaires. Ainsi, l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2001 a-t-elle permis à 44.000 rappelés d'Algérie de bénéficier de cette retraite.

– Les crédits des pensions militaires d'invalidité

Les pensions militaires d'invalidité diminuent sans phénomène de compensation. Cette évolution est largement imputable à la disparition progressive des classes d'âge ayant participé à la Deuxième Guerre Mondiale.

Compte tenu de ces évolutions, les crédits inscrits sur le chapitre 46-20 ont baissé en 2002 de 11,74 millions d'euros, par rapport aux dotations pour 2001.

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TITULAIRES
DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ
(Chapitre 46-20)**

	1998	1999	2000	2001
Consommations (<i>en millions d'euros</i>)	2.780,52	2.688,07	2.594,91	2.496,64
Nombre de pensionnés				
Invalides pensionnés	375.054	357.479	341.271	330.330
Pensions et veuves d'orphelins	161.479	154.634	147.621	143.281
Pensions d'ascendants	15.315	13.591	11.613	10.862
Total	551.848	525.704	500.505	484.473
Nombre de concessions nouvelles et de révisions				
Invalides pensionnés	12.559	10.913	9.782	8.867
Pensions et veuves d'orphelins	4.424	4.300	4.168	3.861
Pensions d'ascendants	199	143	152	98
Total	17.182	15.356	14.102	12.826
Incidence de l'évolution annuelle des parties prenantes	- 3,89 %	- 4,74 %	- 4,79 %	- 3,20 %

Source : Secrétariat d'État à la défense, chargé des anciens combattants

Les prévisions pour 2002 laissent apparaître un nombre de pensionnés atteignant **465.990, soit une baisse de 3,82 %**.

L'estimation de l'évolution des crédits de la dette viagère s'avère délicate, chaque année. Le tableau ci-après témoigne, toutefois, de l'effort de rigueur accompli en matière de prévision de l'évolution des charges liées à la dette viagère :

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA DETTE VIAGÈRE
(CHAPITRES 46-20 et 46-21)**

(en euros)

Gestion	Crédits votés	Évolution annuelle (en %)	Crédits consommés	Évolution annuelle (en %)	Différence arrondie (millions d'euros)	Taux de consommation des crédits (en %)
1994	3.429.179.352	- 3,36	3.417.391.723	- 1,88	+ 11,74	99,66
1995	3.390.281.375	- 1,13	3.386.209.462	- 0,91	+ 4,12	99,88
1996	3.337.461.145	- 1,56	3.304.368.649	- 2,42	+ 33,08	99
1997	3.241.066.106	- 2,87	3.193.578.054	- 3,35	+ 48,17	98,51
1998	3.148.072.206	- 2,87	3.138.925.265	- 1,72	+ 8,99	99,71
1999	3.014.441.525	- 4,15	3.066.716.906	- 2,30	- 59,91	101,63
2000	3.032.730.833	+ 0,06	3.004.744.578	- 2,02	+ 28	99,1
2001	2.731.886.389	- 11,01	2.693.375.324	- 11,56	- 38,5	99,1

Source : secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants

Il convient d'observer que le taux de consommation des crédits à été de 99,1 % en 2000 et 2001, permettant ainsi de parvenir à un équilibre presque parfait entre crédits votés et crédits consommés. Malgré la complexité des paramètres pris en compte, les prévisions d'évolution de la dette viagère se sont donc révélées très proches de la réalité depuis 1994. Il faut tout de même rappeler que cet équilibre s'explique par une contraction des crédits de 14,3 millions d'euros opérée en cours d'année.

Les premiers résultats de l'exercice 2002 (au 31 août) font état d'un rythme de consommation des crédits conforme aux prévisions. Le chapitre 46-21, qui a connu de fortes surconsommations lors des exercices précédents, présente un état de consommation des crédits plus satisfaisant.

EXECUTION DU BUDGET AU 31 AOÛT 2002

Crédits de la dette viagère

(en euros)

Chapitres	Libellés	Situation nette	Dépenses nettes	Disponible	Ratio de dépenses (en %)
46-20	Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	2.451.532.000	1.622.523.000	829.009.000	66,2
46-21	Retraite du combattant	534.830	325.070	209.750	60,8

Source : agence comptable centrale du Trésor

2.- Les crédits inscrits pour 2003 : l'application du rapport constant

– L'évolution des parties prenantes

Le projet de loi de finances repose sur l'hypothèse d'une diminution de 4 % du nombre des parties prenantes, mais l'impact de cette baisse doit être apprécié de manière différenciée.

L'évaluation des crédits de la dette viagère repose, en effet, sur des hypothèses d'évolution différentes pour le calcul des crédits de pensions d'invalidité (chapitre 46-20), qui diminuent, et celui des retraites du combattant (chapitre 46-21) qui, au contraire, progressent.

La diminution du nombre des parties prenantes entraînera une baisse nette de 131,98 millions d'euros des crédits du chapitre 46-20, qui finance les pensions d'invalidité ainsi que des indemnités et allocations diverses.

En revanche, les crédits affectés à la retraite du combattant (chapitre 46-21) connaissent une très forte augmentation. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des anciens combattants d'Afrique du nord, ceux nés en 1936 atteignent l'âge de 65 ans en 2001, et des évolutions de dépenses qu'elle implique, les crédits augmentent de 29,68 millions d'euros.

– L'effet de l'application du rapport constant

Votre Rapporteur spécial rappelle que le mécanisme du rapport constant permet de revaloriser les pensions militaires d'invalidité versées aux anciens combattants de manière à leur assurer une évolution similaire à celle des traitements de la fonction publique.

Mis en œuvre par l'article L. 8 bis du code des pensions, ce mécanisme intègre, depuis 1990, les mesures catégorielles attribuées à divers corps de fonctionnaires de l'État et non plus seulement les revalorisations générales du point de la fonction publique.

Les calculs sont effectués à partir de la loi de finances initiale pour 2002, en appliquant aux chapitres de la dette viagère une majoration correspondant aux revalorisations des traitements de la fonction publique décidées en 2002 et une provision au même titre, pour 2003.

S'agissant des **pensions militaires d'invalidité**, 2,42 millions d'euros sont affectés à la revalorisation de la valeur du point de pension. Par ailleurs, une provision de 2,32 millions d'euros est inscrite à ce même chapitre afin de financer une éventuelle revalorisation du point qui interviendrait en 2003.

Enfin, l'inscription d'une provision en vue de la dé cristallisation des pensions des anciens combattants étrangers implique l'inscription de 58,25 millions

d'euros. Au total, **la baisse des crédits du chapitre 46-20 se limite à 2,9 %**, soit 71,4 millions d'euros.

Pour la **retraite du combattant**, l'application du rapport constant au titre des mesures salariales prises en 2002 justifie une mesure positive de 495.000 euros. Au titre de l'application du rapport constant pour 2003, une provision de 525.000 euros est inscrite. Si l'on ajuste une mesure d'ajustement négative de 40,1 millions d'euros et une provision de 14,25 millions d'euros en vue de la décrystallisation des prestations servies aux anciens combattants étrangers, les crédits consacrés à la retraite du combattant augmentent, au total, de 4,84 millions d'euros, soit une progression de près de 1 % par rapport à 2002.

Au total, l'application du rapport constant à la dette viagère entraîne une majoration des dépenses de **5,76 millions d'euros**.

Par conséquent, les crédits de la dette viagère s'établiront, en 2002, à 2.919,8 millions d'euros.

Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (– 2,2 % par rapport à 2002).

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES CHAPITRES DE LA DETTE VIAGÈRE

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Évolution LFI 2002 et PLF 2003	Évolution (en %)
Chapitre 46-21 – Retraite du combattant	534,83	539,67	+ 4,84	+ 0,90
Chapitre 46-20 – Pensions d'invalidité, allocations, indemnités diverses	2.451,53	2.380,12	– 71,41	– 2,91
Total dépenses indexées	2.986,36	2.919,79	– 66,57	– 2,23

Source : projet de loi de finances

– Le mécanisme du rapport constant

Votre Rapporteur spécial rappelle que le mécanisme du rapport constant a été modifié en 1990, afin de prendre en compte, dans la revalorisation des pensions, non seulement les mesures générales de revalorisation des traitements dans la fonction publique, mais également les mesures catégorielles qui ne concernent que certains corps de fonctionnaires.

La mise en œuvre de ce dispositif se fait en deux temps :

Premièrement, le point de pension militaire d'invalidité est revalorisé de la même manière que le point d'indice des traitements de la fonction publique, c'est-à-dire, au même taux et à compter de la même date.

Deuxièmement, une fois par an, une comparaison est effectuée entre l'évolution des traitements des fonctionnaires (mesurée par l'indice INSEE) et celle des pensions militaires d'invalidité de l'année précédente, ce qui permet d'intégrer l'impact des mesures catégorielles. Une mise à niveau d'évolution de la valeur du point de pension est alors réalisée au 1er janvier de l'année en cours (recalage en niveau) puis un versement de supplément de pension compensant le manque à gagner de l'année précédente (rattrapage en masse) est effectué.

Une commission tripartite, composée de parlementaires, de représentants des associations et de l'administration, créée par la loi, est chargée de donner son avis sur la revalorisation des pensions.

L'incidence budgétaire du système actuel d'indexation des pensions militaires d'invalidité est la suivante :

- pour 1997, la base de recalage de la valeur du point de pension militaire d'invalidité retenue au 1^{er} janvier 1997 est de + 0,1 % ;
- pour 1998, aucune modification de la valeur du point n'est intervenue au 1^{er} janvier. En effet, la politique salariale pour 1997 a privilégié une approche globale, au travers de l'augmentation de la valeur du point fonction publique ;
- pour 1999, le recalage a reflété uniquement l'attribution au 1^{er} juillet 1998, en vertu de l'accord salarial du 10 février 1998, de points différenciés aux fonctionnaires, qui est répercutée dans l'indice INSEE.
- pour 2000, le recalage a été de 0,76 centimes d'euros, portant la valeur du point à 12,43 euros.
- Pour 2001, le recalage a été fixé à 0,61 centimes d'euros, portant la valeur du point à 12,49 euros (au 1^{er} janvier). Cette valeur a été portée à 12,55 euros au 1^{er} mai puis à 12,64 euros au 1^{er} novembre.
- Au 1^{er} janvier 2002, le point atteignait donc 12,64 euros au 1^{er} janvier. **Au 1^{er} mars, il a été porté à 12,73 euros** pour tenir compte de la revalorisation générale des traitements de la fonction publique.

À la date de remise du présent rapport, la commission tripartite ne s'est toujours pas réunie. Votre Rapporteur ne dispose donc pas d'autres informations relatives à la fixation de la valeur du point pour 2002.

Cette méthode d'indexation, bien que peu lisible, reste plus favorable, tant en masse qu'en niveau, que le dispositif en vigueur avant 1990, comme le montre le tableau ci-après :

**COMPARAISON ENTRE L'ARTICLE L. 8 BIS DU CODE DES PENSIONS AVANT ET APRES 1990,
POUR UNE PENSION D'INVALIDITE CORRESPONDANT AU TAUX DE 100 %
AVEC ALLOCATION DE GRAND MUTILE (INDICE 1000)**

(en euros)

	Ancien article L. 8 bis	Article 123 Loi de finances pour 1990	Ecart
1990			
Rappel opéré au titre de 1989	–	78,51	78,51
Valeur du point moyenne sur l'année	863,29	867,32	4,03
1991			
Rappel opéré au titre de 1990	–	–	–
Valeur du point moyenne sur l'année	882,43	878,77	– 3,65
1992			
Rappel opéré au titre de 1991	–	50,31	50,31
valeur du point moyenne sur l'année	910,25	909,07	– 1,18
1993			
Rappel opéré au titre de 1992	–	35,06	35,06
valeur du point moyenne sur l'année	935,10	936,75	1,64
1994			
Rappel opéré au titre de 1993	–	28,97	28,97
valeur du point moyenne sur l'année	945,80	949,93	4,12
1995			
Rappel opéré au titre de 1994	–	36,59	36,59
valeur du point moyenne sur l'année	969,95	977,43	7,49
1996			
Rappel opéré au titre de 1995	–	7,62	7,62
valeur du point moyenne sur l'année	983,17	991,43	8,25
1997			
Rappel opéré au titre de 1996	–	12,20	12,20
valeur du point moyenne sur l'année	988,49	997,81	9,32
1998			
Rappel opéré au titre de 1997	–	–	–
Valeur du point moyenne sur l'année	995,26	1 009,20	13,95
1999			
Rappel opéré au titre de 1998	–	14,05	14,05
Valeur du point moyenne sur l'année	1 009,91	1 023,19	13,28
2000			
Rappel opéré au titre de 1999	–	7,62	7,62
Valeur du point moyenne sur l'année	1 027,85	1 035,31	7,46
2001			
Rappel opéré au titre de 2000	–	6,10	6,10
Valeur du point moyenne sur l'année	n.c.	n.c.	n.c.
2002			
Rappel opéré au titre de 2001	n.c.	n.c.	n.c.
Écart total sur la période	1.053,49 euros (1)		

(1) Ce montant correspond à l'écart observé entre 1990 et 2001, les données ultérieures n'ayant pas été communiquées à votre Rapporteur, la Commission tripartite ne s'étant pas encore réunie.

Source : secrétariat d'État à la Défense chargé des Anciens combattants

Ce tableau montre que, sur la période 1990-2001, **un pensionné à 100 %** avec allocation de grand mutilé (indice 100) **aura perçu 1.053,49 euros de plus** par rapport au montant qui lui aurait été versé au titre de l'ancien article L. 8 bis.

En définitive, ce dispositif s'avère avantageux, comme en témoigne d'ailleurs l'absence de revendication motivée par un éventuel décrochage monétaire de pensions, comme ce fut le cas dans les années 80. Il n'en reste pas moins que le système actuel d'indexation nécessite une simplification de son mode de calcul, dont les modalités sont en cours d'études.

C.- BILAN DES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

Votre Rapporteur spécial rappelle que deux mesures nouvelles ont été votées dans la loi de finances initiale pour 2002.

1.- L'augmentation de la majoration des pensions des veuves

L'article 127 de loi de finances initiale pour 2002 a permis l'augmentation de la majoration spéciale accordée à certaines veuves de grands invalides.

En effet, l'article L. 43 du code des pensions permet aux veuves de grands invalides de guerre de percevoir une pension. En outre, l'article L. 52-2 du même code prévoit que cette pension peut faire l'objet d'une majoration spéciale au regard des soins qu'elles ont apportés à leur mari. Cette majoration s'applique à deux catégories de veuves, à un taux différent selon qu'elles bénéficient de l'allocation spéciale « n°5 bis/a » ou « n°5 bis/b. » L'allocation « n°5 bis/a » est versée à la veuve d'un grand invalide, âgée de plus de 60 ans et qui a assisté constamment son mari pendant au moins 15 ans. L'allocation « n°5 bis/b » est versée aux veuves remplissant les mêmes critères, mais dont le défunt mari était aveugle ou bi-amputé ou encore tétraplégique.

L'article 127 de loi de finances initiale pour 2002 a augmenté le taux de la majoration de 120 points, portant celle-ci à 260 points, dans le premier cas, et à 350 points dans le deuxième cas. Cette mesure a entraîné une majoration des crédits de 2,287 millions d'euros, répercutée dans les services votés pour 2003.

2.- Le rattrapage des pensions des grands invalides

L'article 129 de loi de finances initiale pour 2002 a achevé le processus d'alignement des pensions des grands invalides sur le régime normal de ces pensions.

En effet, il convient de rappeler que, dans un souci de corriger certains effets excessifs du mécanisme de calcul des pensions militaires d'invalidité, l'article 120 de la loi de finances pour 1991 avait bloqué, au premier franc, la valeur du point d'indice des pensions d'invalidité dont le montant annuel dépassait 54.882 euros. Dès lors, toute revalorisation ultérieure des pensions militaires d'invalidité concernées était rendue impossible.

Rompant avec cette logique de blocage en vigueur du 1^{er} janvier 1991 au 1^{er} janvier 1995, l'article 78 de la loi de finances pour 1995 a remis en place un mécanisme de revalorisation de ces pensions. Depuis le 1^{er} janvier 1995, ces dernières sont calculées sur la base d'un indice bénéficiant du pourcentage normal d'augmentation. Cependant, le point d'indice servant de référence à cette revalorisation annuelle a subi quatre années de blocage, du 1^{er} janvier 1991 au 1^{er} janvier 1995. À partir de cette date, même si la revalorisation des pensions

supérieures à 54.882 euros s'est effectuée au même rythme que pour les autres pensions, un décalage subsistait du fait des quatre années de blocage.

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2000, le précédent gouvernement s'était engagé devant le Parlement à combler progressivement cet écart. C'est ainsi que l'article 123 de la loi de finances initiale pour 2000 a prévu une revalorisation exceptionnelle de 1,5 % de ces pensions. Un crédit de 2,29 millions d'euros avait été inscrit à ce titre. Puis l'article 106 de la loi de finances initiale pour 2001 avait prévu une revalorisation de ces pensions de 3 % au 1^{er} janvier 2001. Ce rattrapage avait eu pour corollaire une nouvelle augmentation des crédits de 3,20 millions d'euros.

Au titre de la dernière étape du rattrapage, consacrée par l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2002, c'est une dotation de 2,59 millions d'euros qui a été inscrite au budget des anciens combattants et qui est désormais intégrée aux services votés.

D.- CARTE DU COMBATTANT ET RETRAITE DU COMBATTANT

Votre Rapporteur rappelle que la retraite du combattant est versée à tout titulaire de la carte du combattant, à l'âge de 65 ans ou, dans certains cas, dès 60 ans.

Les conditions d'octroi de cette retraite ont été régulièrement assouplies par le biais d'une attribution simplifiée de la carte du combattant. L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2002 a innové en prévoyant, non pas un nouvel assouplissement des conditions d'attribution de la carte mais, directement, un aménagement des conditions d'octroi de la retraite.

1.- Les assouplissements de l'attribution de la carte du combattant

Votre Rapporteur rappelle que l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2001 a permis d'**attribuer la carte du combattant aux rappelés d'Afrique du nord**. Cette avancée traduit une préoccupation motivée par la recherche, légitime, d'une égalité de traitement entre les générations de feu.

Créée par la loi du 19 décembre 1926, la carte du combattant, codifiée à l'article L. 253 du code de pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, bénéficie aux Anciens combattants des conflits de 1914-1918 et 1939-1945 ainsi qu'à ceux ayant participé aux opérations d'Indochine et de Corée et, depuis 1974, d'Afrique du Nord, dans les conditions fixées dans le code des pensions militaires d'invalidité.

L'attribution de cette carte ouvre aux anciens d'Afrique du Nord un certain nombre de droits, dont la possibilité de souscrire aux rentes mutualistes réservées aux anciens combattants, ainsi que de bénéficier des allocations versées par le Fonds de solidarité. Cette carte donne, en outre, droit à la retraite du combattant, servie à tous ses titulaires à partir de 65 ans. Les rappelés sont des Français ayant effectué en totalité leur service militaire et qui ont été de nouveau appelés sous les drapeaux en 1956, du fait de la situation en Algérie. Ils l'ont été pour une durée généralement

comprise entre cinq et six mois. Dès lors, en fixant à quatre mois la durée minimale de séjour en Algérie, le présent dispositif s'applique à l'ensemble des rappelés.

Ces dispositions permettent à la Nation de témoigner sa légitime reconnaissance à l'égard de ceux qui étaient jusqu'alors bien souvent exclus de toute réparation.

Par ailleurs, votre Rapporteur souligne que le précédent secrétaire d'État Jacques Floch a estimé ⁽¹⁾ que cette disposition nouvelle devait bénéficier également aux **fonctionnaires de police**, y compris ceux appartenant aux Compagnies républicaines de sécurité, ayant effectué des séjours en Algérie totalisant au moins quatre mois de présence.

2.- Les assouplissements des conditions de versement de la retraite du combattant

Définie à l'article L. 255 du code des pensions d'invalidité et des victimes de guerre, la retraite du combattant est cumulable, sans aucune restriction, avec la rente mutualiste du combattant que le titulaire aura pu se constituer et avec les pensions qu'il pourrait toucher à un titre quelconque. Cette retraite annuelle, qui n'est pas réversible, est accordée en témoignage de la reconnaissance nationale.

L'article L. 256 du code précité dispose que cette retraite est versée à l'âge de 65 ans, en prévoyant toutefois une exception. En effet, le premier alinéa de cet article permet au titulaire de la carte du combattant, bénéficiaire du livre IX du code de la Sécurité sociale, de percevoir la retraite correspondante dès l'âge de 60 ans.

L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2002 a étendu cette exception aux anciens combattants ayant subi des infirmités liées à des services accomplis, hors métropole, dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre ou de campagne de guerre. Cette mesure s'est traduite par l'inscription d'une dotation supplémentaire de 12,2 millions d'euros au chapitre 46-21 du budget des Anciens combattants.

E.- VERS LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ETRANGERS

Votre Rapporteur est tout particulièrement sensible à la question de la cristallisation des pensions et souhaite que le dispositif législatif puisse être prochainement adapté pour tenir compte de la jurisprudence actuelle du juge administratif.

Votre Rapporteur rappelle que si les anciens combattants ressortissants des États antérieurement placés sous souveraineté française ont, en principe, les mêmes droits que leurs compagnons d'armes de nationalité française, le législateur a adopté plusieurs dispositifs dits de « cristallisation » figeant le montant des pensions versées et instaurant une forclusion quant à l'ouverture de droits nouveaux.

⁽¹⁾ Instruction CAB/CA/AD/BO N° 5716 du 23 juillet 2001

Cette cristallisation, qui s'applique tant aux pensions militaires d'invalidité qu'à la retraite du combattant – servie, généralement à 65 ans, aux titulaires de la carte du combattant – a néanmoins fait l'objet de deux types d'adaptations : certaines pensions ont été revalorisées par voie réglementaire et la loi a permis la reconnaissance de certains droits nouveaux.

Cependant, le Conseil d'État a, dans arrêt du 30 novembre 2001, « Diop », estimé que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisqu'elle n'est ni assortie de justifications objectives et raisonnables, ne poursuivant pas un objectif d'utilité publique, ni fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

En outre, l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2001, issu d'un amendement parlementaire, a institué une commission d'études 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. »* La composition de cet organisme est fixée par un décret du 2 juillet 2001. La Commission est présidée par M. Anicet Le Pors, et ses membres, dont deux députés et deux sénateurs, ont été désignés par un arrêté du 19 octobre 2001. Cette commission a remis son rapport le 17 avril 2002.

1.- Le principe de la cristallisation

Rappelons qu'aux termes de l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960 :

« A compter du 1^{er} janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'État 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 ».

Dès 1962, ces dispositions de « cristallisation » s'appliquaient à la quasi-totalité des États d'Afrique Noire (exceptés le Sénégal, le Gabon, le Tchad et la République Centrafricaine) et aux trois États du Maghreb. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1979 a étendu ces dispositions aux quatre États précités, avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 1975.

En ce qui concerne les États 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 1958 portant loi de finances pour 1959.

Rentrent dans le champ d'application de la cristallisation tous les avantages servis au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite et du code des

pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, ainsi que les traitements de la Légion d'Honneur et de la médaille militaire.

Les modalités de cristallisation sont différentes suivant que l'on se place dans le cadre de l'article 71 de la loi de finances pour 1960, qui constitue le « droit commun » de la cristallisation, ou dans celui de l'article 170 de la loi de finances pour 1959.

En vertu du paragraphe I de l'article 71 de loi de finances pour 1960, les pensions en cours de jouissance à la date d'effet dudit article sont remplacées, jusqu'à l'expiration normale de leur validité, par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base du tarif en vigueur à cette date. Aucun droit nouveau fondé sur l'invalidité, la situation de famille ou le décès (ou sur l'intervention de « mesures nouvelles ») n'est plus ouvert à compter de cette date d'effet. En outre, pour les décès survenus antérieurement à la date d'application de l'article 71, le droit aux avantages soumis à des conditions spéciales (pensions d'ascendant, supplément exceptionnel des pensions de veuve) n'est ouvert que si ces conditions étaient remplies à cette date.

Plus draconiennes sont les conditions dans lesquelles les pensions des ressortissants indochinois ont été cristallisées par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. En effet, toute possibilité de déroger par décret à la cristallisation des droits et des tarifs a d'emblée été écartée. Les indemnités annuelles et viagères substituées aux pensions sont calculées sur la base du tarif des pensions en vigueur au 31 décembre 1956, soit 0,48 euro, qui n'a jamais été revalorisé depuis 40 ans. Toutefois, l'article 100 de la loi de finances pour 1996 a permis l'ouverture de droits nouveaux au titre de l'année 1996. Cette mesure a été reconduite pour un an par l'article 126 de la loi de finances pour 1997. Les demandes de pension des invalides et de leurs ayants cause, ainsi que les demandes de retraite du combattant ont donc été recevables jusqu'au 31 décembre 1997.

Enfin, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 cristallise les pensions des nationaux algériens à compter du 3 juillet 1962 en lieu et place de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 1960.

2.- Les aménagements récents limitant les effets de la forclusion

L'article 109 de la loi de finances pour 2001 et l'article 131 de la loi de finances initiale pour 2002 ont aménagé les conditions de forclusion des demandes de retraites du combattant.

Cet article concerne les pensions cristallisées du fait de l'application de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 et de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981. Il vise donc l'ensemble des anciens combattants des États antérieurement sous souveraineté française, à l'exception des ressortissants du Viêt-nam, du Cambodge et du Laos, dont le régime de cristallisation est fixé par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. Votre Rapporteur spécial rappelle que ces

ressortissants ont pu bénéficier d'un mécanisme de levée de forclusion jusqu'au 31 décembre 1997.

Cet article n'a pas pour effet de modifier les modalités de calcul des pensions, mais vise à permettre aux anciens combattants concernés de faire valoir leurs droits à pension. En effet, les demandes de pension se voyaient frappées de forclusion dès lors qu'elles étaient présentées après l'entrée en vigueur de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 ou après le 3 juillet 1962 pour les ressortissants algériens, en vertu de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981.

Cependant, le gouvernement, qui était à l'origine de cette mesure, a omis le cas des ex-Indochinois. C'est pourquoi il a, à nouveau, déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2002 – devenu l'article 131 – qui complète l'article 170 de la loi de finances pour 1959 en permettant la levée de la forclusion pour les demandes de retraites du combattant, au taux cristallisé, formulées par les ressortissants du Laos, du Cambodge et du Viêt-nam.

3.– La remise en cause du principe même du gel des tarifs

Le Conseil d'État, saisi de deux recours du ministre de la défense et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie tendant à réformer un arrêt du 7 juillet 1999 de la Cour administrative d'appel de Paris annulant le jugement du Tribunal administratif de Paris du 17 juillet 1996, par lequel, ce dernier rejetait le recours de M. Diop formulé contre la décision implicite de rejet des deux ministres de sa demande de revalorisation de sa pension, a confirmé le jugement de la Cour administrative d'appel.

Le requérant s'était appuyé, pour fonder sa requête au Tribunal administratif, sur le pacte des droits civils et politiques ; il l'a en outre complétée d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec celle de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel. La Cour a estimé que ce moyen, relevant de la même cause que celui tiré du Pacte précité, pouvait valablement être soulevé en appel.

La Cour ayant estimé que les pensions militaires, qui sont des allocations pécuniaires et viagères, sont des biens au sens de l'article premier du protocole additionnel à la Convention précitée, elle a observé que le requérant ne percevait une pension ne représentant qu'un tiers de celle d'un français remplissant les mêmes critères que lui, du seul fait de sa nationalité. Cette différence de traitement entre anciens agents publics ne repose « *sur aucune justification objective et raisonnable* » au regard de l'article 14 de la Convention. En conséquence, la Cour écarte l'application de la loi de finances pour 1960 et des autres textes législatifs incompatibles avec les stipulations de la Convention.

C'est ce raisonnement que le Conseil d'État a validé dans son arrêt du 30 novembre 2001, estimant que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une

discrimination au sens de l'article 14 de la Convention, puisqu'elle n'est ni assortie de justifications objectives et raisonnables, ne poursuivant pas un objectif d'utilité publique, ni fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

Si le cas d'espèce concernait une pension de retraite militaire, le raisonnement du juge administratif est transposable à l'ensemble des prestations soumises à cristallisation (retraite du combattant, pensions d'invalidité...). Au total, ce sont près de 85.000 personnes (60.000 au titre de la retraite du combattant et 25.000 bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité) qui pourraient prétendre à une revalorisation de leurs prestations, pour un coût pouvant atteindre 0,44 milliard d'euros par an.

Afin d'éviter la multiplication de recours contentieux, le dispositif législatif devrait être prochainement adapté pour tenir compte de l'arrêt « Diop. »

Suite à cet arrêt, la commission présidée par M. Anicet Le Pors a formulé trois propositions :

- soit appliquer le taux actuellement en vigueur pour les anciens combattants Français aux ressortissants des pays étrangers ;
- soit appliquer la parité de pouvoir d'achat fixée par l'ONU ;
- soit appliquer les taux fixés par l'ONU mais en les affectant d'un correctif car leur application stricte aboutirait à ce que les ressortissants de certains pays voient leur pension diminuer.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, et conformément aux propos tenus le 24 juillet dernier à l'Assemblée nationale par le Secrétaire d'État aux anciens combattants, il semble que ce soit vers cette troisième solution que s'oriente le Gouvernement.

Votre Rapporteur souligne que **ces anciens combattants méritent des pensions dignes des souffrances qu'ils ont consenties pour la France**

Pour anticiper le financement de la décristallisation des prestations, le gouvernement propose de provisionner **58,25 millions d'euros** au titre des pensions militaires d'invalidité et **14,25 millions d'euros** au titre de la retraite du combattant.

F.– L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DEPORTES POUR FAITS DE RESISTANCE

Le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué une mesure de répartition pour les orphelins dont les parents ont été victimes des persécutions antisémites perpétrées durant l'Occupation.

Il dispose que « *toute personne dont la mère ou le père a été déporté de la France dans le cadre des persécutions antisémites durant l'Occupation et a*

trouvé la mort en déportation a droit à une mesure de réparation, conformément aux dispositions du présent décret, si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue. »

Ces orphelins peuvent percevoir une indemnisation, versée par l'ONAC, sur des crédits inscrits au chapitre 46-02 des Services généraux du Premier ministre.

Cependant, le dispositif actuel ne permet pas aux orphelins de déportés pour faits de Résistance de bénéficier de cette indemnisation.

Le Secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants a annoncé qu'une commission allait être créée afin de formuler des propositions pour ne pas introduire d'iniquité entre les orphelins de déportés. Cette commission sera présidée par une personnalité indépendante et dont l'impartialité sera incontestée.

II.- LA SOLIDARITE NATIONALE A L'EGARD DU MONDE COMBATTANT

Le rôle du secrétariat d'État ne se limite pas à la seule réparation du préjudice physique ou psychologique des anciens combattants et victimes de guerre. Il est également d'assurer la réparation de certains préjudices matériels et moraux. L'exercice de cette mission de solidarité vis-à-vis de ses ressortissants traduit le devoir de reconnaissance de la Nation face aux sacrifices consentis.

Cette mission essentielle ne relève pas du seul département ministériel : elle s'accomplit en partenariat avec l'Office national des Anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

Elle comprend l'offre de soins gratuits aux pensionnés de guerre, le soutien à la constitution de la rente mutualiste du combattant, l'aide apportée aux anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine, en situation de chômage de longue durée ainsi que des dispositifs d'action sociale.

A.- L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

1.- Les effectifs

Les crédits de personnel de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), inscrits sur le chapitre 36-50 (article 10), enregistrent 50 suppressions d'emplois non budgétaires d'adjoints administratifs dans les services départementaux. Ces suppressions étaient totalement prévisibles, puisque inscrites dans le contrat d'objectifs signé entre l'établissement public et l'État.

En outre, 6 emplois non budgétaires sont supprimés du fait de la cessation d'activité de l'école de reconversion professionnelle de Béziers, pour une économie de 0,2 million d'euros, sur les ressources propres de l'établissement.

Ces suppressions s'accompagnent d'importantes mesures de transformation d'emplois, dans le cadre, notamment, du programme « Nouvel Élan » pour l'ONAC qui permet la création de 10 emplois non budgétaires de professeurs des écoles de rééducation professionnelle. Le coût de cette mesure (0,46 million d'euros) est financé par l'établissement par redéploiement des crédits de vacation. Votre Rapporteur rappelle que 10 emplois non budgétaires avaient été créés en 2002, 17 en 2001 et 24 en 2000.

Le coût total de cette mesure, qui s'élève à 457.671 euros, est financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement.

L'évolution des suppressions nettes d'emplois enregistrées par l'ONAC, depuis 1991, est retracée dans le tableau ci-après :

**BILAN DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS INTERVENUES À L'ONAC DEPUIS 1991
ET PROGRAMMÉES POUR 2003**

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- 15	- 72	- 20	0	+ 33	+ 24	+ 17	- 5	0	- 26	+ 11	- 13	- 46

Source : Secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants.

Par ailleurs, le repyramidage de différents corps se poursuit. Il s'agit notamment de celui :

- des secrétaires généraux (deux emplois transformés pour un coût de 27.077 euros) ;
- et des assistantes sociales (quatre transformations d'emplois pour un coût de 16.738 euros).

De plus, la transformation de certains corps du personnel médico-social en cadre de santé devrait entraîner un coût de 45.128 euros, pris en charge sur les ressources propres de l'établissement. En complément, 4 emplois d'infirmiers sont transformés en emplois de surveillants des services médicaux pour un coût de 21.005 euros, pris en charge par l'établissement. Cette transformation est la conséquence du conventionnement tripartite des maisons de retraite de l'ONAC. Un emploi d'ouvrier d'État est transformé en emploi de secrétaire administratif, ce qui représente une économie de 6.568 euros sur la dotation accordée par l'État.

Enfin, diverses mesures de revalorisations des primes, notamment des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, justifient l'inscription d'une mesure nouvelle positive de 0,27 million d'euros

Au total, l'effectif global de l'ONAC devrait s'établir à **1.532** personnes en 2003.

Les dépenses (hors interventions en matière d'action sociale) et les ressources sont retracées dans le tableau suivant :

MOYENS DE L'ONAC

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Dépenses (1)	81,80	99,90	98,50
Ressources			
– Subventions de l'État (2)	34,89	37,11	37,39
– Recettes des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle	37,25	35,77	39,03
Autres ressources	12,07	14,82	16,55
Total ressources	84,22	87,70	92,97

(1) hors dépenses d'action sociale.

(2) subvention de fonctionnement (budget des anciens combattants) et subvention d'investissement (inscrite au budget du ministère de la Défense, titre VI).

Source : Secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants.

2.- Les moyens

Si le projet de loi de finances pour 2003 prévoit, globalement la consolidation des moyens de fonctionnement des établissements publics (- 1,4 %), les dotations accordées à l'ONAC connaissent, elles un fléchissement, uniquement dues aux mesures de suppressions d'emplois.

L'ONAC voit sa dotation de fonctionnement diminuer de 0,9 million d'euros. Ces crédits, en baisse de 2,3 %, sont inscrits au chapitre 36-50 (article 10). Cette baisse est tout simplement la conséquence financière de la suppression nette de 46 emplois. Votre Rapporteur souligne qu'elle ne doit pas cacher la progression de la part de la subvention de l'État strictement liée au fonctionnement de l'établissement. Cette augmentation de 384.487 euros permettra de conforter l'Office dans ses missions de service de proximité auprès de ses ressortissants.

Les services départementaux de l'Office auront désormais pour mission de prendre en charge la gestion spécifique des droits des **harkis**, qui relevait, jusqu'ici, de la compétence des préfetures. Il en sera de même de la gestion des cartes de stationnement automobile portant la mention « grand invalide de guerre », actuellement assurée par le comité d'entente des grands invalides de guerre.

Enfin, l'effort de mise en sécurité et d'habitabilité des maisons de retraite s'intensifie. En effet, la subvention d'investissement aux deux établissements publics (désormais imputée sur le chapitre 67-10, article 70 du budget du ministère de la Défense) s'établira à 4,7 millions d'euros en autorisations de programme contre (1,524 millions d'euros en 2002, soit une progression de 208 %) et 2,79 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette mesure permettra de poursuivre l'effort de réhabilitation des maisons de retraites gérées par l'ONAC et notamment d'assurer la mise aux normes d'hygiène et de sécurité.

B.- UNE NOUVELLE MESURE DE MAJORATION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Amplifiant l'effort engagé depuis quatre ans, l'article 62 du présent projet de loi de finances, rattaché aux crédits des anciens combattants, prévoit une mesure nouvelle de relèvement de 115 à 122,5 points d'indice de pension de la référence servant au calcul du plafond majorable.

1.- La gestion de la rente mutualiste du combattant

a) Le principe de la rente

La retraite mutualiste des anciens combattants, majorée par l'État, est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Elle constitue le type même du fruit du travail et de l'épargne

et ne peut être considérée comme un titre de réparation, puisqu'il s'agit d'une souscription individuelle effectuée à titre volontaire, et entraînant une rémunération.

L'État encourage cette forme de placement individuel par le versement d'une majoration spécifique ce qui permet de créer un lien de solidarité entre l'effort personnel d'épargne des anciens combattants et la reconnaissance de la Nation.

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'État. En outre, la retraite mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites et est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

Le régime des retraites mutualistes des anciens combattants constitue un avantage particulièrement apprécié, comme en témoigne la situation favorable des sociétés mutualistes qui gèrent cette forme d'épargne.

Cet effort, qui profite actuellement essentiellement aux anciens d'Afrique du Nord, s'ajoute aux autres dispositions dont ils bénéficient : demi-part du quotient familial à l'impôt sur le revenu à 75 ans, action sociale de l'Office national des Anciens combattants, notamment.

Le nombre de bénéficiaires est estimé à 360.000, pour une rente d'un montant moyen de 869 euros.

b) L'évolution des crédits relatifs à la majoration de la rente mutualiste du combattant

La loi de finances initiale pour 1998 avait prévu d'aligner le remboursement par l'État de la majoration versée par les mutuelles à leurs adhérents sur le régime de droit commun (majoration légale des rentes mutualistes instaurée par la loi de 1948). Cet alignement consistait à ne faire intervenir le remboursement qu'à la clôture des comptes des mutuelles pour l'année, c'est-à-dire au cours du premier trimestre de l'année suivante. Cette mesure a connu une traduction budgétaire spectaculaire, en ce qu'elle a conduit, pour la seule année 1998, à la disparition des crédits prévus au chapitre 47-22, soit 59,46 millions d'euros.

La loi de finances initiale pour 1999 a rétabli la dotation habituelle du chapitre 47-22 qui finance le versement par l'État des sommes dues aux organismes gérant la rente mutualiste, au titre de la majoration spécifique accordée aux anciens combattants, en l'abondant de 59,46 millions d'euros correspondant au remboursement des caisses autonomes mutualistes.

La loi de finances initiale pour 1999 avait doté de 61,42 millions d'euros le chapitre 47-22. Une loi de finances rectificative a ensuite augmenté ces crédits de 7,70 millions d'euros afin de faire face à la montée en charge du dispositif. La dotation de 69,12 millions d'euros a été consommée à 99,99 %.

La loi de finances initiale pour 2000 a porté cette dotation à 75,08 millions d'euros. Cette dotation a été majorée de 0,21 millions d'euros par transfert. La dotation aura été consommée à 99,98 %.

La loi de finances initiale pour 2001 a fixé la dotation à 88,88 millions d'euros, soit une progression de 18,37 %. Néanmoins, 1,52 million d'euros ont été annulés, pour adapter les dotations aux besoins réels. Finalement, les crédits disponibles auront été consommés à 99,86 %.

En 2002, la dotation a augmenté de nouveau de 16 %, pour atteindre 103,36 millions d'euros (678 millions de francs). Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ces crédits sont consommés à 53 % au 31 août 2002.

Pour tenir compte de cette faible consommation et adapter les crédits aux besoins prévisibles, les crédits baisseront en 2003, malgré la mesure nouvelle, de 14,12 millions d'euros, pour se fixer à 89,24 millions d'euros.

2.- La revalorisation du plafond majorable

a) Les modalités d'intervention de l'État

En application de l'article L 321-9 du code de la mutualité, les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'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'État égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé.

Par ailleurs, votre rapporteur rappelle que, depuis 2002, les crédits destinés à la majoration légale des rentes (pour les préserver de l'érosion monétaire) sont inscrits à l'article 30 du chapitre 47-22 du budget des anciens combattants. Ils apparaissaient antérieurement au budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce transfert permet d'améliorer la lisibilité de l'effort accompli par l'État à l'égard des anciens combattants. Ces crédits progressent de 7,3 % pour s'établir à 78,5 millions d'euros.

Cette majoration légale est servie à tout créditrentier afin de préserver les rentes de l'érosion monétaire, tandis que la majoration spécifique de l'article 10 du chapitre 47-22 est réservée aux anciens combattants.

En dernier lieu, votre Rapporteur rappelle que l'article 108 de la loi de finances initiale pour 2001 a réécrit le premier alinéa de l'article L. 321-9 du code de la mutualité, afin de garantir la pérennité du système de majoration spécifique, dans le contexte de l'adoption, par ordonnance, d'un nouveau code contraint par les dispositions communautaires. Cet article est devenu, du fait de la publication de l'ordonnance n°2001-350 du 19 avril 2001, l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

Son premier alinéa est donc le suivant :

« Donnent lieu à une majoration de l'Etat dans les conditions fixées par décret les rentes constituées **soit directement par les mutuelles** ou les unions de mutuelles régies par le livre II, **soit par les mutuelles** ou les unions de mutuelles **opérant auprès de la Caisse nationale de prévoyance, (...)** ».

b) Une nouvelle avancée dans le projet de budget

- *Les implications de l'indexation sur le point d'indice des pensions militaires d'invalidité*

Rappelons que pour garantir le pouvoir d'achat de la rente mutualiste, la loi de finances pour 1996 avait prévu que le plafond majorable serait indexé sur l'indice des prix hors tabac (article 101 de la loi de finances initiale pour 1996).

Toutefois, une transformation du plafond majorable en points de pension a été jugée préférable. C'est pourquoi, la loi de finances pour 1998 a modifié le calcul du plafond donnant lieu à majoration par l'État des rentes mutualistes souscrites par les anciens combattants, par référence à 95 points d'indice des pensions militaires d'invalidité.

Le tableau ci-après permet de mesurer l'importance de cet effort, compte tenu de l'évolution du montant du plafond majorable depuis 1991. Il montre que le plafond majorable a été relevé de près de 73,4 % sur les douze dernières années :

ÉVOLUTION DU PLAFOND MAJORABLE DEPUIS 1990
(en euros)

Année	Plafond majorable en vigueur
1991	899,45
1992	945,18
1993	975,67
1994	1.006,16
1995	1.029,03
1996	1.067,14
1997	1.081,02
1998	1.142,76
1999	1.218,52
2000	1.304,05
2001	1.373,72
2002	1.455
2003	1.560

Source : *secrétariat d'État à la défense, chargé des anciens combattants*

– Le relèvement progressif du plafond majorable de la rente

L'article 107 de la loi de finances pour 1998 a modifié le dispositif en indexant le plafond majorable de la retraite mutualiste sur l'indice de pension militaire d'invalidité 95, étant précisé que cet indice est revalorisé automatiquement au 1er janvier de chaque année, en fonction de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Ce nouveau mode d'indexation permet de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant et garantit une

progression plus favorable que celle liée à l'évolution des prix hors tabac. L'article 122 de la loi de finances pour 1999 a porté l'indice de 95 à 100. L'article 121 de la loi finances pour 2000 l'a porté à 105 points. Puis l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2001 l'a porté à 110 points. Enfin, l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2003 l'a porté à 115 points.

L'article 62 du présent projet de budget propose de le porter à 122,5 points.

Ainsi, le plafond de la rente a-t-il été porté de 1.081,02 euros en 1997 à 1.560 euros en 2003.

Toutefois, on rappellera que la Caisse autonome de l'Union des mutuelles de retraite des Anciens combattants revendique un rattrapage pour parvenir à 130 points. **Le coût de cette mesure, si elle avait été proposée dans le présent projet de loi de finances, aurait atteint 13,386 millions d'euros.**

Le coût de la mesure nouvelle, estimé à 6,69 millions d'euros, sera imputé sur le chapitre 47-22 du budget des Anciens combattants :

- à l'article 20, pour un montant de 3,88 millions d'euros, pour la majoration spécifique aux anciens combattants ;
- à l'article 30, pour un montant de 2,81 millions d'euros, pour la majoration légale.

Au total, les crédits la majoration spécifique de la rente mutualiste du combattant s'élèveront à 89,2 millions d'euros en 2003. Avec la majoration légale, ces crédits atteindront 167,7 millions d'euros.

3.- Le délai de forclusion

L'article 66 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social permet désormais aux souscripteurs de bénéficier de la majoration accordée par l'État à la rente constituée auprès d'une société mutualiste, à la condition que l'adhésion ait eu lieu dans un délai de dix ans à compter de l'obtention de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation, et non plus dans un délai de dix ans après l'ouverture du droit à majoration pour la catégorie à laquelle appartenait le sociétaire (anciens combattants de 1939-1945, d'Indochine, d'Afrique du Nord, etc.). Cette disposition est applicable à toutes les générations du feu. Votre Rapporteur rappellera qu'au-delà de ce délai, la majoration d'État n'est pas supprimée mais qu'elle est réduite de moitié.

C.- L'AIDE EN FAVEUR DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD

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

compose, désormais, de deux allocations non cumulables : **l'allocation différentielle** (AD), d'une part, et **l'allocation de préparation à la retraite** (APR), d'autre part, pour lesquelles aucune condition d'âge n'est plus requise.

La dotation du Fonds de solidarité pour les anciens d'Indochine et d'Afrique du Nord, inscrite sur le chapitre 46-10, passe de 90,71 millions d'euros en 2002 à 50 millions d'euros en 2003, soit une forte diminution de 55 % (à comparer avec la baisse de 39,5 % observée en 2002, de 11,33 % en 2001 et de 28,5 % en 2000). Cette évolution s'explique par le fait que la classe d'âge la plus importante des allocataires du Fonds de solidarité a atteint 60 ans en 2001 et 2002 ainsi que par l'amélioration de la situation économique générale.

Le chapitre 46-10 comprend article 20 dont la finalité est de retracer les crédits destinés à la mise en place du dispositif « ARPE – Anciens combattants », institué par l'article 121 de la loi de finances initiale de 1999. Cette ligne, qui était déjà en baisse de 75 % l'an dernier, n'est désormais plus dotée. Cet état de fait traduit, en réalité l'achèvement de la mise en œuvre de cette allocation, qui concerne 56 personnes.

1.– La gestion du Fonds de solidarité

a) Le régime des prestations

Le dispositif initial du Fonds repose sur l'allocation différentielle (AD), accordée aux personnes seules. Il s'agit d'un complément de ressources spécifique, qui assure à tout bénéficiaire un revenu mensuel minimum garanti de **740,12 euros** au 1^{er} janvier 2002.

En application de l'article 109 de la loi de finances initiale pour 1998, ce revenu peut être porté à **898,26 euros**. Cette allocation ne supportant aucune cotisation, elle n'est constitutive ni de droits propres ni de droits supplémentaires à ceux de l'avantage principal qu'elle complète, le cas échéant.

Au dispositif initial s'est ajoutée, en 1995 (article 79 de la loi de finances initiale pour 1995), une allocation de préparation à la retraite (APR), destinée à répondre, en partie, à la demande d'octroi de la retraite anticipée, formulée par les associations du monde combattant. Cette allocation n'est accessible qu'aux personnes ayant bénéficié pendant six mois consécutifs de l'AD à la date de leur demande si elles totalisent moins de 160 trimestres de cotisations à l'assurance maladie et sans délai si elles en totalisent au moins 160. Il s'agit d'un revenu complet servi à titre principal. L'APR est constitutive de droits en matière d'assurances maladie-maternité-invalidité et décès ainsi qu'en matière d'assurance vieillesse. A cet égard, les périodes de versement de l'APR sont validées comme périodes assimilées à des périodes de cotisation pour le calcul des droits à pension de vieillesse dans les régimes de base.

Le montant de l'APR est égal à 65 % d'un revenu de référence. Ce revenu est déterminé :

- en ce qui concerne les salariés, par rapport aux bases de cotisations à l'assurance vieillesse, telle qu'elles résultent du relevé de carrière. Jusqu'à l'annulation de cette disposition par le Conseil d'État ⁽²⁾, la meilleure des six dernières années sur la période précédant la demande d'allocation différentielle était prise en compte ;
- en ce qui concerne les non salariés, par rapport aux revenus professionnels bruts retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de la dernière année civile complète d'activité professionnelle.

Le montant de l'allocation est plafonné à 1.151,19 euros nets au 1er janvier 2002 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'AD (740,12 euros). Les deux allocations sont indexées, ainsi que le plancher et le plafond de l'APR, sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales, à compter du 1er janvier 1996.

Ces deux allocations cessent d'être versées dès lors que le bénéficiaire reprend une activité professionnelle est en mesure de faire valoir ses droits à une pension de vieillesse à taux plein ou atteint son 65ème anniversaire.

Les procédures d'instruction de l'APR, particulièrement longues, ont été réformées par un arrêté du 13 mars 1997, à effet du 1er janvier 1997. L'objectif de cette réforme était à la fois de réduire les délais d'instruction, d'harmoniser les prises de décisions et d'alléger le nombre de pièces justificatives demandées aux intéressés.

Désormais, les préfets de département sont les ordonnateurs secondaires de l'AD, alors que celle-ci était précédemment ordonnancée par les directions interdépartementales des anciens combattants. Ces dernières retrouvent, pour leur part, une compétence non partagée en matière d'instruction des dossiers d'APR. Cette réforme a permis de simplifier les circuits de travail, de réduire les coûts de fonctionnement et de clarifier les responsabilités.

b) L'évolution du nombre de bénéficiaires

– L'allocation différentielle

Depuis sa création, les conditions d'attribution de l'allocation différentielle (AD) ont fait l'objet de modifications, dans le sens d'un élargissement, afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre. La Cour des comptes observait que « *l'ensemble de ces aménagements a permis de faire passer de 1992 à 1997, le nombre de bénéficiaires de 5.888 à 28.417 allocataires et l'avantage moyen mensuel de 175,32 euros à 300,78 euros* ».

Cependant, un mouvement significatif de décrue a été amorcé en 1997, sous l'effet conjugué des départs à la retraite et de la montée en charge de l'APR. Le nombre des allocataires, qui a augmenté de 10.000 en 1996, a ainsi diminué de

(1) Arrêt du 8 février 1999

10.000 en 1997, de 6.800 en 1998, de 6.700 en 1999 et de 5.500 en 2000. Cette évolution s'est poursuivie en 2001, ramenant le nombre de bénéficiaires à 7.579, fin mai et à 5.732 au 31 décembre. Elle pourrait conduire à un nombre de bénéficiaires s'établissant à **4.029** en fin d'exercice 2002.

Le montant moyen de l'aide versée s'élève à **372,21 euros**.

Les conditions d'attribution de l'AD ont été modifiées dans la loi de finances pour 1998, en vue d'améliorer la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs en fin de droits justifiant d'une durée d'assurance vieillesse d'au moins 160 trimestres. En application de cette disposition (article 109 de la loi de finances pour 1998), les bénéficiaires de l'allocation différentielle qui remplissaient cette condition de durée d'assurance ont vu, à effet du 1er janvier 1998, le montant de ressources qui leur est garanti à travers l'AD porté à 853,71 euros, puis à 859,81 euros en 1999, à 864,08 euros en 2000, à 879,78 euros en 2001 et à 898,25 euros en 2002.

– *L'allocation de préparation à la retraite*

À sa création, cette allocation n'a pas suscité un grand nombre de demandes d'attribution pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'absence de plancher d'allocation dissuadait les bénéficiaires de l'AD dont le salaire d'activité était peu élevé d'opter en faveur d'une allocation qui ne leur assurait pas un niveau de revenu au moins équivalent. En second lieu, les revenus d'activité servant de base au calcul de l'allocation n'étaient pas actualisés. Enfin, de nombreux ressortissants craignaient que les caisses de retraite complémentaires ne leur appliquent un coefficient d'abattement, dès lors de la liquidation de la retraite s'effectuait avant 65 ans.

C'est pourquoi, des mesures ont été prises en 1995 et 1996, afin de lever ces blocages, notamment la création, en 1996 d'un plancher d'aide de 686,02 euros bruts, proche de la garantie de ressources assurée par l'allocation différentielle, puis aligné sur celle-ci par l'article 127 de la loi de finances pour 1997. Par ailleurs, l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 a créé une revalorisation de la rémunération d'activité sur la base des coefficients utilisés par le régime général pour le calcul de la retraite de base. Enfin, le problème de la menace d'abattement en matière de retraite complémentaire a été réglé grâce à l'accord des partenaires sociaux du 23 décembre 1996 qui a supprimé tout coefficient d'abattement sur la future retraite complémentaire, relevant de l'AGIRC et de l'ARRCO liquidée entre 60 et 65 ans.

Ces mesures ont permis un rattrapage du rythme de progression du nombre de bénéficiaires, renforcé par l'effet des dispositions arrêtées en loi de finances pour 1997. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes observait qu'« *entre 1995 et 1997, le nombre de titulaires de l'aide à la préparation à la retraite est ainsi passé de 1.593 à 10.998 et le montant mensuel moyen de l'allocation de 882,83 euros à 938,93 euros. Les dépenses d'aide à la préparation à la retraite en 1997 ont atteint 103,97 millions d'euros* ».

La croissance du nombre d'APR s'est ralentie et la tendance s'est inversée en 1998, après un maximum de 12.361 allocataires. L'exercice 1999 a vu la perte de 1500 allocataires et l'exercice 2000 la perte de 3.100 d'entre eux. Leur nombre, à la fin de l'année 2001, était de 5.143 et devrait atteindre **3.600** à la fin de l'exercice 2002.

On remarquera que le plancher de l'APR étant aligné sur le montant garanti par l'allocation différentielle, il en résultait que les bénéficiaires d'une APR inférieure à 898,26 euros devaient voir leur allocation portée à ce montant, dès lors qu'ils avaient validé 160 trimestres. Si cette disposition découlait logiquement de l'article 109 de la loi de finances pour 1998, sa mise en œuvre nécessitait un arrêté interministériel, qui a été publié au Journal officiel du 14 mai 1998.

Le montant moyen de l'aide versée s'élève à **844,72 euros**.

En définitive, le nombre de bénéficiaires du Fonds de solidarité a évolué de la manière suivante :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU FONDS DE SOLIDARITE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Allocation différentielle (AD)									
Nombre d'allocataires	24.359	35.577	38.919	28.257	21.392	14.720	9.194	5.732	4.881
Montant moyen mensuel (<i>en euros</i>)	219,07	284,32	278,37	300,78	323,80	305,66	334,01	372,21	—
Allocation de préparation à la retraite (APR)									
Nombre d'allocataires	—	1.593	3.077 (1)	10.940	12.287	10.720	7.550	5.143	4.201
Montant moyen mensuel (<i>en euros</i>)	—	882,68	927,04	938,93	903,72	907,22	867,89	844,72	—
Nombre total de bénéficiaires du Fonds de solidarité	24.359	37.170	41.996	39.197	33.679	25.440	16.744	10.875	9.082

(1) Au 30 juin 2002.

Source : secrétariat d'État à la défense chargé des Anciens combattants

c) L'évolution des crédits

L'évolution des crédits imputés sur le chapitre 46-10 – Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine a été, depuis 1995, la suivante :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS INSCRITES EN LOI DE FINANCES INITIALE AU TITRE DU FONDS DE SOLIDARITE

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale pour 1995	341,64
Loi de finances initiale pour 1996	304,90
Loi de finances initiale pour 1997	234,07
Loi de finances initiale pour 1998	239,92

Loi de finances initiale pour 1999	237,33
Loi de finances initiale pour 2000	171,76
Loi de finances initiale pour 2001	152,30
Loi de finances initiale pour 2002	91,47
Projet de loi de finances pour 2003	50,00

Source : secrétariat d'État à la défense chargé des Anciens combattants

Votre Rapporteur rappelle que les crédits inscrits sur le chapitre 46-10 sont des crédits limitatifs, c'est-à-dire qu'en principe, l'administration ne peut ni modifier l'objet de la dépense, ni dépasser le montant du crédit fixé par la loi de finances.

En 2001, la dotation initiale de l'article 10 du chapitre 46-10, qui s'élevait à 149,25 millions d'euros, a subi trois mouvements de crédits. Un virement négatif de 0,65 million d'euros et deux annulations de crédits de 15,24 millions d'euros, d'une part, et de 32,78 millions d'euros d'autre part. En conséquence, les crédits du chapitre 46-10 (article 10) se sont établis à 100,58 millions d'euros. Cette dotation a été consommée à hauteur de 99,9 %.

ÉVOLUTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD
Consommation des crédits du Fonds de solidarité (article 10 du chapitre 46-10)

(en millions d'euros)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits ouverts loi de finances initiale	341,64	304,90	234,01	239,80	237,33	168,71	149,25	90,7
Disponibles après ajustements	341,64	294,23	234,01	239,80	191,32	143,71	100,58	n.c.
Dépenses	111,64	180,02	236,91	233,86	100,31	143,49	100,50	

Source : rapports des contrôleurs financiers

On rappellera qu'une mesure d'économie a été prise en loi de finances pour 1998, qui écarte du bénéfice du Fonds, les anciens combattants dont le foyer fiscal perçoit un revenu imposable supérieur à quatre fois le seuil d'entrée, soit 2.782,96 euros par mois. Si cette mesure repose sur le principe de la prise en compte des revenus du foyer fiscal, elle ne remet pas en cause le régime du 30 juin 1992 et a concerné moins de 1 % des effectifs actuels, soit 310 personnes environ. Elle a permis une économie de 1,37 millions d'euros sur le chapitre 46-10, augmentée de 0,40 million d'euros grâce à une rationalisation des procédures d'attribution des allocations.

Aucune nouvelle mesure d'économie n'est prévue dans le projet de budget pour 2002.

Enfin, votre Rapporteur rappelle que la classe d'âge la plus importante a actuellement 59 ans. Beaucoup d'allocataires partiront en retraite au cours des trois prochaines années. On assistera à une décroissance très rapide du nombre d'allocations. On peut pressentir qu'en 2005, il n'y en aura plus qu'un nombre résiduel : une ou deux centaines.

2.- La mise en œuvre du dispositif « ARPE – Anciens combattants »

Le Fonds de solidarité en faveur des anciens d'Afrique du Nord a permis d'assurer la dignité matérielle des plus démunis grâce à une série d'améliorations successives. La loi de finances initiale pour 1999 a conforté cette évolution en permettant l'ouverture du Fonds de solidarité aux anciens d'Afrique du Nord, salariés de l'industrie et du commerce.

a) Un dispositif institué par l'article 121 de la loi de finances pour 1999

Le dispositif prévu repose sur le versement de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) – allocation de préretraite contre embauche mise en place par les partenaires sociaux en 1995 – aux titulaires de la carte du combattant pour avoir servi en Afrique du Nord, se trouvant à 18 mois au moins de l'âge de la retraite et réunissant la condition d'assurance requise, à savoir 160 trimestres.

Dans son principe, ce dispositif est avantageux dans la mesure où les bénéficiaires de l'allocation perçoivent, jusqu'à l'âge de 60 ans, l'équivalent de 65 % de leur salaire brut antérieur. Il présente, en outre, l'intérêt de contribuer à l'effort en faveur de l'emploi des jeunes en instituant une obligation d'embauche compensatrice.

L'aménagement prévu par l'article 121 de la loi de finances initiale pour 1999 maintient les conditions requises pour accéder à l'ARPE de « droit commun », en termes d'ancienneté, à la fois dans l'entreprise (un an) et dans l'affiliation à l'UNEDIC (au moins douze années) mais modifie la condition relative à l'acceptation de la cessation d'activité par l'employeur en précisant que l'ARPE peut être versée aux salariés anciens combattants, même en cas de refus de cessation d'activité. Il importe, cependant, qu'à la suite de ce refus, les salariés concernés aient démissionné, pour ce motif, de leur emploi. L'article 121 précise, par ailleurs, que les salariés anciens combattants d'Afrique du Nord pourront bénéficier de l'ARPE jusqu'au 31 décembre 2001, dans les conditions définies par un avenant à l'accord du 6 septembre 1995, qui a institué cette allocation.

b) Après de nombreuses difficultés, le dispositif est mis en œuvre

La mise en place du dispositif prévu par l'article 121 de la loi de finances initiale pour 1999 était subordonnée à la signature d'un avenant à l'accord du 6 septembre 1995 instituant l'ARPE, rendue d'autant plus difficile que le mécanisme de l'ARPE a été modifié en décembre 1998.

Le 9 décembre 1999, une convention a été signée entre l'UNEDIC et le Secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants. Celle-ci stipule que sont admis à l'ARPE les anciens combattants d'Afrique du Nord qui, ayant présenté à leur employeur une demande de cessation d'activité postérieurement au 1^{er} janvier

1999, en vue d'obtenir l'allocation de remplacement pour l'emploi, ont démissionné de leur emploi du fait du refus de l'employeur d'accéder à leur demande (le refus devant être enregistré auprès des ASSEDIC avant le 1^{er} janvier 2000).

L'article 122 de la loi de finances initiale pour 2000 a fixé au 31 décembre 1999 la date de clôture d'entrée dans le dispositif. La population des bénéficiaires ne peut que décroître au fur et à mesure des sorties du système, car l'article 122 précité ne permet plus d'entrer dans le dispositif après le 31 décembre 1999. Il n'est pas prévu d'extension du dispositif. De plus, les partenaires sociaux ont mis fin au dispositif général de l'ARPE à compter du 30 juin 2000.

Le dispositif étant désormais clos, le bilan de la mesure fait apparaître que sur 56 demandes, toutes ont donné lieu à l'attribution de l'ARPE. Le coût moyen annuel par allocation est de 12.420,48 euros, soit une allocation mensuelle d'environ 1034,98 euros.

En 2000, la dotation budgétaire de 3,05 millions d'euros sur l'article 20 du chapitre 46-10, destinée à financer ce dispositif, a été diminuée de moitié par la loi de finances rectificative pour 2000. En 2001, la même dotation avait été reconduite. En revanche, le budget pour 2002 l'a réduite de 75 % pour la fixer à 762.540 euros. **Cette ligne n'est désormais plus dotée, traduisant ainsi l'achèvement de la mise en œuvre de cette allocation.**

D.- L'EFFORT NATIONAL D'ACTION SOCIALE ET LES SOINS GRATUITS

Les actions d'assistance et de solidarité au profit du monde combattant regroupent des interventions diverses qui vont du versement de subventions aux associations du monde combattant, au soutien aux actions de l'ONAC dans ce domaine et, bien entendu, à la participation au Fonds de solidarité.

Les crédits affectés à ces actions font, chaque année, l'objet d'ajustements mécaniques aux besoins, même si une attention toute particulière est accordée aux interventions de l'ONAC.

1.- L'action sociale

En 2003, l'effort particulier, engagé depuis trois ans, en faveur des interventions de l'ONAC est poursuivi comme le montre le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	Différence entre LFI 2002 et PLF 2003	Évolution
Chapitre 46-03 – Remboursements à diverses compagnies de transport	6,86	6,77	- 0,09	- 1,3 %
Chapitre 46-04 – Subventions, indemnité et pécules (1)	2,32	2,42	+ 0,1	+ 4,3 %
Chapitre 46-10 – Fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du Nord et d'Indochine	91,47	50,00	- 41,47	- 54,7 %

Chapitre 46-51 – Dépenses sociales de l'ONAC	12,15	10,64	- 1,51	- 12,4 %
Chapitre 47-22 – Retraite mutualiste	176,54	167,73	- 8,81	- 4,99 %
Total	197,9	187,6	- 10,31	- 17,98 %

(1) y compris les crédits de mémoire (article 20).

La baisse apparente de 17,98 % doit être nuancée puisqu'elle repose, pour l'essentiel, sur la très forte décroissance du fonds de solidarité, dont les raisons ont été préalablement exposées. En effet, sans l'incidence de ce fonds, les crédits d'action sociale ne diminuent que de 5,2 %, permettant de consolider la politique sociale à l'égard du monde combattant.

a) L'aide sociale de l'État

– La prise en charge des frais de transports (chapitre 46-03)

Le chapitre 46-03 assure, d'une part, le financement des dépenses obligatoires de prise en charge des frais de voyage engagés par les familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'État et, d'autre part, du remboursement à la SNCF des réductions de tarifs de transport.

Les crédits de l'article 10 (frais de voyage des familles) ont été consommés à 63 % en 2001. Dans le même temps, un virement de 0,65 million d'euros est venu augmenter les crédits de l'article 30 (réductions de tarifs de transport) qui auront été consommés à 94 % du montant disponible, soit 105,7 % des crédits initialement prévus.

Au 31 août 2002, le taux de consommation du chapitre atteint globalement 48,6 %. À cette date, les crédits de l'article 10 ont été consommés à 47 %, tandis que ceux de l'article 30 qui auront été consommés à 49 %.

Au total, le montant des crédits du chapitre 46-03 s'élèveront, en 2003, à 6,77 millions d'euros. Au sein de cette dotation, les crédits destinés aux frais de voyages sont stables à 0,2 millions d'euros, tandis que ceux destinés aux réductions de transports se contractent de 90.000 euros pour s'établir à 6,56 millions d'euros.

– Les actions de soutien (chapitre 46-04)

Le chapitre 46-04 (dont l'intitulé est « Subventions, indemnités et pécules ») regroupe les subventions et secours (article 10) ainsi que les subventions en faveur de la mémoire (article 20) et les indemnités et pécules (article 30).

L'évolution des crédits de ce chapitre peut être retracée de la manière suivante :

- l'article 10 est affecté par une mesure de non-reconduction d'une subvention aux associations (crédits issus d'un amendement de réserve parlementaire) de

35.000 euros Le montant de ses crédits s'établira ainsi à 252.151 euros en 2003, ce qui correspond au montant prévu au projet de loi de finances pour 2002 tel que déposé par le gouvernement ;

- l'article 20 voit sa dotation passer de 1,99 millions d'euros en 2002 à 2,12 millions d'euros en 2002, suite à l'inscription d'une mesure nouvelle positive de 157.000 euros en faveur des actions de mémoire et à la non-reconduction de subventions en faveur des actions de mémoire d'un montant de 27.300 euros (crédits issus d'un amendement de réserve parlementaire) ;
- à l'article 30, intitulé « indemnités et pécules » les crédits sont stables à 45.735 euros.

Rappelons que l'article 30 du chapitre 46-04 a notamment pour vocation de régler les indemnités pour pertes de biens et les pécules liés à l'attribution d'un titre de victime de la Seconde Guerre Mondiale. Sa dotation est maintenue en raison de la réouverture du dossier de la spoliation de la communauté juive durant l'Occupation.

En définitive, les crédits du chapitre 46-04 s'élèveront à 2,42 millions d'euros en 2003.

b) L'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)

L'ONAC joue un rôle essentiel dans l'exercice du devoir de solidarité de la Nation à l'égard des Anciens combattants, qui justifie entièrement la progression continue de ses crédits d'action sociale.

– Les modalités de financement des interventions sociales de l'ONAC

Au cours de l'exercice 2001, un montant de 9,2 millions d'euros de la subvention de l'État a été utilisé pour des interventions sociales, se répartissant de la manière suivante :

ACTION SOCIALE INDIVIDUELLE					
Exercice 2001					
Nature des interventions	Crédits d'État	Ressources affectées	Total	Nombre d'aides versées	<i>(en euros)</i>
					Montant moyen de l'aide
Secours ordinaires et secours d'urgence	4.309.616	710.333	5.019.950	15.591	322
Maintien à domicile des personnes âgées	1.234.288	0	1.234.288	3.114	396
Aide ménagère	1.035.266	0	1.035.267	2.421	428
Secours hospitaliers	8.031	176.679	184.710	5.185	36
Action spécifique AC AFN	888.783	0	888.783	2.055	432
Chômeurs					
Aide aux harkis et à leurs familles	444.865	0	444.865	1.180	377
Aides aux pupilles de la Nation majeurs	0	429.700	429.700	989	434
Enfants victimes de guerre	419.229	0	419.230	332	1.263
Assistance aux ressortissants à l'étranger	797.369	0	797.369	9.151	87

Secours permanents et occasionnels aux compagnes et pensionnés hors guerre	53.354	0	53.355	72	741
Subventions pour l'équipement automobile des grands invalides et mutilés de guerre	4.573	0	4.573	9	508
Total	9.195.378	1.316.713	10.512.092	40.099	262
Prêts et avances remboursables	0	922.202	922.202	630	1.464
Total général	9.195.378	2.238.915	11.434.294	40.729	281

Source : secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants.

En complément de la subvention de l'État, l'Office a mobilisé 1,32 million d'euros sur ses ressources affectées et 0,92 million d'euros sur le fonds des prêts individuels d'action sociale. C'est donc, au total, une somme de 2,24 millions d'euros que l'Office a consacré à cette action, en plus des crédits d'État.

Un montant de 13,1 millions d'euro a été consacré à l'ensemble des actions d'action sociale. Cette enveloppe se répartit de la manière suivante :

**REPARTITION DES CREDITS D'ACTION SOCIALE
PAR TYPE D'ACTION POUR 2001**

(en millions d'euros)

	Montant	Part du total (en %)
Action sociale individuelle	10,359	79,1
Action sociale collective	1,362	10,4
Prêts	0,922	7,0
Subventions aux offices TOM et associations	0,460	3,5
Total	13,104	100,0

Source : secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants.

– L'évolution des subventions de l'État versées à l'ONAC

La loi de finances initiale pour 2002 a fixé la dotation d'action sociale de l'ONAC à 10,6 millions d'euros. L'augmentation de 1,52 million d'euros des crédits d'action sociale de l'ONAC résultant de la loi de finances pour 2002 n'est pas reconduite pour 2003. Il s'agissait, en effet, d'un amendement de crédit présenté lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale.

L'évolution des moyens financiers consacrés par l'ONAC à l'action sociale, tous financements confondus, est retracée dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE DE L'ONAC

(en millions d'euros)

		1999	2000	2001	2002 inscrits	2003 prévus
Action sociale individuelle	État	5,526	6,940	9,042	10,086	8,562
	Fonds propres	1,284	1,182	1,317	n.c.	n.c.
	Total	6,810	8,123	10,359		

Action sociale collective	État	1,763	1,340	1,362	1,534	1,534
	Fonds propres	0,004	0,001	0	n.c.	n.c.
	Total	1,767	1,341	1,362		
Prêts	État					
	Fonds propres	1,016	1,002	0,922	1,311	1,311
	Total	1,016	1,002	0,922	1,311	1,311
Subventions office TOM et associations	État	0,398	0,419	0,457	0,533	0,533
	Fonds propres	0,005	0,001	0,003		
	Total	0,403	0,420	0,460	0,533	0,533
Total		9,996	10,885	13,104	–	–

Source : secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants.

Le montant des crédits alloués pour 2002 a permis à l'Office de multiplier ses interventions sociales, notamment en faveur des veuves d'anciens combattants, mais également de majorer le montant individuel des aides accordées à l'ensemble des ressortissants de l'Office.

La politique d'action sociale menée à l'égard des veuves s'est particulièrement développée depuis 1997, puisque le nombre d'interventions en leur faveur a doublé, tandis que le montant des interventions financières a été multiplié par 2,5. À la fin du premier semestre 2002, **4.426 veuves** ont bénéficié d'une intervention financière de l'Office.

– Les moyens prévus pour 2003

Le projet de loi de finances poursuit l'effort engagé en faveur des actions sociales de l'ONAC en dotant le chapitre 46-51 de 10,635 millions d'euros.

Rappelons que la dotation 2002 a été portée à 12,15 millions d'euros du fait de l'adoption d'une mesure nouvelle non reconductible de 1,52 millions d'euros. **Votre Rapporteur souhaite que le Gouvernement dépose un amendement de crédits maintenant la dotation au niveau de 2002 afin d'assurer le financement de ses missions d'action sociale.**

Dans le prolongement des actions engagées en matière d'action sociale, l'ONAC développera, en 2003, toutes formes d'interventions concourant à la résolution des problèmes liés au vieillissement de la population : aides au maintien à domicile et mesures en faveur des veuves.

Au 3^{ème} trimestre 2002, l'Office devait engager une campagne d'information nationale, par voie de presse, destinée à informer les veuves des droits et avantages que leur confère leur statut et les informant de la création en leur faveur d'une carte de ressortissante de l'Office. Ce projet devrait permettre aux services départementaux de l'Office d'identifier des veuves qui ne seraient pas encore ses ressortissantes, afin de donner tout son sens à la politique d'action sociale.

2.- Les soins gratuits

Les crédits budgétaires consacrés à la prise en charge des soins dus aux pensionnés de guerre diminuent de 12,8 millions d'euros, soit une baisse de 13,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Les principales évolutions de l'ensemble des crédits consacrés aux soins sont retracées dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SOINS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Différence entre LFI 2002 et PLF 2003	Évolution
Chapitre 46-24 – Prestations assurées par l'État au titre du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre	196,66	185,00	- 11,66	- 5,93 %
Chapitre 46-27 – Soins médicaux gratuits	104,43	90,44	- 13,99	- 13,40 %
Chapitre 46-28 – Appareillage des mutilés	9,14	9,14	0	-
Total Soins	310,23	284,58	- 25,65	- 8,27 %

Source : *Projet de loi de finances.*

a) *Le régime de sécurité sociale des invalides de guerre*

La section « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie a été créée par une loi du 29 juillet 1950, codifiée aux articles L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale, en faveur des invalides pensionnés à 85 % et plus et des ayants-causes pensionnés (quel que soit le taux de pension du défunt). Ceux-ci y sont obligatoirement affiliés, s'ils n'ont pas déjà la qualité d'assuré social (articles L. 381-20 et R 381-85 dudit code). Il s'agit donc d'une couverture subsidiaire.

Comme tous les invalides militaires relevant du régime général, ceux affiliés à la section « invalides de guerre » du régime général sont dispensés du ticket modérateur (mais non leurs ayants cause).

Le financement de la section comptable est assuré par les crédits du chapitre 46-24. La consommation des crédits résultant de l'application de dispositions légales obligatoires, il apparaît sur le tableau des crédits provisionnels. En 2001, la dotation initiale de 203,52 millions d'euros a été diminuée de 6,71 millions d'euros du fait d'une annulation de crédits. La dotation de 196,81 millions d'euros a été consommée à 99,95 %. Au 31 août 2002, les crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 25 %. En conséquence, les crédits proposés pour 2003 tiennent compte de la diminution des besoins constatés et s'élèvent à 185 millions d'euros.

b) *Les soins médicaux gratuits*

En application de l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (loi du 31 mars 1919), l'État doit fournir 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. En outre, certains frais

annexes, tels que les frais de transports exposés par les pensionnés pour les hospitalisations en rapport avec les infirmités pensionnées, sont, sous certaines conditions, à la charge de l'État. Le nombre total de bénéficiaires, correspondant au nombre d'invalides pensionnés (militaires ou victimes civiles) était de 330.330 au 31 décembre 2000 (source : « Vert » budgétaire pour 2002).

L'évolution des montants consommés sur le chapitre 46-27 dont les crédits financent la prise en charge de ces prestations est retracée dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 46-27

(en millions d'euros)

Chapitre 46-27	1997	1998	1999	2000	2001
Budget voté	151,90	131,87	138,12	118,76	114,03
Dotation finale	151,90	129,96	125,16	109,61	107,02
Évolution dotation utilisable (en %)	- 7,3	- 5,1	- 9,4	- 8,0	- 2,4
Crédits consommés (arrondis)					
Article 10 : Soins médicaux et frais accessoires	119,46	112,96	107,87	94,44	92,75
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 9,4	- 5,4	- 4,5	- 12	- 1,8
Article 20 : Thermalisme	11,77	11,16	11,14	10,05	9,42
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	+ 20,2	- 5,2	- 0,1	- 10	- 6,3
Article 30 : Maladies mentales	4,99	4,66	4,33	4,17	3,39
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 15,4	- 6,5	- 7,1	- 4,0	- 18,7
Article 40 : Centres de réforme	1,23	1,20	1,15	0,88	0,82
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 14,6	- 2,9	- 3,9	- 24	- 6,8
Total du chapitre	137,45	129,98	124,51	109,54	106,38
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 7,74	- 5,4	- 4,2	- 12	- 2,9

Source : secrétariat d'État au Budget.

En 2001, ces crédits ont fait l'objet de deux annulations pour un montant total de 7,01 millions d'euros. Les dotations prévues par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 90,44 millions d'euros, soit une diminution de 13,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Cette diminution s'explique, pour 14,43 millions d'euros, par la baisse du nombre de bénéficiaires. En revanche, cette baisse est partiellement compensée par une mesure nouvelle de 440.000 euros destinée à financer la **création d'un observatoire de la santé des vétérans**. Cet organisme sera rattaché à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. Sa direction sera confiée à un médecin du service de santé des armées. Ses travaux seront orientés par un comité scientifique présidé par le Secrétaire général pour l'administration. Grâce à la mise en place d'un suivi médical régulier des anciens combattants et militaires, cet organisme sera chargé de contribuer à la réflexion sur la politique de prévention.

Enfin, votre Rapporteur souligne que les frais d'hébergement des anciens combattants titulaires d'une pension militaire d'invalidité bénéficiant de **cures thermales** leur seront à nouveau remboursés à concurrence de **cinq fois le taux de la sécurité sociale et non plus seulement trois fois**.

Rappelons qu'en 1995, après la fermeture des hôpitaux thermaux militaires, le gouvernement s'était engagé à assurer la gratuité des soins aux anciens combattants concernés – ce qui n'a jamais été remis en cause – et à rembourser leurs frais d'hébergement à hauteur de cinq fois le taux de la sécurité sociale. Suite à un contentieux, le juge administratif a considéré en 2001 que cet engagement ne reposait sur aucun texte réglementaire.

Depuis lors, la prise en charge des frais était limitée à trois fois le taux, ce qui privait, de fait, les plus modestes de la possibilité de bénéficier de ces cures.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, un arrêté interministériel portant le remboursement au montant antérieur est sur le point d'être signé.

Votre Rapporteur se félicite de cette démarche du Gouvernement qui consolide l'accès à ce mode de soins auquel les anciens combattants sont légitimement attachés.

c) L'appareillage

En application de l'article L. 128 du code des pensions militaires d'invalidité, les pensionnés bénéficient de la fourniture, de l'entretien et du remplacement gratuits, aux frais de l'État, des appareils et accessoires requis par leur infirmité.

Le chapitre 46-28 regroupe les crédits destinés à l'appareillage des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et ceux versés au centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) ou à la cellule médico-technique de l'appareillage des handicapés.

Le ministère de la Défense dispose de 18 centres régionaux d'appareillage en métropole et d'environ 116 lieux de consultations rattachés ou annexes, placés sous l'autorité des chefs des services déconcentrés chargés des anciens combattants et de 2 centres en Afrique du Nord (Maroc et Tunisie). Ces centres d'appareillage interviennent dans les procédures administratives et médico-techniques selon lesquelles s'effectue l'appareillage orthopédique des ressortissants du code des pensions mais également d'un grand nombre de bénéficiaires des différents régimes de protection sociale.

Pour 2003, les dotations budgétaires s'élèvent à 8,77 millions d'euros pour l'article 10 du chapitre 46-28, alimenté par fonds de concours. Au total, la dotation prévue pour ce chapitre s'élèvera à 9,14 millions d'euros, comme en 2002.

Une réflexion a été entreprise, à la demande du secrétaire d'État, sur les adaptations à apporter au secteur de l'appareillage, compte tenu de la perte du monopole qui a entraîné une mise en concurrence avec le secteur privé, dans le but d'assurer la pérennité d'un service public. De même, la place du CERAH au sein du ministère de la Défense n'est pas encore totalement définie.

Le Centre pourrait être rattaché à la Direction centrale du service de santé des armées, d'autant plus que les hôpitaux des armées sont ouverts aux civils. Dans cette optique l'hôpital militaire Percy de Clamart pourrait approfondir les relations existant déjà entre l'antenne du CERAH à Créteil et son service de médecine physique et de réadaptation.

Une autre possibilité consiste à rattacher l'ensemble de la chaîne d'appareillage et le CERAH au ministère de la Santé dans le cadre de la création des pôles départementaux du handicap. Ces pôles auraient pour vocation de réunir en un seul et même lieu tous les acteurs institutionnels de ce secteur de façon à mettre en place les moyens utiles aux compensations du handicap. Dans ce cadre, le CERAH pourrait être le « référent » médico-technique.

Il est prévu d'attendre les résultats de ces travaux, menés par le ministère de la Santé, pour arrêter une orientation.

III.- LA MÉMOIRE ET L'INFORMATION HISTORIQUE

Le présent projet de budget est marqué par une volonté de promouvoir une politique active de la mémoire dynamique, s'adressant notamment aux jeunes générations, et dont les moyens sont renforcés.

La Direction de la Mémoire, du Patrimoine et des Archives (DMPA) a désormais la responsabilité de mettre en œuvre toutes les actions décidées par le secrétaire d'État à la Défense, chargé des Anciens combattants qui visent à promouvoir les valeurs de la citoyenneté combattante et l'esprit de défense.

Les crédits consacrés à la mémoire et à l'information historique enregistrent une augmentation de 2,1 millions d'euros, **soit une progression de 17,25 % après une hausse de 16,9 % en 2002 et de 40,1 % en 2001**. Ils passent ainsi de 12,16 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à 14,26 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Les progressions les plus significatives portent sur le chapitre 54-41 – Remise en état des sépultures de guerre du budget *défense* et le chapitre 46-04 du budget *anciens combattants* pour sa partie relative aux subventions aux actions de mémoire.

Il convient toutefois de rappeler que la politique de la mémoire relève de deux départements ministériels, depuis la réforme du secrétariat d'État aux Anciens combattants.

Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MÉMOIRE

(en millions d'euros)

Chapitre		LFI 2002 et LFR	PLF 2003	Évolution (en %)
31-96 art. 30 budget <i>Défense</i>	Personnels recrutés à l'étranger (entretien des nécropoles)	0,569	0,570	0,14
34-01 art. 29 (ex 34-01 art. 11) budget <i>Défense</i>	Commémorations	0,678	0,690	1,71
	Information historique	1,798	1,800	0,06
	Actions culturelles	0,820	0,864	5,36
	Entretien des cimetières de garnison (nouveau)		0,080	
34-01 art. 28 (ex 37-61 art. 10) budget <i>Défense</i>	Entretien des nécropoles nationales	1,219	1,330	9,05
46-03 art. 10 budget <i>Anciens combattants</i>	Frais de voyage sur les tombes des morts pour la France	0,205	0,205	–
46-04 art. 20 budget <i>Anciens combattants</i>	Subventions en faveur des actions de mémoire	1,992	2,122	6,51
54-41 art. 98 budget <i>Défense</i>	Remise en état des sépultures de guerre (<i>crédits de paiement</i>)	4,880	6,598	35,20
Total		12,161	14,259	17,25

Source : Secrétariat d'État à la défense, chargé des anciens combattants

A.— UNE NOMENCLATURE BUDGETAIRE INADAPTEE

La présentation des crédits affectés à la mémoire est entachée de deux défauts majeurs. Ces crédits apparaissent sur deux sections ministérielles distinctes et ne font l'objet d'aucune identification par agrégat. En outre, la plupart des actions relevant de la mémoire inscrites au budget de la défense figurent dans des articles relativement généraux qui ne permettent pas de les identifier dans le bleu budgétaire.

1.— Des crédits répartis sur deux sections ministérielles

Comme le montre le tableau de la page précédente, les crédits consacrés à la mémoire se répartissent sur la section 04 *Anciens combattants* (article 10 du 46-03 et article 20 du chapitre 46-04) et la section 70 *Défense* (article 30 du chapitre 31-96, article 29 du chapitre 34-01, article 28 du chapitre 34-01 et article 98 du chapitre 54-41).

Cette situation s'explique largement par le fait qu'il n'existe pas de titre IV au budget de la défense. En conséquence, seules ces dépenses d'intervention figurent au budget des anciens combattants.

Pour autant, cette présentation n'est pas très lisible. Aucun agrégat n'est en mesure de retracer les crédits consacrés à ce type d'action. **Cette situation apparaît incompatible avec la mise en œuvre de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.** Votre Rapporteur presse donc les deux ministères de réfléchir à une présentation synthétique de ces crédits.

Votre Rapporteur a bien conscience des difficultés que va susciter le passage à la nouvelle nomenclature budgétaire, qui sera effective dans seulement trois ans. En effet, il semble difficile de procéder à ce regroupement sur la section *anciens combattants* car elle ne contient plus de dépenses en capital. Il faudrait donc recréer un titre V sur cette section. Cependant, l'argument inverse est lui aussi opposable à un regroupement sur la section *défense* qui ne dispose pas de titre IV.

2.— Des crédits insuffisamment identifiables

La plupart des actions consacrées à la mémoire relevant de la section *défense* figurent au sein d'articles englobant diverses dépenses.

C'est le cas de l'article 30 « Direction de la fonction militaire et du personnel. Personnels civils des services déconcentrés » du chapitre 31-96 « Autres rémunérations » qui retrace les crédits rémunérant le personnel recruté à l'étranger pour l'entretien des nécropoles. Pour 2003, 0,57 million d'euros seront consacrés à cette mission. Or cet article est doté de 12,34 millions d'euros, sans qu'il soit possible d'identifier la part des dépenses relevant des anciens combattants. Votre Rapporteur est donc contraint de se fier à la réponse fournie par le ministère à son questionnaire budgétaire.

Il peut également paraître étonnant que les crédits d'entretien des nécropoles nationales figurent à l'article 28 du chapitre 34-01 qui est consacré à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. Il est probable que ces crédits soient affectés aux directions interdépartementales, qui dépendent effectivement la direction en cause. Pour autant, le rapport entre l'entretien de nécropoles et les pensions demeure pour le moins ténu... De plus, ces crédits de mémoire sont, encore une fois, incorporés au vaste ensemble des crédits de la direction. Ils ne représentent que 1,33 million d'euros en crédits de paiement sur un total de 6,5 millions d'euros. Cette part n'est pas identifiable au sein de l'article, le montant indiqué étant celui transmis dans la réponse ministérielle.

L'inscription des crédits de mémoire au budget de la défense doit donc s'accompagner d'un effort de clarté et d'identification qui doit préfigurer un programme ou une mission au sens de l'article 7 de la loi organique.

En outre, l'Office national des anciens combattants participe lui aussi à la politique de mémoire en développant des initiatives pédagogiques de mémoire ou participant aux journées nationales commémoratives. Au total, l'appréhension globale de l'effort national en faveur de la mémoire est donc difficile.

B.- DES ACTIONS DE MEMOIRE A DEVELOPPER

Parce que notre mémoire collective nationale joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne, elle doit être sauvegardée et ses enjeux clairement explicités auprès des jeunes, notamment. L'information historique participe de cet effort, en favorisant, par son action de sensibilisation, le rassemblement, l'intégration, la construction européenne et la vigilance face aux manifestations d'intolérance.

Chaque famille française a eu un ou plusieurs de ses membres qui ont participé aux batailles de 1914-1918, à la campagne de France de 1940, ont été prisonniers de guerre, ont participé à la Résistance ou ont subi l'épreuve des camps de concentration. En outre, beaucoup de Français ont vécu les drames indochinois et algériens.

L'action du secrétariat d'État à la défense chargé des anciens combattants apparaît, dans cette perspective, d'autant plus importante qu'il s'agissait, jusqu'à présent, de la seule administration de mission dont la vocation explicite est de cultiver le devoir de mémoire à des fins pédagogiques et de pratiquer l'information historique. Cette action s'inscrit aujourd'hui dans un cadre institutionnel élargi, du fait de l'adossement du secrétariat d'État au ministère de la Défense.

Votre Rapporteur est particulièrement attaché au développement de la mémoire vivante et orale. Celle-ci repose sur la présentation de récits de témoins et acteurs auprès de la jeune génération. C'est ainsi que l'ouvrage « combat de femmes. 1939-1945 » a été édité aux éditions *Autrement*, rassemblant notamment des témoignages d'époque.

1.– Une action menée par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives

Créée par décret du 15 novembre 1999, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) est chargée, notamment, de conduire les actions culturelles et éducatives du ministère de la Défense et a ainsi un rôle essentiel pour conduire des actions fortes dans ces domaines. La totalité des effectifs et des moyens de fonctionnement est financée par le budget de la Défense.

L'action de la DMPA s'inscrit dans la continuité de celle menée par l'ancienne Délégation à la mémoire et à l'information historique. Mais, soucieuse de contribuer pleinement, par le biais de la mémoire, au lien armée-nation, et d'adresser en priorité aux jeunes générations un message fort sur la signification de l'Histoire récente au regard des valeurs républicaines, elle s'est fixé pour objectifs d'affirmer plus encore sa vocation pédagogique en orientant une grande partie de sa production vers les jeunes, de créer de nouvelles synergies en développant les partenariats, d'atteindre de nouveaux publics en diversifiant ses productions, de donner à ses actions une dimension internationale, et en particulier européenne.

L'activité de la DMPA peut être partagée en **sept domaines principaux**, dont le financement est assuré, depuis 2000, principalement par le budget de la Défense, mais aussi par le budget des Anciens combattants :

- les commémorations ;
- l'action pédagogique ;
- l'information historique ;
- l'édition et la production de films ;
- les musées (musée de la marine, musée de l'armée et musée de l'aéronautique et de l'espace) ;
- les sépultures et lieux de mémoire ;
- la valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire.

2.– Des moyens renforcés

La politique de la mémoire constitue désormais une priorité essentielle qui se traduit par un effort continu, amplifié dans le présent projet de budget.

a) Les moyens destinés aux actions de mémoire

Les moyens destinés aux actions de mémoire se répartissent sur l'article 20 du chapitre 46-04 du budget des Anciens combattants et l'article 29 du chapitre 34-01 du budget de la défense, qui retrace notamment des crédits d'information historique.

Les crédits figurant au chapitre 46-04, article 20 (subventions aux actions de mémoire) connaissent une hausse de **6,51 %** après une baisse de 22,9 % en 2002. Ils passent de 1,99 millions d'euros en 2002 à 2,12 millions d'euros. Votre

Rapporteur rappelle néanmoins que cet article était doté de 2,57 millions d'euros en 2001.

Les crédits du chapitre 34-01 du budget de la défense, affectés à la mémoire, progressent de 4,2 % pour s'établir à 3,4 millions d'euros.

Au total, les crédits retracés dans le tableau suivant progressent de 2,8 % :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS « MÉMOIRE »
DÉPENSES ORDINAIRES**

(en millions d'euros)

	2002			2003		
	Défense	Anciens combattants	Total	Défense	Anciens combattants	Total
Cérémonies et commémorations	0,678	–	0,678	0,690	–	0,690
Information historique pédagogique	1,798	1,992	3,790	1,800	2,122	3,922
Manifestations et actions culturelles	0,820	0,193	1,013	0,864	0,157	1,021
Total	3,296	2,185	5,481	3,354	2,279	5,633

Source : Secrétariat d'État chargé des anciens combattants

b) Les actions en faveur de la mémoire

Depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la DMPA sont inscrits pour partie au budget de la défense, notamment en ce qui concerne les actions en faveur du patrimoine, des commémorations ou cérémonies ou des manifestations culturelles, et au budget des anciens combattants pour les actions de mémoire.

À cet effet les principales actions menées en faveur de la mémoire sont :

- la valorisation des territoires de mémoire des guerres et conflits du siècle dans un cadre européen ;
- le développement de toutes les actions pédagogiques destinées aux jeunes générations, en leur rappelant le sacrifice de leurs aînés, en insistant sur les devoirs de chacun envers sa Patrie et en les sensibilisant à leurs responsabilités de citoyens. La poursuite des actions pédagogiques devrait permettre de doubler le nombre de projets présentés par le ministère de l'Éducation nationale. **Ce partenariat a été formalisé le 6 juillet 2001**, par la signature d'une circulaire commune instaurant une commission bilatérale de coopération pédagogique ;
- le renforcement, effectué en 2002, du rôle des grandes fondations de la Mémoire et de la Déportation et celle de la Résistance qui font œuvre de mémoire, par la mise à disposition de moyens d'équipement et de fonctionnement ;
- le renforcement de la mise en valeur de hauts lieux de mémoire lié au second conflit mondial : la première phase des travaux du futur centre européen du déporté résistant au Struthof est entreprise. En outre, un soutien financier devrait

être apporté au projet de Schirmeck, qui doit retracer l'histoire de l'Alsace-Moselle annexée ;

- la valorisation du patrimoine archivistique et sa mise à disposition d'un public élargi. À cet effet, les projets de numérisation de nombreux fichiers, dont ceux des deux guerres mondiales, seront poursuivis ;
- la reconnaissance de la guerre d'Algérie, qui est approfondie par la construction du mémorial de la guerre d'Algérie, qui devrait être inauguré à la fin du mois de novembre, Quai Branly à Paris, et par l'édification du conservatoire de la mémoire des conflits d'Afrique du nord à Montredon-Labessonnie (Tarn).

c) L'information historique et l'action pédagogique

L'action pédagogique se traduit par la production d'outils, centrés en 2002 autour du thème : « d'une guerre à l'autre, entre unions et déchirures. » La direction apporte son soutien à des projets éducatifs (au 1^{er} août 2002, 87 opérations ont été menées pour un montant d'environ 0,13 million d'euros). En outre, cette action est complétée par des crédits délégués aux services départementaux de l'ONAC, pour un montant avoisinant 0,23 millions d'euros. Enfin, le partenariat avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche se développe dans le cadre de la circulaire commune de juillet 2001. En 2002, la commission bilatérale, qui comprend des responsables des deux ministères, a déjà examiné 191 projets présentés par les établissements scolaires. Les projets soutenus s'inscrivent prioritairement dans les orientations définies pour l'année en cours par le Haut conseil de la mémoire combattante. C'est notamment dans ce cadre que doivent être encouragées les initiatives tendant à promouvoir la mémoire vivante, transmise oralement aux élèves par les grands témoins et acteurs de l'Histoire.

Les thèmes développés en 2003 pourraient être liés au 60^{ème} anniversaire de l'année 1943, qui a vu l'achèvement des combats en Tunisie, la libération de la Corse ou encore le début de la campagne d'Italie. En outre, cette année là est aussi celle du rapprochement entre la Résistance intérieure et la France libre. Par ailleurs, la participation de la France aux opérations de maintien de la paix depuis 1950 est un thème qui pourrait aussi être retenu.

De plus, outre les publications à vocation pédagogique, sont publiés ou soutenus des ouvrages destinés au grand public, en partenariat avec des éditeurs avec un important réseau de diffusion.

Enfin, le Centre de ressources et d'orientation documentaires de la DMPA, ouvert en avril 2002, dispose d'une bibliothèque rassemblant plus de 14.000 documents (livres, périodiques, dossiers documentaires) avec une base de données informatisée de plus de 10000 références, ainsi qu'une photothèque contenant plus de 16.000 clichés.

d) La valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire

La vocation culturelle de la direction permet de valoriser le patrimoine de la défense par des manifestations qui associent la mémoire et la culture. C'est ainsi

qu'en 2000, à l'occasion de la fête de la musique, a été expérimentée la formule du parcours musical destiné à permettre à un public qui n'en était pas familier de découvrir un monument, en l'occurrence les Invalides. Le succès de cette formule incite au développement de ces formes d'action, en particulier en province.

Mais c'est surtout le tourisme qui paraît, dans cette perspective, le plus prometteur. Considéré comme un outil à vocation pédagogique, il se fonde sur la mise en valeur des lieux de mémoire concernant les conflits contemporains. Les actions précédentes ont visé avant tout à coordonner les actions des Commissions départementales de l'information historique pour la paix, placées auprès des services départementaux de l'ONAC.

Pour donner une dimension nouvelle aux actions menées par l'ancienne délégation à la mémoire et à l'information historique, la DMPA se fonde sur le concept de « territoires de mémoire ». Un territoire de mémoire correspond à un espace géographique et à une thématique homogènes. Cet espace doit être riche de traces significatives des conflits contemporains qui puissent être mises en valeur. Dans un premier temps, sept territoires ont ainsi été définis. Au sein de ces territoires, se déclinent des chemins de mémoire, qui constituent l'épine dorsale des territoires et dont les sites principaux sont considérés comme des « points d'appui » choisis en fonction de leur intérêt historique, mémoriel ou esthétique. Des « sentiers de mémoire » relient les sites moins significatifs.

Il est envisagé d'attribuer un label aux sites les plus remarquables. Ce label sera signifié par un logotype. L'exploitation de ce dispositif est effectuée de la manière suivante :

– Un chargé de mission mémoire et patrimoine est affecté dans chaque territoire de mémoire. Sa mission est d'impulser, de coordonner et de gérer en partenariat avec les collectivités territoriales et les administrations de l'État intéressées (tourisme, culture, éducation nationale...) les actions impliquées par la politique du « tourisme de mémoire à vocation pédagogique et civique ».

– Dans chaque territoire, a été installé un « Pôle mémoire et patrimoine » implanté dans les directions interdépartementales des anciens combattants. Ces pôles administratifs aident le chargé de mission dans ses activités.

Il est envisagé de relier tous les « points d'appui » des chemins de mémoire entre eux par un réseau télématique. Le recensement et le choix des sites les plus prestigieux est en cours.

Quelques projets ont été lancés, dont certains **en collaboration avec les collectivités locales et les associations**. C'est notamment le cas de la construction du « Centre Européen du Résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi » qui vise à mettre en valeur l'ancien emplacement de Natzwiller-Struthof, de la réfection et la mise en valeur du musée mémorial du débarquement de Provence (Mont-Faron), ou encore la valorisation des nécropoles nationales de Chasseneuil-sur-Bonnieure en Charente et de Notre Dame de Lorette.

B.– UN PATRIMOINE A RESTAURER ET A PRESERVER

1.– Les crédits affectés aux travaux de rénovation et d'aménagement des lieux de mémoire

Entre 1987 et 1990, un programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918 a été mis en œuvre pour un montant total de 4,24 millions d'euros (27,82 millions de francs). Malgré l'interruption qu'il a subie en 1991, ce plan, quinquennal à l'origine, a permis la rénovation de 204.472 tombes.

Toutefois, beaucoup restait à faire, notamment au niveau des ossuaires, des carrés communaux, des cimetières à l'étranger et de l'environnement des lieux de sépulture (entrées, clôtures, aménagements paysagers, monuments en nécropoles nationales).

a) Le programme de rénovation

Le programme de rénovation a permis en **2002** de procéder à des opérations sur les sites suivants :

- Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais) : tour lanterne (appel d'offre en cours de lancement)
- Fréjus (Var)
- Luynes (Bouches-du-Rhône)
- Boulouris (Var)
- Vauxaillon (Aisne)
- Lacroix sur Meuse (Meuse)
- Flirey (Marne)
- Cambronne-les-Ribecourt (Oise)
- Weiler (Bas-Rhin)

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, des opérations ont été menées sur les sites suivants :

- Tobrouk-Bir-Hakeim (Libye)
- Aiseau-Bellemotte (Belgique)
- Ypres (Belgique)
- Rome (Italie)
- Venafro (Italie)

En **2003**, les crédits demandés devraient permettre de financer des opérations sur les sites suivants :

- Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais) : basilique
- Ferme de Suippes (Marne)

- Chauconin-Neufmontiers (Seine et Marne)
- Beaumont-Hamel (Somme)
- Courcelles-le-Comte (Somme)

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, des opérations suivantes sont envisagées :

- Sébastopol (Ukraine)
- Gammarth (Tunisie)
- Belgrade (Yougoslavie)
- Sofia et Svitchov (Bulgarie)

L'évolution des opérations de travaux de 1999 à 2002 est retracée par le tableau ci-après :

FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RENOVATION DES NECROPOLES

(en euros)

Nomenclature	1999	2000	2001	2002 au 31 juillet	2003 PLF
1.- Travaux en France					
Crédits exercice	331.665	518.695	693.990	566.316	499.000
Autres ressources (1)	55.555	96.673	216.093	324.000	141.000
<i>Sous-total</i>	<i>387.220</i>	<i>615.369</i>	<i>910.083</i>	<i>890.316</i>	<i>640.000</i>
2.- Travaux à l'étranger					
Crédits exercice	133.240	334.115	224.322	407.788	315.000
Autres ressources (1)					
<i>Sous-total</i>	<i>133.240</i>	<i>334.115</i>	<i>224.322</i>	<i>407.788</i>	<i>315.000</i>
3.- Travaux hauts-lieux					
Crédits exercice	—	250.312	728.529	430.557	216.000
Autres ressources (1)	—	—			
<i>Sous-total</i>		<i>250.312</i>	<i>728.529</i>	<i>430.557</i>	<i>216.000</i>
4.- Frais divers	—				
5.- Emblèmes et plaques	173.182	176.822	143.668	30.326	130.000
Totaux	693.643	1.376.617	2.006.602 (2)	1.798.987 (3)	1.301.000

(1) ressources extrabudgétaires rattachées au chapitre essentiellement des fonds de concours du souvenir français, des indemnités versées par la Belgique et par l'Allemagne.

(2) D'importants investissements ont été nécessaires pour réparer les dégâts causés par les tempêtes de décembre 1999 et pour réaliser la réfection de l'étanchéité de la crypte du Mont Valérien.

(3) Un effort particulier a été consenti pour l'aménagement du bâtiment d'accueil de la nécropole nationale de Notre Dame de Lorette, l'achèvement de la restauration de la crypte du mémorial du Mont Valérien et la réfection du cimetière de Tobrouk.

Source : Secrétariat d'État chargé des Anciens combattants

Une convention d'intention a été signée le 15 novembre 2001 par le secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants, le président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le président du conseil général du Pas-de-Calais et le président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin en vue de la restauration par l'État de la nécropole nationale de Notre-Dame de-Lorette et de la

valorisation du site par les collectivités locales. Ce programme devrait durer trois ans.

L'une des actions majeures accomplie en 2002 a été la restauration complète de la nécropole de Tobrouk (Libye) où reposent les corps des soldats tombés à Bir Hakeim. Une exposition permanente, relatant la bataille, a été installée dans son bâtiment d'accueil. Le site de l'ancien cimetière de Bir Hakeim qui avait été vandalisé a été remis en état et une plaque commémorative a été apposée sur le monument.

Par ailleurs, l'ambassade de France à Kiev a conclu, en 2000, un accord avec la commission ukrainienne interministérielle pour la mémoire des victimes de guerre et des répressions politiques en vue de la restauration du cimetière français de Sébastopol, où reposent près de 45.000 soldats de la guerre de Crimée. Cet accord prévoit que le terrain d'assiette du cimetière sera concédé à la France et qu'une entreprise d'État relevant de la commission ukrainienne procédera aux travaux de restauration.

Une mission de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives s'est rendue sur place en avril 2001 pour préparer un programme de travaux. Un projet architectural a ensuite été établi par la partie ukrainienne mais son ampleur et son coût était disproportionné. Un nouveau projet, plus sobre, est désormais en cours d'étude.

L'évolution des crédits relatifs à la remise en état des sépultures est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DE REMISE EN ETAT DES SEPULTURES DE GUERRE
Article 98 du chapitre 54-41

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Autorisations de programme	1,83	3,51	6,70	1,16
Crédits de paiement	1,22	3,35	4,88	6,60

Source : Secrétariat d'État à la Défense, chargé des Anciens combattants

La dotation prévue pour 2003 sera abondée par des fonds de concours dont le montant est estimé à 141.000 euros.

b) La création de lieux de mémoire

Un concours a été lancé en 2001 pour la construction du mémorial national de la guerre d'Algérie qui sera érigé quai Branly, à Paris, pour un coût de 0,96 millions d'euros. L'inauguration de ce monument devrait avoir lieu avant la fin du mois de novembre 2002.

Le concours organisé en 2001 pour l'érection d'un monument aux fusillés du Mont-Valérien a permis la sélection d'un projet et sa commande à l'artiste. Ce dernier a achevé son œuvre en avril 2002. L'inauguration est prévue à la fin de l'année, à l'occasion de la date anniversaire d'une exécution massive au Mont-Valérien.

Une étude préalable à la réalisation du mémorial européen du résistant déporté du Struthof (Commune de Natzwiller-Struthof, Bas-Rhin) a été lancée en 2000. Cette étude a permis d'estimer le coût de l'opération à 9,909 millions d'euros. Un jury, réuni le 18 mai 2001, a choisi parmi les projets des quatre candidats présélectionnés celui qui sera construit. Le lauréat a reçu pour mission de réaliser son œuvre pour l'été 2004, de manière à permettre une inauguration soit à l'automne 2004, pour l'anniversaire de la libération du camp, soit en 2005, à l'occasion de la commémoration de la libération des camps de déportation. Les travaux commenceront au début de l'année 2003.

2.- L'entretien des sépultures

L'État assume la charge de l'entretien des sépultures perpétuelles des soldats « Morts pour la France » dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Ces 900.000 tombes individuelles ou collectives sont réparties dans divers lieux de sépultures désignés sous le vocable de « nécropoles » : nécropoles nationales proprement dites, carrés en cimetières communaux, cimetières militaires français à l'étranger. En outre, le département ministériel assure en métropole l'entretien de sépultures étrangères en application de conventions : allemandes, belges, néerlandaises, roumaines, etc.

Cet entretien est assuré, soit par l'intervention directe du département ministériel (nécropoles nationales), soit par l'attribution de concessions à des prestataires tels que communes, départements, régions, associations ou entreprises privées (cas habituel des carrés communaux), soit enfin, à l'étranger, par le recours à un personnel local sous la direction des consulats.

a) La réforme du dispositif d'entretien

Pour les nécropoles nationales, la mise en place d'équipes mobiles en remplacement du système d'agents affectés dans les cimetières s'achève. Cette réforme permet de faire face, dans une certaine mesure, à la réduction des effectifs et d'obtenir une meilleure efficacité par la rationalisation des méthodes de travail dans les zones à forte concentration de nécropoles (Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne, Alsace et Lorraine).

La réforme du dispositif d'entretien ne peut faire l'objet que d'une mise en œuvre progressive. Elle suppose en outre un financement par des crédits spécifiques. Si un réel effort a été réalisé en 1991 et 1992 couvrant le matériel d'équipement (véhicules, matériels de motoculture), il reste à maintenir le niveau des crédits nécessaire à la logistique et aux moyens en fonction des besoins nouveaux apparus du fait de cette réorganisation (frais de mission, carburants ainsi que la dotation en matériel, plus adapté à ces techniques nouvelles).

Les tempêtes de décembre 1999 ont sévèrement frappé les nécropoles (arbres arrachés, tombes effondrées, croix cassées, monuments endommagés, clôtures détruites...). Il faudra encore plusieurs années pour que certains sites,

comme celui de Champenoux (Meurthe-et-Moselle) retrouvent l'aspect qui sied à un lieu de mémoire.

S'agissant des cimetières à l'étranger, une action est menée pour réduire les coûts d'entretien grâce à un meilleur contrôle des contrats et, le cas échéant, à des opérations de regroupement des tombes (le regroupement du cimetière d'Alep à Dmeir en Syrie est achevé et les projets concernant les cimetières de Venise, Tarente et Livourne sont en cours de réalisation). Une mission menée pendant trois mois par l'Inspecteur de l'administration générale et du patrimoine du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense a permis de constater le bon état d'entretien des cimetières militaires français à l'étranger (notamment en Belgique, en Pologne, en Italie et en Roumanie).

Le ministère de la défense a le souci constant de faire en sorte que les sites se présentent sous le meilleur aspect : du matériel plus performant est progressivement fourni aux services. Un groupe électrique a été installé au cimetière de Rome. La grande nécropole de Gammarth, en Tunisie, a été dotée d'un système d'arrosage automatique permettant ainsi d'employer le personnel à d'autres tâches d'horticulture. Du personnel nouveau va être recruté pour entretenir le cimetière de Tobrouk, en Libye, qui vient d'être complètement restauré. L'inquiétude demeure en ce qui concerne les cimetières d'Algérie en raison de la situation difficile que connaît actuellement ce pays. Si la nécropole du Petit Lac à Oran continue à être entretenue correctement, celles de Sidi-Ferruch, de Mers-El-Kébir et d'El-Allia, qui ne peuvent être surveillées, ont subi d'importants dégâts.

b) Les crédits d'entretien des sépultures

L'entretien des sépultures de guerre (en dehors des salaires des personnels et des frais de mission) est financé par les crédits imputés sur les chapitres 37-61 (article 10) et 31-96 (article 30) du budget du ministère de la Défense.

L'évolution des coûts d'entretien des nécropoles depuis 1994 est retracée dans le tableau suivant :

COUT D'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES (DÉPENSES CONSTATÉES)

(en millions d'euros)

Postes budgétaires	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entretien en France Chapitre 37-61- article 10	0,86	0,82	0,90	0,76	0,83	0,93	1,01		
Entretien en France Chapitre 34-01 article 28								0,91	0,94
Entretien à l'étranger Chapitre 37-61 article 10	0,27	0,28	0,27	0,27	0,26	0,29	0,33		
Entretien à l'étranger Chapitre 34-01 article 28								0,30	0,39
Salaires étrangers Chapitre 31-96 article 30	0,54	0,55	0,55	0,55	0,54	0,56	0,56	0,57	0,57
Total	1,66	1,65	1,72	1,58	1,63	1,79	1,90	1,79	1,90

Source : secrétariat d'État à la défense, chargé des Anciens combattants

Votre Rapporteur rappelle que les crédits qui figuraient à l'article 10 du chapitre 37-61 du budget de la défense, figurent désormais au chapitre 34-01, article

28, de ce même budget. Le projet de budget pour 2003 renforce les dotations de ce chapitre qui s'élèvent à 0,94 million d'euros contre 0,915 million d'euros en 2002. Ces crédits financent les dépenses d'entretien des sépultures de guerre. Par ailleurs, les crédits d'entretien des sépultures de guerre à l'étranger progressent de 27,9 % pour se fixer à 390.000 euros. Enfin, les crédits servant à rémunérer les personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des sépultures sont stables à 0,57 million d'euros.

Au total, le projet de loi de finances augmente de **6,4 %** les crédits liés à l'entretien des sépultures.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 5 novembre 2002, la commission des finances a ensuite examiné les crédits des Anciens combattants.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits du secrétariat d'État à la Défense chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2003 à 3.486,23 millions d'euros, contre 3.630,89 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Cette baisse de 3,9 % des crédits s'explique par la baisse du nombre des ressortissants du ministère, évaluée à 4 %. Des marges de manoeuvre atteignant 80 millions d'euros ont été dégagées permettant de financer des mesures nouvelles. Le plafond majorable de la rente mutualiste du combattant est ainsi relevé de 115 à 122,5 points, pour un coût de 6,69 millions d'euros. Les actions de mémoire voient leurs crédits progresser de 157.000 euros, un bilan médical gratuit sera institué pour les victimes de psychotraumatismes, les crédits de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) seront confortés, tandis que la dotation de l'Institution nationale des invalides (INI) sera relevée. Enfin, suite à l'arrêt du Conseil d'État « Diop », des provisions permettant d'engager la décristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des États antérieurement placés sous souveraineté française seront inscrites au budget.

S'agissant des prestations servies par le secrétariat d'État, il convient de souligner que la dette viagère est marquée par une double évolution. La diminution du nombre des parties prenantes, estimée à 4 % pour l'année 2003, entraînera une baisse des crédits des pensions d'invalidité, partiellement atténuée par l'application du rapport constant. Au total, la baisse de ces crédits se limite à 2,9 %, soit 71,4 millions d'euros. En revanche, les crédits affectés à la retraite du combattant connaissent une augmentation. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des Anciens Combattants d'Afrique du Nord, ceux nés en 1937 atteignant l'âge de 65 ans en 2002, et des évolutions de dépenses qu'elle implique, les crédits augmentent – malgré plusieurs mesures d'ajustement négatives et positives – de près de 1 % par rapport à 2002. Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (– 2,2 % par rapport à 2002).

La diminution du nombre des pensionnés est à l'origine d'une baisse de 13,4 % des crédits destinés aux soins médicaux. Les autres crédits liés aux soins médicaux gratuits, tels que le thermalisme, les maladies mentales et les frais de convocation des anciens militaires devant les centres de réforme diminuent de 13,8 % par rapport à 2002. S'agissant du thermalisme, il convient de souligner que le Gouvernement a décidé de porter, par un prochain arrêté interministériel, la prise en charge des frais d'hébergement de 3 à 5 fois le taux de la Sécurité sociale. En effet, cette pratique avait dû être abandonnée en 2000, le Conseil d'État ayant décidé qu'elle était dépourvue de base réglementaire. Malgré la diminution du nombre de pensionnés, les crédits correspondant au remboursement à la SNCF de la prise en charge des frais de déplacement sont quasiment stables à 6,77 millions d'euros (–

1,3 %). Les dotations « *Indemnités et pécules* », désormais inscrites au chapitre 46-04 (article 30), sont maintenues à leur montant établi par la loi de finances pour 2002.

L'insertion du secrétariat d'État aux anciens combattants et victimes de guerre au sein du ministère de la défense, intervenue à la fin de l'année 1999, s'est traduite, sur le plan budgétaire, par l'intégration des dépenses de rémunérations et charges sociales de l'ancien secrétariat d'État au sein du budget du ministère de la défense et la fusion des effectifs budgétaires de ces deux administrations. Il est regrettable qu'il ne soit plus possible de réaliser un suivi particulier de la situation des personnels de l'ancien secrétariat d'État aux Anciens combattants. Cette situation est, en outre, incompatible avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Les crédits de personnel de l'ONAC enregistrent 50 suppressions d'emplois d'adjoints administratifs dans les services départementaux. Ces suppressions étaient inscrites dans le contrat d'objectifs – discuté lors du conseil d'administration du 7 mars 2002 – entre l'établissement public et l'État. Ces engagements pris dans le cadre du programme « nouvel élan pour l'ONAC », adopté à une très large majorité, tendent à assurer la pérennité de l'Office. Les emplois mémoire, qui sont des emplois jeunes, devraient ainsi être pérennisés – et pas seulement pour l'année en cours – et des contractuels de catégorie A recrutés pour développer des actions de mémoire. L'ensemble de ces mesures doit permettre le bon fonctionnement de l'Office et assurer son avenir. Par ailleurs, les moyens administratifs de l'Institution nationale des invalides (INI) seront renforcés grâce à 20 transformations d'emplois. Le projet de loi de finances prévoit la consolidation des moyens de fonctionnement des établissements publics. L'ONAC connaît une diminution de sa dotation de fonctionnement de 0,9 million d'euros. Cette baisse de 2,3 %, qui est la conséquence financière de la suppression nette de 46 emplois, ne doit pas cacher la progression de la part de la subvention de l'État, strictement liée au fonctionnement de l'établissement. La dotation de l'INI pour 2003 progresse de 4,2 % après une baisse de 9 % l'an dernier, pour s'établir à 6,5 millions d'euros. Ces crédits devraient permettre de poursuivre la modernisation de l'Institution, suite à son insertion dans le service public hospitalier, effectif depuis le 1^{er} juin 2001. Grâce à sa démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, l'INI devrait être accréditée par l'Agence nationale d'évaluation et d'accréditation en santé d'ici à la fin de l'année 2002.

Le projet de budget met en œuvre des mesures favorables au monde combattant. L'ajustement des pensions à l'évolution des rémunérations de la fonction publique, en application du rapport constant, justifie l'inscription d'un ajustement positif de 2,916 millions d'euros au titre de la dette viagère (chapitres 46-20 et 46-21) et une provision de 2,845 millions d'euros pour financer la revalorisation prévue pour 2003.

Ce projet de budget est aussi l'occasion de faire un premier pas en faveur de la décrystallisation des pensions. Le Conseil d'État a, dans arrêt du 30 novembre 2001 « Diop », estimé que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de

l'homme. Pour anticiper le financement de la décrystallisation des pensions, le Gouvernement propose de provisionner 58,25 millions d'euros au titre des pensions militaires d'invalidité et 14,25 millions d'euros au titre de la retraite du combattant, le dispositif législatif correspondant devant être adopté en 2003. La dotation du Fonds de solidarité pour les anciens d'Indochine et d'Afrique du Nord passe de 90,71 millions d'euros en 2002 à 50 millions d'euros en 2003, soit une forte diminution de 55 %. Cette évolution s'explique par le fait que la classe d'âge la plus importante des allocataires du Fonds de solidarité a atteint 60 ans en 2001 et 2002 ainsi que par l'amélioration de la situation économique générale. Le chapitre 46-10 comprend un article 20 dont la finalité est de retracer les crédits destinés à la mise en place du dispositif « ARPE – Anciens combattants », institué par l'article 121 de la loi de finances initiale de 1999. Cette ligne, qui était déjà en baisse de 75 % l'an dernier, n'est désormais plus dotée. Cet état de fait traduit, en réalité, l'achèvement de la mise en œuvre de cette allocation.

Par ailleurs, le projet de loi de finances accentue l'effort engagé depuis quatre ans pour la revalorisation des rentes mutualistes du combattant. Elles concernent un nombre élevé de personnes, puisqu'on estime le nombre de leurs bénéficiaires à 360.000, pour une rente d'un montant annuel moyen de 869 euros. Ces rentes bénéficieront, ainsi, d'une mesure nouvelle permettant le relèvement de 115 à 122,5 points d'indice de pension militaire d'invalidité. Cette mesure, d'une ampleur sans précédent, les précédents relèvements se limitant à 5 points, est proposée à l'article 62 du projet de loi de finances. Elle se traduit par une mesure nouvelle de 6,69 millions d'euros. Elle permettra d'améliorer les conditions de vie des anciens combattants, membres de sociétés mutualistes au moment de leur retraite.

L'augmentation de 1,52 million d'euros des crédits d'action sociale de l'ONAC résultant de la loi de finances pour 2002 n'est pas reconduite pour 2003. Il est souhaitable que le Gouvernement dépose un amendement de crédits maintenant la dotation au niveau de 2002 afin d'assurer le financement de ses missions d'action sociale, principalement à destination des veuves. Les dotations d'action sociale, qui atteignent 10,6 millions d'euros, doivent permettre à l'Office de poursuivre ses actions en faveur de la résolution des problèmes liés au vieillissement (dépendance, maintien à domicile et placement en établissement). Au total, ce sont 28.447 ressortissants du ministère qui auront bénéficié, en 2002, de l'action sociale menée par l'Office.

Le projet de loi de finances renforce considérablement l'effort de mémoire, en favorisant notamment la restauration et la préservation du patrimoine. Compte tenu de la réforme du secrétariat d'État, les moyens consacrés à la mémoire sont inscrits sur deux budgets, les crédits de fonctionnement venant abonder le budget du ministère de la Défense, les crédits de subventions aux associations demeurant sur celui des Anciens combattants. Cette présentation budgétaire manque de lisibilité et de cohérence. La question du regroupement de ces crédits sur l'un ou l'autre des deux fascicules est particulièrement complexe, mais devra être résolue avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. Les crédits inscrits à la section des anciens combattants progresseront de 4,1 % en 2003, après une baisse de

22 % en 2002, pour s'établir à 2,37 millions d'euros. Cette progression s'explique par l'inscription d'une mesure nouvelle d'un montant de 157.000 euros destinée à financer des actions de mémoire. Il convient aussi de souligner la forte progression des crédits affectés aux travaux de rénovation et d'aménagement des lieux de mémoire. Cette priorité se traduit par l'inscription de 1,16 millions d'euros d'autorisations de programme et de 6,6 millions d'euros de crédits de paiement (+ 35,2 %). Il faut rappeler que ces crédits figurent au fascicule budgétaire de la défense.

M. Jean-Pierre Kucheida a jugé que ce budget, en baisse de 4 %, était particulièrement décevant, même si la baisse des parties prenantes atteint elle aussi 4 %. En effet, ces dernières années, le taux de réduction des crédits des Anciens combattants se limitait à la moitié de la baisse de celui du nombre des ressortissants. Il a d'ailleurs rappelé qu'il avait réclamé, en vain, que ce budget soit maintenu constant pour une année, permettant ainsi de dégager d'importantes marges de manœuvre en faveur du monde combattant. Le relèvement de 7,5 points du plafond majorable de la rente mutualiste ne concerne que 20 % des anciens combattants, qui ne sont pas, en outre, les plus démunis. S'agissant du thermalisme, la solution trouvée doit être saluée.

Des organisations d'anciens combattants ont demandé que la carte du combattant soit attribuée dès 4 mois de service en Afrique du Nord, comme c'est le cas pour certaines forces de police. Comment la remise à niveau des maisons de retraite sera-t-elle menée à terme ? Les actions de mémoire doivent être encouragées car elles permettent aux jeunes générations de prendre conscience de l'ampleur des sacrifices de leurs aînés. La participation d'historiens à ces actions, illustrée, par exemple, par la venue récente de M. Pierre Miquel dans le Pas-de-Calais, permet de rendre vivants les événements de notre histoire. S'agissant enfin des crédits d'action sociale de l'ONAC qui ne sont pas reconduits, il est souhaitable d'adopter un amendement assurant le financement de cette mission essentielle.

Après s'être associé aux propos de M. Jean-Pierre Kucheida sur les crédits d'action sociale de l'ONAC, **M. Alain Rodet** a souligné l'importance de l'effort à accomplir en faveur de la mémoire. Même si l'essentiel des financements de ces actions provient du ministère de la défense, les services des affaires culturelles interviennent aussi, sur les questions historiques, dans des musées de la Résistance et de la déportation, même si cette intervention est parfois pointilleuse. Il faut également encourager les concours de l'État aux projets développés par les collectivités locales.

Après avoir souligné la qualité du travail de votre Rapporteur spécial, **M. Laurent Hénart** a demandé s'il existait un ratio permettant d'appréhender l'effort que l'État consacre à chaque ancien combattant. Le travail culturel autour de la mémoire est essentiel.

Après avoir rappelé qu'il avait demandé des statistiques au gouvernement sur ce sujet, **M. Jean-Pierre Kucheida** a souhaité avoir des précisions sur la mortalité des anciens combattants ayant servi en Algérie.

Après s'être associé aux propos de Laurent Hénart sur la qualité et la précision du travail de votre Rapporteur spécial, **M. Jérôme Chartier** s'est interrogé sur la possibilité de créer une journée nationale du souvenir, complétant les célébrations existantes, afin de commémorer l'ensemble des sacrifices accomplis pour la Nation.

Après avoir rappelé qu'élus d'une région libérée à la fois par le Maquis et les Tabors marocains, il était particulièrement sensible à la question de la décrystallisation, **M. Michel Bouvard**, Président, a rappelé qu'un amendement permettant d'indemniser les orphelins de déportés pour faits de Résistance a été frappé d'irrecevabilité. Pour autant, les mesures prévues pour les orphelins de déportés victimes des mesures antisémites devraient être étendues aux orphelins de déportés pour faits de Résistance. Il s'agirait d'une mesure de moralisation.

En réponse aux différents intervenants, votre Rapporteur spécial, a apporté les précisions suivantes :

– le Gouvernement, inscrivant pourtant sa politique dans une logique de maîtrise de la dépense publique, a su dégager des marges de manœuvre de 80 millions d'euros, quatre fois supérieures à celles de l'an dernier ;

– les rentes mutualistes du combattant concernent 360.000 anciens combattants. L'effort, d'un montant de 6,69 millions d'euros, destiné à améliorer leur situation n'est donc pas neutre ;

– la prochaine parution d'un arrêté interministériel relatif aux frais d'hébergement occasionnés lors de cures thermales permettra de donner une base réglementaire solide à la prise en charge offerte aux anciens combattants ;

– la carte du combattant étant attribuée à certains membres des forces de police dès quatre mois de présence en Afrique du nord, il conviendra de réfléchir à un traitement plus équitable pour les autres anciens combattants d'Afrique du Nord ;

– l'effort de mise en sécurité et d'habitabilité des maisons de retraite s'intensifie. En effet, la subvention d'investissement, imputée au budget de la défense, s'établira à 4,7 millions d'euros en autorisations de programme, contre 1,524 millions d'euros en 2002 (+ 208 %) et à 2,79 millions d'euros en crédits de paiement ;

– l'utilisation des crédits de mémoire peut donner d'excellents résultats. La mise en place de correspondants et d'assistants de mémoire dans les régions doit être encouragée. Seuls les ministères de la défense et des anciens combattants affectent des crédits à des opérations valorisant la mémoire combattante, même s'ils travaillent en étroite collaboration avec les autres ministères. Ainsi, une circulaire conjointe du secrétariat d'État et du ministère de l'Éducation nationale a-t-elle été signée en 2001, tout comme des conventions avec le ministère de la culture. La mémoire vivante et orale doit être valorisée. Les collectivités locales interviennent fréquemment dans le domaine de la mémoire même si seulement deux régions ont inscrit des crédits à cet effet dans leur contrat de plan avec l'État. Le mécénat, s'il

s'exerce dans un cadre strict afin ne pas dénaturer la mémoire, pourrait être encouragé ;

– un amendement parlementaire tendant à augmenter les crédits d'action sociale de l'ONAC sera irrecevable. En conséquence, il convient de demander au Gouvernement de présenter un amendement de crédits, comme il l'a fait lors des précédents débats budgétaires, même si cette formule n'est pas d'une parfaite orthodoxie budgétaire ;

– le conseil d'administration de l'ONAC du mois d'octobre a adopté le programme « nouvel élan » à une très large majorité, traduisant une volonté commune d'assurer l'avenir de l'Office, ce programme repose sur les recommandations de l'Inspection générale des finances tendant à plus de cohérence et de rationalité. Le taux de consommation des crédits de l'ONAC doit être le meilleur possible, surtout en matière sociale ;

– la dotation par ancien combattant est légèrement supérieure à celle observée en 2002. Elle dépasse 7.800 euros par pensionné.

M. Jean-Pierre Kucheida a souligné que cette progression était due à l'inscription de dotations anticipant la décrystallisation des pensions.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que l'observatoire des vétérans, dont la création est prévue en 2003, pourra se pencher sur le cas des anciens combattants d'Algérie et pas seulement sur le syndrome du Golfe. L'Union européenne a proposé la mise en place d'une journée européenne du souvenir. S'il existe un *memorial day* aux États-Unis, il n'est pas souhaitable qu'une date unique se substitue aux différentes manifestations célébrées en France, auxquelles la population est particulièrement attachée. Le ministre agit avec méthode, en proposant aux associations d'anciens combattants de discuter, avec elles, de l'ensemble des questions qui les préoccupent, afin de déterminer celles qui pourront être réglées. En outre, il a annoncé la création d'une commission présidée par une personnalité indépendante et dont l'impartialité sera incontestée, chargée de faire des propositions afin de ne pas introduire d'iniquité entre les orphelins de déportés.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits des Anciens combattants et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Article 62

**Augmentation du plafond majorable
de la rente mutualiste du combattant**

Texte du projet de loi :

Le montant maximal donnant lieu à majoration par l'État de la rente qui peut être constituée au profit des bénéficiaires mentionnés à l'article L. 222-2 du code de la mutualité est fixé par référence à 122,5 points d'indice de pension militaire d'invalidité.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les rentes souscrites par les anciens combattants bénéficient d'un dispositif de majoration spécifique de l'État. Celle-ci est versée aux titulaires de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation, en plus de la majoration légale, dans la limite d'un plafond dit « majorable » (article L. 222-2 du code de la mutualité). Ce plafond, constitué de la rente principale et de la majoration spécifique, est exprimé par un indice en point de pension militaire d'invalidité et a été relevé au 1^{er} janvier 2000 à l'indice 105 puis, au 1^{er} janvier 2001, à l'indice 110, et, au 1^{er} janvier 2002, à l'indice 115.

La mesure proposée consiste en une augmentation du plafond donnant lieu à majoration par l'État, en portant l'indice de référence de 115 à 122,5.

Le coût de ce relèvement entraîne une dépense supplémentaire pour la seule majoration spécifique, de 6,69 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de relever le plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant, de l'indice 115 à l'indice 122,5 des pensions militaires d'invalidité.

a) Le principe de la retraite mutualiste des anciens combattants

Créée par la loi du 4 août 1923, la retraite mutualiste des anciens combattants est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Cette rente mutualiste constitue une forme de placement de l'épargne individuelle que l'État encourage par le versement d'une majoration spécifique : il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un titre de réparation, dans la mesure où elle provient d'une souscription individuelle volontaire et donne lieu à rémunération.

Il convient de rappeler que la retraite mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. En outre, 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.

On notera également que la souscription d'une rente mutualiste est soumise à un délai de forclusion, qui est, depuis 1996, de 10 ans à compter de l'obtention de la carte du combattant ou du titre de la reconnaissance de la Nation. Cette disposition est applicable à toutes les générations de feu.

En application de l'article L. 222-2 du Code de la mutualité, tel qu'il résulté de la publication de l'ordonnance n° 2001-350 du 19 avril 2001 (ancien article L. 321-9), les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants et souhaitant constituer une rente mutualiste, bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'État égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé. Une majoration supplémentaire est accordée en fonction de l'âge du demandeur.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond fixé en valeur absolue : il s'agit du « plafond majorable » visé par le présent article.

b) Ce nouveau relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste s'inscrit dans un processus engagé depuis 1996

Au cours de ces dernières années, le mode de revalorisation du plafond majorable a connu des évolutions importantes, portant à la fois sur les mécanismes d'évolution et le montant des revalorisations.

Depuis 1996, les crédits prévus pour financer le paiement de la majoration due par l'État, auparavant inscrits au chapitre 47-22 du budget des Affaires sociales, ont été transférés sur le chapitre 47-22, article 10, créé à cet effet, du budget des Anciens combattants.

En outre, la revalorisation du plafond majorable de la rente a été fixée au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation, hors tabac. Ce mode d'indexation présentait, en effet, l'avantage d'introduire un certain automatisme dans le mécanisme d'évolution du plafond tout en garantissant le pouvoir d'achat de la rente mutualiste.

L'article 107 de la loi de finances pour 1998 a modifié ce dispositif en indexant le plafond majorable de la retraite mutualiste sur l'indice de pension militaire d'invalidité 95, étant précisé que cet indice est revalorisé automatiquement au 1er janvier de chaque année, en fonction de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Ce nouveau mode d'indexation permet de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant et garantit une progression plus favorable que celle liée à l'évolution des prix hors tabac. L'article 122 de la loi de finances initiale pour 1999 a porté l'indice de 95 à 100. L'article 121 de la loi finances initiale pour 2000 l'a porté à 105 points. L'article 107 de la loi finances initiale pour 2001 l'a porté à 110 points. Enfin, l'article 125 de la loi finances initiale pour 2002 l'a porté à 115 points.

Le présent article poursuit cet effort en proposant un relèvement de l'indice de référence du plafond majorable de 115 à 122,5 points. Cet effort est donc sans précédent puisque les précédentes revalorisations étaient limitées à cinq points d'indice.

Ainsi, le plafond de la rente a-t-il été porté de 1.081,02 euros en 1997 à **1.560 euros en 2003**.

Le coût de cette mesure, estimé à 6,69 millions d'euros, est imputé sur le chapitre 47-22 du budget des Anciens combattants, à l'article 20.

*
* *

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, l'article 62 *sans modification*.

*
* *