



N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2003 (n° 230)

TOME V

ANCIENS COMBATTANTS

PAR M. GEORGES COLOMBIER,

Député.

Voir le numéro 256 : (annexe n° 10).

Lois de finances

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UN BUDGET VOLONTARISTE MALGRÉ DES CRÉDITS EN BAISSÉ	7
A. DES MOYENS NOUVEAUX QUI VIENNENT RENFORCER L'IMPRESCRIPTIBLE DROIT A RÉPARATION	7
1. L'accélération du relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.....	7
2. La prise en compte des psychotraumatismes de guerre, un nouveau champ pour le droit à réparation.....	8
a) <i>Un bilan gratuit en matière de santé psychique</i>	8
b) <i>La création de l'observatoire de la santé des vétérans (OSV)</i>	9
3. Un premier pas vers la dé cristallisation	9
a) <i>Les différents régimes juridiques de la cristallisation</i>	9
b) <i>Un mécanisme très inégalitaire dénoncé par le Conseil d'Etat</i>	11
c) <i>Les solutions préconisées par la commission d'étude de la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer</i>	12
d) <i>Les mesures envisagées par le gouvernement</i>	14
4. Le thermalisme combattant sauvé des eaux	14
B. ADAPTER LES MOYENS A LA NOUVELLE CONFIGURATION DU MONDE COMBATTANT : DU DROIT A RÉPARATION VERS LE DEVOIR DE MÉMOIRE.....	15
1. Pérenniser l'Office national des anciens combattants (ONAC).....	16
a) <i>Un contrat d'objectifs et de moyens pour l'ONAC</i>	16
b) <i>Le réajustement des crédits et des personnels</i>	16
c) <i>L'action sociale de l'ONAC en péril ?</i>	17
2. Moderniser l'Institut national des invalides (INI)	17
a) <i>Un établissement en mutation</i>	17
b) <i>Des moyens en augmentation</i>	18
c) <i>L'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens</i>	18
3. Renforcer la politique de mémoire.....	18
a) <i>Des crédits en hausse</i>	18
b) <i>...pour une politique ambitieuse</i>	19

C. DES DOSSIERS IMPORTANTS MALHEUREUSEMENT LAISSÉS EN SUSPENS.....	20
1. Harmoniser les conditions d'attribution de la carte du combattant au titre de l'Afrique du nord.....	20
2. En finir avec les injustices et les effets pervers consécutifs à l'application du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000.....	20
3. Quid de la « campagne double » pour les anciens combattants de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc ?.....	22
4. Les veuves, parents pauvres du droit à réparation.....	23
5. Améliorer le droit à réparation au titre de la seconde guerre mondiale	24
a) Assouplir les conditions d'attribution de la carte du combattant volontaire de la Résistance.....	24
b) Attribuer aux réfractaires du service du travail obligatoire (STO) le titre de reconnaissance de la nation.....	24
c) Pour une meilleure prise en compte des souffrances endurées par les Alsaciens et les Mosellans.....	25
II.- POUR UNE RÉFORME DE LA RETRAITE DU COMBATTANT	27
A. LA GÉNÉRALISATION DU VERSEMENT DE LA RETRAITE DU COMBATTANT À L'ÂGE DE SOIXANTE ANS : UNE COURSE CONTRE LA MONTRE.....	27
1. Le principe de l'ouverture du droit à la retraite du combattant à soixante-cinq ans.....	28
2. Le coût de la généralisation du versement de la retraite du combattant à l'âge de soixante ans.....	28
B. POUR UNE AUGMENTATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT.....	30
1. Le mode de calcul du montant de la retraite du combattant.....	30
2. L'évolution de la valeur de la retraite du combattant depuis sa création.....	30
3. La revalorisation du montant indiciaire de la retraite du combattant....	31
C. LE RAPPORT CONSTANT, OBJET D'UN CONTENTIEUX PERMANENT	33
1. Historique du rapport constant.....	33
2. Un mode de calcul dénoncé par les associations d'anciens combattants	35
3. Des perspectives de révision incertaines	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	37

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION

Avec 3 486,23 millions d'euros pour 2003, les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants sont en retrait de 3,9 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2002. Compte tenu de la diminution du nombre des parties prenantes, les dotations allouées en 2003 au monde combattant connaîtront une progression de 0,68 %, par rapport à 2002. L'effort financier ainsi consenti par le gouvernement aux anciens combattants est certes modeste et ne satisfait pas la revendication constante du monde combattant uni pour un maintien, d'une année sur l'autre, des crédits qui lui sont destinés. Néanmoins, les marges de manœuvre budgétaires ainsi dégagées vont permettre la mise en place d'actions nouvelles et notamment l'amorce d'une solution à l'épineux dossier de la cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissant des Etats antérieurement placés sous la souveraineté française, véritable serpent de mer du monde combattant, qui jusqu'alors, n'avait pas trouvé ne serait-ce que l'ébauche d'un règlement.

En dépit de ces crédits limités, le projet de budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour 2003 se présente comme un budget volontariste animé, à l'image du secrétaire d'Etat qui en a la charge, M. Hamlaoui Mékachéra, d'une réelle détermination à faire progresser dans le sens de son affermissement le légitime droit à réparation cher à l'ensemble des anciens combattants.

La démarche engagée par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants à l'aube de la nouvelle législature est claire et suit la ligne initiée par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin. Elle se fonde sur deux principes : la concertation et le pragmatisme. Concertation avec les associations, nombreuses et remarquablement organisées, puisqu'on ne peut répondre aux attentes des anciens combattants que par une connaissance approfondie de leurs aspirations. Pragmatisme ensuite avec une approche sans distinction de l'ensemble des dossiers, dans le souci d'apporter une réponse adaptée aux besoins du monde combattant, sans méconnaître toutefois, ni la réalité démographique de parties prenantes en déclin, ni la contrainte budgétaire.

L'attitude du nouveau secrétaire d'Etat sur la délicate question du « 19 mars » témoigne de cet état d'esprit en privilégiant plutôt que le choix « autoritaire », par l'Etat, d'une date pour la journée de commémoration du souvenir des victimes de la guerre d'Algérie, la consultation et la parole rendue aux représentants des associations,

afin que les monuments aux morts demeurent des lieux de recueillement et ne se transforment pas en lieux d'affrontement.

Le rapporteur souscrit totalement à cette démarche de bon sens qui s'inscrit dans la durée de la législature : si sa réussite ne peut s'apprécier dès maintenant, des gages de sa pertinence devront être rapidement donnés. De ce point de vue, le rapporteur envisage le projet de loi de finances pour 2003 comme un texte de transition qui jette les bases de l'action future.

Ainsi, si le rapporteur accueille avec bienveillance le dégagement de moyens mis au service de mesures nouvelles, prend acte d'une nouvelle répartition des crédits qui traduit le glissement des missions du secrétariat d'Etat – compte tenu du déclin inéluctable du nombre des parties prenantes - du droit à réparation vers le devoir de mémoire, il s'inquiète néanmoins que des sujets d'importance qui mobilisent à juste titre le monde combattant ne trouvent aucune traduction budgétaire (I).

Par-delà cette analyse des crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, le rapporteur a souhaité apporter un éclairage sinon exhaustif du moins développé sur la retraite du combattant (II). Créée au lendemain de la Grande guerre, cette retraite constitue le porte-étendard du droit à réparation par son caractère égalitaire et uniforme - elle est versée à tous les titulaires de la carte du combattant, sans condition de ressources – et cristallise nombre des revendications du monde combattant.

I.- UN BUDGET VOLONTARISTE MALGRÉ DES CRÉDITS EN BAISSÉ

La diminution de 3,9 %, en valeur absolue, du projet de budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants par rapport à la loi de finances pour 2002 ne doit pas masquer un réel effort financier de l'Etat.

Le montant des moyens nouveaux inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 est ainsi de 80,1 millions d'euros. Cette somme est quatre fois supérieure à celle inscrite en loi de finances initiales pour 2002¹. Il faut remonter à l'année 1996 pour retrouver un accroissement similaire.

Ces crédits supplémentaires sont destinés à financer trois mesures nouvelles (A), assurent la pérennisation de l'Office national des anciens combattants, renforcent les moyens de l'Institut national des invalides et ceux destinés à la politique de mémoire (B). Cependant, malgré ces moyens accrus, certains dossiers demeurent en déshérence (C).

A. DES MOYENS NOUVEAUX QUI VIENNENT RENFORCER L'IMPRESCRIPTIBLE DROIT A RÉPARATION

Le projet de loi de finances pour 2003 contient trois mesures nouvelles : l'accélération du désormais traditionnel relèvement de la rente mutualiste du combattant, l'entrée dans le champ du droit à réparation des psychotraumatismes de guerre et l'amorce de la dé cristallisation des pensions servies aux anciens combattants des pays anciennement placés sous la souveraineté française.

1. L'accélération du relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant

Créée par la loi du 4 août 1923 concernant les caisses de retraites fondées par les anciens combattants et les victimes de la guerre, la retraite mutualiste des anciens combattants est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Elle constitue une forme de placement de l'épargne individuelle encouragée par l'Etat à l'aide d'une majoration spécifique. Ce concours financier de l'Etat permet de créer, dans la paix, un lien de solidarité entre l'effort personnel d'épargne des anciens combattants et la reconnaissance de la nation. Au 31 décembre 2001, 400 138 personnes bénéficiaient de ce dispositif.

Déterminé, dans un premier temps en valeur absolue, le plafond majorable est défini depuis 1998 par un indice de point de pension militaire d'invalidité. Cet indice, établi, à sa création, à 95 points a été successivement fixé à 100 points en 1999, 105 points en 200, 110 points en 2001 et 115 points en 2002. L'article 62 du projet de loi de finances pour 2003 accélère cette augmentation en proposant d'accroître le plafond de sept points et demi, ce qui portera la référence à 122,5 points d'indice de pension militaire d'invalidité.

¹ En loi de finances initiale pour 2001, les crédits destinés au financement des mesures nouvelles s'élevaient à 21,27 millions d'euros.

Au 1^{er} janvier 2003, le plafond majorable de la rente mutualiste du combattant s'établira ainsi à 1560 euros (selon la valeur du point de pension militaire d'invalidité en vigueur au 1^{er} mars 2002) en progression de 105 euros – soit plus de 7 % - par rapport à l'année précédente.

Le rapporteur se réjouit de cette mesure laquelle, si elle est reconduite, en loi de finances l'année prochaine, permettra d'atteindre dès 2004 la référence 130 qui constitue une revendication forte et constante du monde combattant. Il rappelle toutefois que plus ce plafond est élevé, moins le nombre des anciens combattants en capacité de bénéficier de cette augmentation est important.

2. La prise en compte des psychotraumatismes de guerre, un nouveau champ pour le droit à réparation

En application de l'article 130 de la loi de finances pour 2002, le gouvernement devait rédiger puis remettre au Parlement avant le 1^{er} septembre de cette année un rapport sur les victimes de psychotraumatismes de guerre. Ce rapport n'est pas encore parvenu à l'Assemblée nationale. Cependant, soucieux de répondre au plus vite à la demande des vétérans d'Afrique du nord, de la guerre du Golfe et des opérations extérieures, le secrétariat d'Etat aux anciens combattants a d'ores et déjà formulé une première forme de réponse.

a) Un bilan gratuit en matière de santé psychique

Il est ainsi prévu d'offrir la possibilité aux anciens militaires appelés ou de carrière qui le désirent d'effectuer un bilan gratuit en matière de santé psychique auprès de médecins spécialisés. Le chapitre 46-27, rebaptisé « *Soins médicaux gratuits et suivi sanitaire des anciens militaires¹* », est abondé de 440 000 euros destinés au paiement des honoraires des médecins chargés d'examiner les personnes intéressées.

Cette mesure dont l'objectif est d'améliorer l'expertise médicale des nouvelles pathologies et de mieux orienter les anciens combattants dans la prise en charge des affections dont ils souffrent est la première étape d'une extension du droit à réparation vers la mise en place de mesures de prévention et de suivi sanitaire des anciens combattants et des militaires de carrière. Le gouvernement s'engage, par la suite, à publier un décret qui déterminera les modalités de prise en charge des bénéficiaires et la nature des examens médicaux pratiqués ainsi qu'une série d'arrêtés qui fixeront la ou les pathologies ouvrant droit à cette nouvelle disposition et les opérations militaires concernées.

Le rapporteur encourage cette initiative. Il souhaite que les dispositions réglementaires envisagées par le gouvernement pour les mois à venir intègrent un nombre important de pathologies et concernent l'ensemble des anciens combattants, sans distinction.

¹ En lieu et place de « *Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes* ».

b) La création de l'observatoire de la santé des vétérans (OSV)

Le second volet de la politique de détection et de soin des psychotraumatismes de guerre est la mise en place d'un observatoire de la santé des vétérans actuellement en cours de constitution. Cet organisme, rattaché à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et dirigé par un médecin du service de santé des armées, devrait voir le jour dès l'année prochaine.

A terme, les travaux et les recherches de cet organisme, orientés par un comité scientifique présidé par le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, devraient fournir les éléments propres à définir une politique de prévention et de suivi de l'état de santé des anciens combattants et militaires de carrière.

Ce dispositif à double détente, gratuité d'un examen médical psychique dans un premier temps renforcé, dans un second temps, par la création d'une structure *ad hoc* doit permettre de faire entrer durablement la problématique des psychotraumatismes de guerre dans le champ du droit à réparation.

3. Un premier pas vers la décristallisation

La cristallisation des pensions de toutes natures – invalidité et retraite – servies aux anciens combattants des pays anciennement placés sous la souveraineté de la France constitue la plus grave entorse au droit à réparation. Elle concerne environ 52 000 pensions civiles et militaires, 29 000 pensions d'invalidité et plus de 48 000 retraites du combattant.

En principe, ces ressortissants disposent des mêmes droits à pension militaire d'invalidité et à retraite du combattant que les Français. Toutefois, depuis 1958, le législateur a adopté un dispositif législatif dit de cristallisation qui a conduit au blocage de la valeur du point de base de ces pensions, ainsi qu'au gel des traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire.

Soucieux de préserver par-delà des guerres désormais achevées la fraternité des armes qui fonde l'honneur du soldat, le monde combattant unanime a porté un ultime combat pour que ses compagnons d'armes d'autrefois accèdent aux mêmes droits que les siens. Cette revendication est d'autant plus à saluer que les associations d'anciens combattants sont très majoritairement composées de Français qui n'ont rien à gagner si la décristallisation aboutie sinon la satisfaction de voir la justice triompher.

A l'écoute du monde combattant, le gouvernement a décidé d'apporter enfin une réponse durable à cette situation inégale. Il a ainsi engagé 72,5 millions d'euros répartis comme suit : 58,25 millions d'euros au chapitre 46-20, « *Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses* » et 14,25 millions d'euros au chapitre 46-21, « *Retraite du combattant* ». Ces crédits sont bien sûr insuffisants pour résoudre totalement le problème de la cristallisation des pensions, mais ils constituent l'amorce d'un règlement qui fera l'objet d'un projet de loi dans les prochains mois.

a) Les différents régimes juridiques de la cristallisation

♦ **La décristallisation pour les ressortissants soumis au régime juridique de l'article 170 de la loi de finances pour 1959** : Les pensions des ressortissants des Etats

d'Indochine devenus indépendants - Viêtnam, Cambodge et Laos - 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. Les conditions de cristallisation des pensions des ressortissants indochinois ont été très rigoureuses puisque toute possibilité de déroger par décret à la cristallisation des droits et des tarifs a d'emblée été écartée. Toutefois, l'article 100 de la loi de finances pour 1996 a permis l'ouverture de droits nouveaux. Cette mesure a été reconduite pour un an par l'article 126 de la loi de finances pour 1997.

♦ **La dé cristallisation pour les ressortissants soumis au régime juridique de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 ou le « droit commun » de la cristallisation :** Pour les autres Etats ayant accédé à l'indépendance, des mesures similaires ont été prises avec l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960 qui constitue le « droit commun » de la cristallisation. Cet article dispose :

« I. - A compter du 1^{er} janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics, dont sont titulaires les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, seront remplacées pendant la durée normale de leur jouissance personnelle par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations, à la date de leur transformation.

« II. - Des décrets pourront fixer dans chaque cas les conditions et les délais dans lesquels les bénéficiaires de l'indemnité prévue au paragraphe I seront admis à opter pour la substitution à cette indemnité globale unique et forfaitaire égale au quintuple de l'indemnité annuelle.

« III. - Des dérogations aux dispositions prévues aux paragraphes précédents pourront être accordées par décrets pour une durée d'un an, qui sera susceptible d'être prorogée également par décret. »

En application de ce texte, les intéressés ne bénéficient pas des mesures nouvelles intervenues après 1960. Leur situation familiale est appréciée à cette date et les tarifs qui leur sont applicables sont cristallisés sous réserve des majorations en pourcentage accordées, par décrets non publiés, aux nationaux de certains Etats.

De telles majorations ont bénéficié de façon ponctuelle aux ressortissants des Etats d'Afrique subsaharienne à partir de 1971 et à ceux des Etats du Maghreb à partir de 1981. Les dernières majorations générales remontent au 1^{er} septembre 1994 pour les pensions et au 1^{er} janvier 1995 pour la retraite du combattant.

Des dérogations pour la reconnaissance de droits nouveaux ont été accordées de façon systématique de 1961 à 1991 - à l'exception des ayants cause, pour lesquels elles avaient été refusées à compter du 1^{er} janvier 1979 avant d'être consenties en mai 1982 avec effet rétroactif. Depuis 1992, ces dérogations ont uniquement été reconduites pour la retraite du combattant et les pensions servies aux résidents en France avant le 1^{er} janvier 1963.

Dès 1962, ces dispositions ont été appliquées à la quasi-totalité des anciens combattants des Etats d'Afrique Noire et des trois Etats du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie).

En application de l'article 14 de la loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979 portant loi de finances rectificative pour 1979, ces dispositions sont devenues applicables au Sénégal, au Gabon, au Tchad et à la République centrafricaine, avec date d'entrée en vigueur dans le système au 1^{er} janvier 1975.

♦ **Le régime juridique issu de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981** : L'article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 portant loi de finances rectificative pour 1981 a cristallisé les pensions des nationaux algériens à compter du 3 juillet 1962 en lieu et place de l'article 71 de la loi de finances pour 1960.

b) Un mécanisme très inégalitaire dénoncé par le Conseil d'Etat

La diversité des règles instituant la cristallisation a conduit à une importante et inégalitaire dispersion des valeurs du point de pension militaire utilisées : de 0,48 euro pour les Etats composant l'ex-Indochine à 6,87 euros à Djibouti. A titre de comparaison, la valeur du point de PMI applicable aux ressortissant français est de 12,82 euros.

Dans son rapport intitulé « *L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants* », publié en juin 2000, la Cour des comptes a dénoncé cette discrimination. Elle recommandait de réexaminer dans le sens d'une plus grande équité la cristallisation de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a remis en cause la validité juridique d'un mécanisme fondée sur le critère de la nationalité. Dans un arrêt *M. Diop* du 30 novembre 2001, la plus haute juridiction administrative a rejeté les requêtes des ministres de la défense et de l'économie et des finances visant à annuler une décision de la cour d'appel de Paris accordant au Sénégalais, M. Amadou Diop, sergent-chef de l'armée française entre 1937 et 1959, une « *revalorisation de sa pension militaire à concurrence des montants dont il aurait bénéficié s'il avait conservé la nationalité française* » ainsi que le versement des « *arrérages augmentés des intérêts capitalisés* ».

Le Conseil d'Etat a estimé que la cristallisation des pensions militaires d'invalidité et de retraite servies aux ressortissants des pays antérieurement placés sous la souveraineté française contrevenait au principe de non discrimination entre les citoyens énoncé à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Conformément à une jurisprudence constante selon laquelle une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, la plus haute juridiction administrative a jugé que la différence de traitement entre les retraités crée une discrimination fondée sur le seul critère de la nationalité. Et le Conseil d'Etat de poursuivre son raisonnement : « *Considérant que les pensions de retraite constituent, pour les agents publics, une rémunération différée destinée à leur assurer des conditions matérielles de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées ; [...]* que s'il ressort des travaux préparatoires des dispositions précitées de l'article 71 du 26 décembre 1959 qu'elles avaient notamment pour objectif de tirer les conséquences de l'indépendance des pays mentionnées à cet article et de l'évolution désormais

distincte de leurs économies et de celle de la France, qui privait de justification la revalorisation de ces pensions en fonction de l'évolution des traitements servis aux fonctionnaires français, la différence de traitement qu'elles créent, en raison de leur seule nationalité, entre les titulaires de pensions, ne peut être regardée comme reposant sur un critère en rapport avec cet objectif [...]. »

Dès lors, la décrystallisation de la pension d'invalidité et de la retraite du combattant s'avère inéluctable. Seul reste à en définir les modalités.

c) Les solutions préconisées par la commission d'étude de la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer

Cette commission a été instituée par l'article 110 de la loi de finances pour 2001. Composée de deux députés, dont le rapporteur, de deux sénateurs, de cinq représentants des associations d'anciens combattants, de cinq représentants de l'administration, d'un conseiller d'Etat et présidée par le secrétaire d'Etat à la défense chargée des anciens combattants, la commission a publié son rapport le 17 avril 2002.

A partir de la situation actuelle, la commission a examiné plusieurs hypothèses de revalorisation possibles : une décrystallisation totale, l'application de la méthode des pouvoirs d'achat exclusivement limitée aux pays dont la valeur du point ainsi calculée serait inférieure à la valeur cristallisée et, troisième hypothèse, une revalorisation comportant une partie fixe et une partie variable fonction du niveau de pouvoir d'achat. La commission a également étudié la problématique de l'ouverture des droits nouveaux et la méthode à retenir pour mettre en place un système de réévaluation régulière.

Les différents pays concernés présentant de fortes inégalités de niveaux de vie et des écarts importants par rapport aux valeurs cristallisées, la méthode retenue pour procéder à la décrystallisation n'est pas indifférente.

Un système général qui indexerait la valeur du point d'indice de pension utilisé au niveau de vie du pays concerné serait très défavorable aux ressortissants des pays d'Afrique noire et de Madagascar qui bénéficient actuellement d'une valeur plus avantageuse à parité de pouvoir d'achat que les anciens combattants Français.

Pour les pays du Maghreb et les pays de l'ex-Indochine, au contraire, l'adoption d'une méthode fondée sur la parité des pouvoirs d'achat conduirait à une valeur du point supérieure à la valeur cristallisée.

Les trois hypothèses de revalorisation retenues par la commission sont les suivantes :

♦ La décrystallisation totale par application à tous les pays de la valeur du point de pension militaire d'invalidité retenu en France : Cette approche consisterait à verser, à tous les ressortissants de tous les pays, sans distinction et à compter de la date de mise en application de la réforme, des pensions et des retraites du combattant calculées sur la base de la valeur du point de pension militaire d'invalidité servi en France métropolitaine.

Simple dans son principe, cette solution est d'un coût élevé pour l'Etat français et peut provoquer des effets d'aubaine dans certains pays en offrant aux pensionnés de

ces Etats un pouvoir d'achat très supérieur à celui dont bénéficient, à taux égal, les pensionnés résidant en France.

La dépense budgétaire d'une décrystallisation totale – décrystallisation des droits et des tarifs – s'élèverait à 152,2 millions d'euros pour les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant et à 305 millions d'euros pour les pensions de retraite, soit une dépense globale de 457,5 millions d'euros.

♦ **L'application de la méthode basée sur les niveaux de pouvoir d'achat :** Cette méthode consisterait à retenir, pour chaque pays, comme nouvelle valeur du point de pension militaire d'invalidité, celle qui résulte du calcul fondé sur les parités de pouvoir d'achat appliquées à la valeur du point de pension servie aux anciens combattants Français.

Une telle méthode, séduisante dans son principe, a cependant l'inconvénient de réduire les pensions servies aux ressortissants des pays dont le pouvoir d'achat a chuté depuis la date de cristallisation du point de pension.

Pour pallier ce handicap, une solution consisterait à ne l'appliquer qu'aux pays dans lesquels le calcul conduit à une valeur supérieure à la valeur cristallisée (Maghreb et ex-Indochine), les autres pays conservant la valeur cristallisée.

Le coût de cette méthode ainsi amendée s'élèverait à 13,19 millions d'euros pour les pays du Maghreb. Pour les pays composant l'ex-Indochine ce coût serait à multiplier par deux, mais il ne peut, à ce jour, être estimé avec précision.

Une telle approche n'est cependant pas exempte de critiques dans la mesure où elle contribue à entériner définitivement le retard de développement de certains pays et introduit une différence de traitement de la revalorisation entre ces différentes catégories de pays.

♦ **Une revalorisation comportant une partie forfaitaire et une partie variable fonction du pouvoir d'achat :** Cette dernière méthode permet d'éviter le défaut évoqué ci-dessus. Pour ce faire, on fixe une valeur du point égale à la somme d'une valeur forfaitaire fixée discrétionnairement et d'une valeur calculée sur la base du pouvoir d'achat du pays considéré.

Elle repose sur la formule suivante :

$$V_n = M + i [(V_f - M) \times (A_n / A_f)]$$

Avec :
V_n : nouvelle valeur du point du pays n.
M : valeur forfaitaire applicable à tous les pays.
i : indice de majoration de la partie variable.
V_f : valeur du point en France métropolitaine.
A_n : pouvoir d'achat du pays considéré.
A_f : pouvoir d'achat en France.

Il suffit alors de faire varier M pour obtenir plusieurs hypothèses et retenir celle qui correspond à une valeur satisfaisante du point. Dans le cadre des simulations

effectuées par la commission, i a été maintenu à un. Une valeur supérieure conduirait en effet à augmenter la part relative de la partie variable sur la partie forfaitaire. En tout état de cause, V_n doit être inférieur à V_f .

Cette hypothèse a en outre l'avantage de traiter de manière identique les anciens combattants de France et ceux de l'outre-mer puisqu'elle englobe les hypothèses A et B lesquelles ne sont que des cas particuliers de celle-ci :

Hypothèse A : $M = V_f$

Hypothèse B : $M = 0$

Enfin, la commission a étudié les mécanismes envisageables de réévaluation de la nouvelle valeur du point de pension militaire d'invalidité. Selon la méthode retenue, les mécanismes suivants pourraient être envisagés :

- *Hypothèse A* : la nouvelle valeur du point servie en France métropolitaine serait appliquée à tous les pays.

- *Hypothèses B et C* : la nouvelle valeur du point de pension pourrait donner lieu à un calcul annuel en fonction des nouvelles parités de pouvoir d'achat, n'étant prises en compte que les hausses afin de ne pas provoquer de baisse de la valeur du point.

Il pourrait également être envisagé, dans un souci de simplicité, d'appliquer une évolution en pourcentage identique à celle du point retenu en France métropolitaine calculée à partir de la méthode du rapport constant. Cette dernière solution aurait l'avantage de traiter de façon uniforme la totalité des points de pension militaire d'invalidité.

d) Les mesures envisagées par le gouvernement

Les modalités précises du processus de décrystallisation envisagé par le gouvernement ne sont pas encore définies. Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants étudie en ce moment même la manière la plus équitable de mettre en œuvre ce processus.

Deux contraintes sont à prendre en considération. D'une part une contrainte budgétaire. Le coût d'une décrystallisation totale – hypothèse A définie par la commission – est considérable. Les hypothèses B et C seraient plus aisées à mettre en place à court terme. Cependant, il n'est pas certain que ces dernières solutions soient juridiquement acceptables – et c'est là la seconde contrainte – puisque le Conseil d'Etat a condamné, dans l'arrêt *M. Diop*, une différence de traitement fondée sur le seul critère de la nationalité.

4. Le thermalisme combattant sauvé des eaux

La fermeture, en 1995, des hôpitaux militaires de thermalisme fut accompagnée de l'engagement du gouvernement d'assurer aux titulaires de pensions militaires d'invalidité, en matière de cures thermales, la gratuité des soins et le remboursement des frais d'hébergement à hauteur de cinq fois le taux pratiqué par la sécurité sociale.

A la suite d'un contentieux initié par un ancien combattant le juge administratif a constaté l'insuffisante base légale de cet engagement. La circulaire incriminée a été annulée et, dès lors, les frais d'hébergement des curistes anciens combattants leur ont été remboursés au taux normal pratiqué par la sécurité sociale (150,01 euros).

Le 25 juillet 2001, M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, a fait un premier pas vers un retour à la situation antérieure en prenant un arrêté¹ portant le remboursement à trois fois celui pratiqué par la sécurité sociale. Mais cette décision interdisait de fait les cures thermales aux pensionnés les plus modestes.

Bien qu'aucune mesure nouvelle concernant les cures thermales ne figure dans le projet de loi de finances pour 2003, le gouvernement s'engage à donner satisfaction à la demande unanimement exprimée par le monde combattant du retour à cinq fois le plafond du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement engagés à l'occasion des cures thermales. Un arrêté conjoint du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachera, et du ministre délégué au budget, M. Alain Lambert, devrait être signé dans les prochaines semaines et fournira enfin une base juridique incontestable qui apportera aux anciens combattants l'assurance d'un accès privilégié à un mode de soins auxquels ils sont très attachés.

Le rapporteur se réjouit de cette mesure annoncée et invite le gouvernement à la plus grande célérité.

B. ADAPTER LES MOYENS A LA NOUVELLE CONFIGURATION DU MONDE COMBATTANT : DU DROIT A RÉPARATION VERS LE DEVOIR DE MÉMOIRE

Le déclin des parties prenantes – selon une expression convenue – est malheureusement une réalité du monde combattant. Les anciens combattants de la Grande guerre ne sont plus qu'une poignée, les soldats qui ont combattu lors de la deuxième guerre mondiale ont atteint un âge certain. L'essentiel du bataillon des anciens combattants est désormais composé des vétérans de la guerre d'Algérie. Et si l'on ne peut que se réjouir de cet état de fait qui traduit l'entrée de la France, depuis plusieurs décennies, dans une relative période de paix², il importe également de réfléchir à la nécessaire adaptation des outils mis au service du monde combattant à cette nouvelle situation. Soucieux de moderniser les structures dont il a la charge ou la tutelle sans remettre en cause le droit à réparation, le secrétariat d'Etat aux anciens combattants a engagé et poursuit une série de réajustements. L'Office national des anciens combattants a ainsi été doté d'un contrat d'objectifs et de moyens et un contrat identique est en cours de signature avec l'Institut national des invalides. Enfin, la dimension de la mémoire occupera une place accrue dans le prochain budget afin de développer une politique de sensibilisation en direction des jeunes générations et du grand public.

¹ Arrêté du 25 juillet 2001 fixant le montant de l'indemnité forfaitaire d'hébergement prévue à l'article D. 62 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

² Il ne faut cependant pas oublier que depuis la fin de la guerre d'Algérie de nombreux soldats français ont combattu sur des théâtres d'opérations extérieurs. Selon les chiffres du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, au 31 décembre 2001, 589 pensions d'invalidité, 18 154 cartes du combattant et 79 547 titres de reconnaissance de la nation ont été accordées au titre de la quatrième génération du feu.

1. Pérenniser l'Office national des anciens combattants (ONAC)

La vocation première de l'ONAC est la mise en œuvre de l'action sociale et de la solidarité envers les anciens combattants. Le monde combattant est très attaché à cet établissement public qu'il identifie volontiers à la politique de réparation. Il attendait du gouvernement qu'il apporte des garanties à sa pérennité. C'est chose faite depuis le 5 octobre dernier, date à laquelle le conseil d'administration de l'ONAC a adopté, à une très large majorité, un contrat d'objectifs et de moyens.

a) Un contrat d'objectifs et de moyens pour l'ONAC

Ce contrat, conclu pour une durée de cinq ans, vise quatre objectifs :

- *Conforter l'ONAC dans ses missions et unifier autour de ce pôle les politiques à destination du monde combattant.* La prise en charge de la gestion des droits spécifiques aux harkis, précédemment confié aux préfectures, et la délivrance des cartes de stationnement pour les grands invalides de guerre, actuellement assurée par la fédération des plus grands invalides, seront désormais de la compétence de l'ONAC.

- *Optimiser la structure de l'ONAC.* La direction générale sera renforcée pour répondre aux exigences de rationalisation en matière de gestion budgétaire et comptable et de gestion du personnel. Les services départementaux, atouts de proximité de l'ONAC, seront organisés selon un schéma commun. Le niveau de qualification du personnel sera accru. Enfin, la refonte des structures partenariales (conseil d'administration et conseils départementaux) sera engagée.

- *Assurer à l'ONAC les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.* La subvention de l'Etat couvrira intégralement les charges de rémunération et de fonctionnement des services administratifs. L'équilibre financier des maisons de retraites gérées par l'établissement sera recherché et les écoles de reconversion professionnelle ouvertes plus largement aux militaires dans le souci d'optimiser leur fréquentation.

- *Développer les outils de gestion prévisionnelle.* La prévision et la gestion des crédits de l'ONAC reposeront sur une meilleure connaissance des coûts et des ressources par pôle d'activité, un suivi constant de la consommation des crédits et la mise en place d'une comptabilité analytique.

b) Le réajustement des crédits et des personnels

La dotation de fonctionnement de l'ONAC est réduite de 0,9 million d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2002. Cette baisse, conséquence financière de la suppression nette de 46 emplois, ne doit pas masquer la progression de la subvention de l'Etat strictement liée au fonctionnement de l'établissement à hauteur de 384 487 euros. Ces moyens nouveaux vont permettre de conforter l'Office dans ses missions de service de proximité auprès de ses ressortissants.

c) L'action sociale de l'ONAC en péril ?

Par contre, le gouvernement ne reconduit pas l'augmentation de 1,52 millions d'euros des crédits d'action sociale de l'ONAC votée en loi de finances initiales pour 2002.

Le rapporteur juge cette décision très dommageable dans la mesure où l'action sociale de l'ONAC s'adresse à une population fragile et économiquement défavorisée. Ces dernières années, l'ONAC a multiplié de façon considérable ses aides en direction des veuves d'anciens combattants, des anciens combattants établis hors de France, des harkis, des pupilles de la nation et des victimes d'attentats terroristes.

Une telle politique, dont personne ne saurait sérieusement remettre en cause le bien-fondé, n'a été rendue possible que par une mobilisation forte des parlementaires qui, chaque année depuis 1999, ont eu recours à la réserve parlementaire pour abonder ces crédits et ont fait pression sur le gouvernement afin qu'il révisé à la hausse les crédits initialement inscrits dans le projet de loi de finances.

Il est nécessaire que l'ONAC puisse, en 2003, poursuivre l'accompagnement social d'une population qui a bien souvent perdu toute autonomie économique après s'être sacrifiée pour la nation ou après avoir assumé des soins en faveur de leurs conjoints, économisant ainsi à la société des sommes considérables en soins hospitaliers ou infirmiers, au prix de leur renoncement à toute activité personnelle et de la précarisation de leur situation.

C'est pourquoi le rapporteur demande avec insistance au gouvernement de relever les crédits initialement prévus au titre des dépenses sociales de l'ONAC. En outre, du point de vue de la méthode, le rapporteur estime anormal que depuis 1999 les parlementaires soient contraints de se mobiliser et de mobiliser la réserve parlementaire afin d'abonder des crédits destinés à une action légitime et nécessaire de l'ONAC. A ce titre, il souhaiterait que le projet de loi de finances pour 2004 dote l'établissement public des moyens budgétaires propres à lui permettre de remplir convenablement ses missions.

2. Moderniser l'Institut national des invalides (INI)

a) Un établissement en mutation

Au cours des années 2000 et 2001, l'INI a dû faire face à plusieurs enjeux majeurs :

- *des enjeux administratifs* : l'adossement au ministère de la défense, la participation au service public hospitalier, le passage en dotation globale et la mise aux normes de sécurité ;

- *des enjeux médicaux et médico-techniques* : mise en œuvre d'une démarche qualité et préparation de la visite d'accréditation de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation de santé (ANAES) ;

- *des enjeux en matière de gestion du personnel* : difficultés de recrutement du personnel soignant dans un marché fortement concurrentiel et mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

b) Des moyens en augmentation

Après une baisse de 9 % l'an dernier, la dotation allouée à l'INI pour 2003 est en progression de 4,2 % pour s'établir à 6,5 millions d'euros. Ces crédits supplémentaires vont permettre de poursuivre la modernisation de l'Institut devenue nécessaire à la suite de son insertion, le 1^{er} juin 2001, dans le service public hospitalier.

Les moyens en personnel de l'INI sont également renforcés grâce à la transformation de vingt emplois et des mesures de repyramidage de certains corps, notamment celui des aides-soignants.

c) L'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens

Au cours de la deuxième quinzaine du mois de novembre, la visite d'accréditation de l'ANAES permettra de dresser un bilan de la réalisation du projet d'établissement et donnera un point de situation objectif de tous les domaines d'activité de l'Institut. Cette visite servira de socle à l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

Comme l'ONAC, l'INI doit en effet conclure un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2003-2005. Véritable garant de la pérennité de l'INI, ce contrat se déclinera en quatre volets : médical, paramédical, administratif et social. Il aura pour vocation de conforter la place de l'Institut au sein du service public hospitalier, de le situer dans le réseau du grand handicap et de développer de multiples synergies avec le monde combattant, l'ONAC et le service de santé des armées. Enfin, il apportera à l'INI les garanties financières indispensables à la poursuite et au développement de ses activités.

3. Renforcer la politique de mémoire

a) Des crédits en hausse...

Le projet de loi de finances pour 2003 renforce considérablement l'effort de mémoire en mettant plus particulièrement l'accent sur la restauration et la préservation du patrimoine.

Ainsi, les crédits affectés aux travaux de rénovation et d'aménagement des lieux de mémoire sont en forte progression. Cette priorité se traduit par l'inscription de 1,16 million d'euros d'autorisations de programme et de 6,6 millions d'euros de crédits de paiement¹.

Les crédits de subventions aux associations, inscrits sur le budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, progressent, pour leur part, de 4,1 % en 2003 pour s'établir à 2,37 millions d'euros. Cette progression s'explique par l'inscription d'une

¹ Depuis l'adossement du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense, ces crédits figurent dans le fascicule budgétaire défense.

mesure nouvelle d'un montant de 157 000 euros destinés à financer des actions de mémoire.

b) ... pour une politique ambitieuse

La politique de mémoire initiée par le nouveau gouvernement a pour ambition de créer un lien fort entre le monde combattant et le reste de la population. Elle doit permettre de transmettre aux jeunes générations et au grand public le témoignage du courage, de l'engagement et du sens des responsabilités des anciens combattants au service de la France.

Cinq axes majeurs sont envisagés pour favoriser la transmission de cet héritage :

- *Une participation active des jeunes aux cérémonies commémoratives.*
Un effort particulier sera engagé pour développer des projets conjuguant une forte capacité d'évocation et une modernité propre à toucher la sensibilité des plus jeunes afin qu'ils puissent se retrouver, en ces occasions, aux côtés des anciens. En 2003, l'accent sera mis sur le rôle de la Résistance et de la figure exemplaire de Jean Moulin, ainsi que sur les campagnes de Tunisie et d'Italie et la libération de la Corse.

- *Des actions pédagogiques.* La réalisation de documents, d'ouvrages, d'expositions, le financement de projets menés dans les établissements scolaires, ainsi que l'aménagement, dans un souci pédagogique, des lieux emblématiques de la mémoire combattante, soutiennent cet objectif.

- *La création d'un site internet pour les archives à caractère biographique du monde combattant* doit permettre au grand public, dès le début de l'année prochaine, de consulter un ensemble de données sur les soldats morts pour la France.

- *L'entretien et la restauration des nécropoles* sera poursuivi dans le cadre du programme pluriannuel de rénovation des sépultures (2001-2008).

- *La mise en place d'un « tourisme de mémoire ».* Ce projet est développé par le ministère de la défense, en collaboration avec le secrétariat d'Etat au tourisme et le ministère de la culture et de la communication. Il est fondé sur une synergie entre l'Etat et les collectivités locales et s'ouvre aux initiatives des associations. Cette politique privilégiera le recours au dispositif des contrats de plan Etat-régions pour valoriser de nombreux sites. Les « chemins de mémoire » devront permettre au public de découvrir le patrimoine combattant et de le replacer dans l'histoire nationale et européenne. Dans ce cadre, le gouvernement envisage de mettre en œuvre une politique de « mémoire partagée » liée aux conflits contemporains où la France a été engagée.

Enfin, en marge de ce programme, la reconnaissance de la guerre d'Algérie sera poursuivie par l'inauguration dans les derniers jours du mois de novembre du mémorial de la guerre d'Algérie, quai Branly, à Paris, et par l'installation d'une commission réunissant l'ensemble des associations d'anciens combattants de la guerre

d'Algérie, dont le rôle sera de proposer au gouvernement une date susceptible de faire l'unanimité pour la commémoration officielle des victimes de ce conflit.

Le rapporteur qui, à titre personnel, est favorable à l'adoption de la date du 19 mars, salue cette démarche mais doute qu'elle puisse aboutir tant les oppositions sur ce sujet, au sein du monde combattant, sont exacerbées.

C. DES DOSSIERS IMPORTANTS MALHEUREUSEMENT LAISSÉS EN SUSPENS

En dépit d'avancées bien réelles dans le traitement de certains dossiers, certaines revendications importantes du monde combattant ne figurent pas dans le projet de loi de finances pour 2003.

1. Harmoniser les conditions d'attribution de la carte du combattant au titre de l'Afrique du nord

Le critère traditionnel de quatre-vingt dix jours de présence en unité combattante valable pour les guerres dites « classiques » concernant les modalités d'attribution de la carte du combattant a été modifié pour tenir compte des méthodes de combat différentes utilisées en Afrique du nord. Sans rien ôter des adaptations antérieures de ce critère, l'article 108 de la loi de finances pour 1998 a assimilé à une action de feu ou de combat une durée de service en Algérie d'au moins 18 mois entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Cette durée est désormais réduite à 12 mois¹.

Si cette mesure a permis d'étendre considérablement le champ d'attribution de la carte du combattant, elle exclut néanmoins les anciens combattants qui, bien que titulaires du titre de reconnaissance de la nation et de la médaille commémorative, totalisent moins de douze mois de présence en Algérie.

Par ailleurs, un arrêté du 23 juillet 2001 a fixé à quatre mois la durée nécessaire de présence en Algérie, au Maroc ou en Tunisie pour l'attribution de la carte du combattant aux policiers et aux membres des compagnies républicaines de sécurité.

Ce texte a provoqué l'indignation des anciens appelés qui, à juste titre, ne comprennent pas les motifs de la différence de traitement établie entre eux et ces catégories de personnes.

Le rapporteur souhaiterait donc que les conditions d'attribution de la carte du combattant soient harmonisées pour tous les anciens combattants ayant participé à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc sur le critère de quatre mois de service.

2. En finir avec les injustices et les effets pervers consécutifs à l'application du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000

Le 13 juillet 2000, le Premier ministre, M. Lionel Jospin, signait un décret instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. Cette mesure prend la forme, au choix du bénéficiaire, soit

¹ Article 120 de la loi de finances pour 2000.

d'une indemnité au capital de 27 440 euros, soit d'une rente viagère de 457,34 euros par mois.

Cette décision s'inscrivait dans la reconnaissance de la politique collaborationniste de l'Etat français représenté par le gouvernement de Vichy, initiée par le Président de la République, M. Jacques Chirac, au cours des cérémonies du 53^{ème} anniversaire de la rafle du Vel d'Hiv, le 16 juillet 1995. Suite à cette reconnaissance, M. Alain Juppé, Premier ministre, avait décidé, le 5 février 1997, la création d'une commission dite « commission Mattéoli » chargée d'étudier les conditions dans lesquelles les biens immobiliers et mobiliers, appartenant aux juifs de France, avaient été confisqués ou d'une manière générale, requis par fraude, violence ou vol, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy entre 1940 et 1944.

Devenu Premier ministre, M. Lionel Jospin a confirmé la commission dans son existence et ses missions. Les conclusions rendues par cette commission sont à l'origine du décret du 13 juillet 2000.

Les orphelins de déportés non juifs ont rapidement réagi à ce décret estimant qu'il était contraire au principe d'égalité puisqu'il distinguait la condition des déportés selon qu'ils étaient ou non de confession juive.

Sur ce moyen de la violation du principe d'égalité, des enfants de résistants, de communistes et d'otages ont exercé des recours en excès de pouvoir auprès des tribunaux administratifs. Saisi de cette question, le Conseil d'Etat s'est prononcé le 6 avril 2001 (CE, 6 avril 2001, *M. Pelletier et autres*). Il a estimé que le décret ne méconnaissait pas le principe d'égalité. Il a justifié la différence de traitement opérée entre les orphelins de personnes déportées dans le cadre des persécutions antisémites et orphelins de personnes déportées pour d'autres motifs par le fait que « *les personnes tombant sous le coup des mesures antisémites ont fait l'objet, pendant l'occupation de la France, d'une politique d'extermination systématique qui s'étendait même aux enfants* » ; ainsi, poursuit le Conseil d'Etat : « *le gouvernement a pu, sans méconnaître ni le principe constitutionnel d'égalité ni la prohibition des discriminations fondées sur la race, regarder les mineurs dont le père ou la mère a été déporté dans le cadre des persécutions antisémites pendant l'Occupation comme placés dans une situation différente de celle des orphelins des victimes des autres déportations criminelles pratiquées pendant la même période* ». Le Conseil d'Etat n'a cependant pas fermé la porte à toute demande de réparation de la part des orphelins de déportés non juifs. Dans le deuxième considérant de l'arrêt, il est écrit : « *si le décret attaqué a ainsi entendu reconnaître les souffrances endurées par les orphelins de certaines victimes de la déportation, il ne modifie pas les conditions dans lesquelles les personnes qui s'y croient fondées peuvent engager des actions en responsabilité contre l'Etat* ».

Fermée en droit, la plaie ouverte par le décret du 13 juillet 2001 ne l'est toujours pas dans les faits. Sans méconnaître le caractère particulier de la déportation et de l'extermination des juifs en ce qu'elle répondait à un plan systématique et concerté fondé sur l'appartenance religieuse, il importe de constater que cette mesure génère des inégalités inacceptables. Ce texte aboutit à une ségrégation inadmissible à l'intérieur même des familles juives entre les juifs déportés raciaux et les juifs déportés résistants ou politiques dont les orphelins sont exclus du bénéfice de la mesure de réparation. Le décret précise en effet que la mesure s'applique exclusivement aux personnes déportées « *dans le cadre des persécutions antisémites* » (article 1^{er}).

Plus grave encore, le décret du 13 juillet 2000 est en passe de produire des effets aux antipodes de ceux recherchés risquant de faire resurgir l'antisémitisme par la distinction qu'il opère entre les orphelins de déportés.

L'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001 a étendu le bénéfice du dispositif prévu par le décret du 13 juillet 2001 aux « *orphelins dont les parents ont été victimes, pendant la guerre de 1939-1945, de persécutions en raison de leur race et qui ont trouvé la mort dans les camps de déportation* ». Cette mesure concerne un effectif très limité, puisqu'à ce jour, moins de dix personnes ont formulé une demande à ce titre.

Conscient de l'émotion provoquée dans le monde combattant par cette mesure jugée inique, le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra, a décidé de confier prochainement à une personnalité indépendante le soin de formuler une série de propositions sur les possibilités d'étendre le bénéfice des dispositions du décret du 13 juillet 2000 à tous les orphelins de déportés résistants français. Le nombre de ces orphelins survivants est actuellement estimé entre 10 600 et 17 400. Sur cette base, la dépense associée à cette mesure d'extension serait comprise entre 165 et 271 millions d'euros pour la première année – compte tenu des personnes qui opteraient pour un versement de l'indemnité sous la forme d'un capital – et 31,4 et 51,6 millions d'euros pour les années suivantes.

Ce coût est certes très important. Mais la discrimination instaurée entre les orphelins de déportés est particulièrement injuste. Le rapporteur souhaite donc qu'une solution équitable soit trouvée rapidement.

3. Quid de la « campagne double » pour les anciens combattants de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc ?

Les majorations de durée de service militaire prises en compte pour le calcul des pensions de retraite des militaires, appelées « campagnes », ont été créées par la loi du 16 avril 1920, puis elles ont été étendues aux fonctionnaires et aux ouvriers de l'Etat par les lois du 14 avril 1924 et du 27 juin 1929. Les dispositions de ces textes prévoient de compter, en sus de la durée effective de services effectués en temps de guerre, les majorations de durée suivantes :

- 50 % en plus, ou « demi-campagne », pour les services accomplis en temps de paix par les militaires dans certains territoires ;
- 100 % en plus, ou « campagne simple », pour les services accomplis dans la zone des armées dans une unité non combattante ;
- 200 % en plus, ou « campagne double », pour la participation à des opérations revêtant la qualité d'opérations de guerre¹.

Ces majorations ne sont pas accordées aux personnes soumises aux régimes de retraite du secteur privé. Seuls en bénéficient les militaires, les fonctionnaires et les agents de certains régimes spéciaux.

¹ *Le bénéfice de ces « campagnes » n'est pas associé à la possession de la carte du combattant.*

Le bénéfice de la « campagne double » a été attribué, sous certaines conditions, aux anciens combattants de la première et de la deuxième guerre mondiale et aux anciens combattants de la guerre d'Indochine.

En application des dispositions de l'article R. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraites, les anciens combattants de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc n'ont droit qu'au bénéfice de la « campagne simple ».

En 1999, un groupe de travail comprenant des représentants des associations avait été chargé d'étudier la possibilité d'étendre le bénéfice de la « campagne double » aux soldats ayant participé à la guerre d'Algérie. Mais ses travaux n'ont pas permis d'aboutir à une solution acceptable par toutes les parties.

Selon les dernières estimations du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, 101 000 militaires et 203 000 fonctionnaires et assimilés sont concernés par cette mesure pour un coût de 252,38 millions d'euros.

Outre la dépense budgétaire importante que représente l'extension du bénéfice de la « campagne double » aux anciens soldats d'Afrique du Nord, celle-ci accroîtrait la disparité en matière de retraite qui existe déjà entre les agents ayant un statut public et les salariés du secteur public.

Dès lors que le législateur a reconnu aux « opérations effectuées en Afrique du Nord » la qualité de guerre¹, il apparaît cependant injuste que les soldats qui ont participé à ce conflit ne se voient pas octroyer les mêmes droits que leurs frères d'armes des guerres passées. L'article R. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraites qui définit le droit aux bénéficiaires de campagne ne précise-t-il pas qu'est accordée une durée « double en sus de la durée effective pour le service accompli en opérations de guerre [...] dans les [...] armées françaises et [les] armées alliées. »

4. Les veuves, parents pauvres du droit à réparation

Le rapporteur regrette que le projet de loi de finances pour 2003 ne comporte aucune mesure relative aux veuves de guerre.

L'article 127 de la loi de finances initiale pour 2002 a augmenté le taux de la majoration de pension des veuves des grands invalides² en portant à 260 l'indice applicable aux veuves des grands invalides bénéficiaires de l'allocation n° 5 bis a (dont la pension correspond à l'indice 1373) et à 350 l'indice applicable aux veuves des grands invalides bénéficiaires de l'allocation n° 5 bis b (pensionnés aveugles, amputés de deux ou plus de deux membres et les paraplégiques). Malheureusement, l'impact de ces dispositions demeure modeste et ne permet pas d'assurer aux veuves des grands invalides des conditions d'existence décentes.

La situation des autres veuves d'anciens combattants n'est guère plus enviable et le rapporteur souhaite que le gouvernement formule rapidement des propositions

¹ Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

² Cette majoration spéciale est attribuée aux veuves âgées de plus de soixante ans, titulaires d'une pension et justifiant d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant au moins quinze ans.

concrètes afin d'améliorer leur situation. Il souhaiterait notamment qu'aboutisse enfin une revendication ancienne du monde combattant concernant la réversion de la retraite du combattant – celle-ci est actuellement irréversible – au profit du conjoint survivant au taux de 50 %.

5. Améliorer le droit à réparation au titre de la seconde guerre mondiale

a) Assouplir les conditions d'attribution de la carte du combattant volontaire de la Résistance

Les conditions d'attribution de la carte du combattant volontaire de la Résistance (CVR) sont définies aux articles L. 262 à L. 265 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Outre les attributions de droit, le quatrième alinéa de l'article L. 264 dudit code autorise la délivrance de la carte de CVR aux « *personnes qui, bien que n'ayant pas appartenu [à une organisation de résistance reconnue par la loi] rapportent la preuve qu'elles ont accompli habituellement des actes caractérisés de résistance pendant trois mois au moins avant le 6 juin 1944* ».

La loi n° 89-295 du 10 mai 1989 a levé la forclusion de fait qui existait depuis la fin de l'homologation des services de résistance par l'autorité militaire en 1951, en ouvrant droit à la qualité de CVR aux personnes dont les services n'ont pas été homologués et qui n'avaient pas présenté une demande dans les délais impartis. Le décret n° 89-771 du 19 octobre 1989 a subordonné cette attribution à la présentation de témoignages circonstanciés et concordants, établis par des personnes titulaires de la carte de CVR. Afin de résoudre les difficultés apparues lors du traitement de certaines demandes, le secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants a décidé, en janvier 1998, que seraient pris en considération les témoignages circonstanciés mais qui ne répondent pas aux exigences de forme imposées par le décret susmentionné. Dans cet esprit, il a été décidé que toutes les demandes qui ne rempliraient pas les conditions d'une décision favorable au niveau départemental seront transmises à la sous-direction des statuts et des pensions, à Caen, pour être présenté devant la commission nationale d'attribution de la carte de CVR.

Malheureusement, le rapporteur constate, avec les associations, que les réunions de cette commission ne sont pas suffisamment fréquentes pour permettre à chaque dossier d'être examiné dans les meilleures conditions et dans la plus stricte équité.

Par ailleurs, il est dommageable que les titulaires de la médaille de la Résistance ou de la croix de guerre au titre de la Résistance, qui ne répondent pas aux conditions de durée d'engagement énoncées à l'article L. 264 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre mentionnées ci-dessus, ne puissent se voir attribuer la carte de CVR. A défaut, il serait souhaitable de leur offrir le titre de reconnaissance de la nation.

b) Attribuer aux réfractaires du service du travail obligatoire (STO) le titre de reconnaissance de la nation

La loi n° 50-1027 du 22 août 1950 établissant le statut de réfractaire a reconnu les souffrances endurées et le préjudice subi par les personnes qui ont refusé de se

soumettre au STO et a proclamé le droit à réparation des réfractaires selon les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cependant, si tous les anciens réfractaires peuvent se voir reconnaître le droit au port de la médaille commémorative française de la guerre 1939-1945, l'attribution du titre de reconnaissance de la nation leur est toujours refusé.

Le rapporteur estime qu'il faut donner droit à cette revendication légitime. Cela constituerait un juste hommage à ceux qui ont refusé de participer à l'effort de guerre nazi.

c) Pour une meilleure prise en compte des souffrances endurées par les Alsaciens et les Mosellans

◆ **Reconnaître la qualité de prisonnier de Tanbow à tous les prisonniers Alsaciens et Mosellans de l'armée soviétique** : Au cours de la campagne de Russie, de nombreux Alsaciens et Mosellans incorporés de force dans l'armée nazi ont déserté. Les autorités soviétiques les ont détenus dans un camp de prisonniers spécialement réservé aux soldats d'origine étrangère de l'armée allemande, connu sous le nom de Tanbow. Mais la reconnaissance de la qualité d'ancien prisonnier de Tanbow, qui ouvre droit au bénéfice de mesures de réparation spécifiques, soulève des difficultés concernant la localisation de détention. En effet, il n'existe pas de définition géographique précise des annexes du camp de Tanbow, nombreuses et dispersées sur la plus grande partie du territoire de l'ex-URSS et à l'est de l'Oural. Nombreux ont également été les prisonniers alsaciens et mosellans envoyés dans d'autres camps, souvent difficilement identifiables, mais où les conditions de détention étaient tout autant rigoureuses.

La dispersion géographique et l'isolement de ces lieux expliquent que dans certains cas le détenu n'ait pas été en mesure de fournir des indications précises concernant la localisation précise de sa détention. Pour tenter de pallier ces difficultés, le gouvernement a décidé, en 1980, de considérer comme camps de Tanbow, tous les camps situés dans les limites du territoire soviétique tel qu'il était au 22 juin 1941, c'est-à-dire comprenant les pays situés dans les zones annexées entre le 2 septembre 1939, date de l'offensive de l'armée russe contre la Pologne, et la date de l'offensive allemande contre l'URSS, selon une ligne matérialisée par le fleuve Bug et nommée ligne Curzon. Suite à cette décision, les prisonniers internés dans les camps soviétiques à l'ouest de cette ligne n'ont pas pu obtenir le bénéfice des mesures prises en faveur des prisonniers des camps de Tanbow. Ils ont été soumis au dispositif applicable aux prisonniers de guerre français incarcérés en Allemagne.

Le rapporteur juge nécessaire que la situation de ces personnes soient révisée afin qu'il puisse bénéficier, comme leurs camarades d'infortune, des mêmes droits à réparation.

◆ **L'indemnisation des RAD-KHD dans l'impasse** : Suite à l'annexion de l'Alsace et de la Moselle au III^{ème} Reich, une partie de la population de ces territoires a été, à partir de 1941, incorporée de force dans les formations paramilitaires allemandes, ou RAD-KHD (Reichsarbeitsdienst et Kriegshilfsdienst¹), pour soutenir l'effort de guerre nazi. Au 1^{er} janvier 2002, le nombre des victimes survivantes de cette incorporation était de 5579.

¹ Respectivement service de travail du Reich et service de soutien à l'effort de guerre.

Le 31 mars 1981, un accord franco-allemand a été signé mettant en place un fonds, géré par la fondation Entente franco-allemande, destiné à indemniser les « Malgré nous » enrôlés de force dans l'armée nazie. Le 25 juin 1998, le comité directeur de la fondation a décidé d'élargir aux victimes des RAD-KHD non titulaires du certificat d'incorporé de force le droit à l'allocation unique qu'elle est chargée de distribuer. Jusqu'à présent, le conseil d'administration de l'Entente a conditionné ce versement à une participation financière conjointe de l'Etat français. Or, le gouvernement ne s'estime pas tenu par cet engagement dans la mesure où celui-ci ne figure pas dans les termes de l'accord du 31 mars 1981. De telle sorte qu'on aboutit aujourd'hui à une situation de blocage avec d'un côté des victimes qui attendent une indemnisation pour les souffrances qu'elles ont endurées et, de l'autre, des sommes qui leur sont destinées mais qui demeurent inemployées faute d'accord entre le gouvernement et l'Entente franco-allemande.

Le rapporteur souhaite qu'un règlement rapide puisse intervenir sur cette question et demande au gouvernement d'agir en conséquence.

II.- POUR UNE RÉFORME DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Au terme d'une large consultation des représentants des anciens combattants, le rapporteur a pu constater que la demande d'une revalorisation indiciaire de la retraite du combattant faisait l'objet d'un souhait unanime (B). S'il s'agit là d'une revendication ancienne du monde combattant, elle n'épuise cependant pas l'ensemble des questions afférentes à cette retraite. La généralisation du versement dès l'âge de soixante ans (A) et la révision du rapport constant (C) sont également ardemment désirées par les associations d'anciens combattants.

La retraite du combattant a été créée par l'article 144 de la loi du 31 mars 1932 portant fixation du budget général de l'exercice 1932. En réalité ce dispositif de reconnaissance national existait depuis deux ans déjà sous la forme d'une « *allocation de 1 200 francs*¹ ».

En dépit de son appellation, la retraite du combattant n'est pas une retraite au sens strict du terme. Elle est la traduction pécuniaire d'une récompense accordée en témoignage de la reconnaissance de la nation. Elle est versée à titre personnel et n'est pas réversible. En cas du décès du bénéficiaire, les héritiers peuvent seulement recevoir les arrérages qui sont dus à la date du décès. La retraite du combattant est payée semestriellement, à terme échu, à des dates fixées par référence à la date de naissance du bénéficiaire.

Elle est acquise de droit pour tout titulaire de la carte du combattant ayant servi dans les armées françaises, sous réserve qu'il en fasse la demande à l'office départemental des anciens combattants (ou à l'office d'outre-mer s'il réside à l'étranger).

La retraite du combattant est enfin cumulable avec les pensions que l'intéressé pourrait toucher à un titre quelconque et notamment avec la retraite qu'il a la possibilité de s'assurer par ses versements personnels en application de la loi du 4 août 1923 concernant les caisses de retraites fondées par les anciens combattants et les victimes de la guerre.

A. LA GÉNÉRALISATION DU VERSEMENT DE LA RETRAITE DU COMBATTANT À L'ÂGE DE SOIXANTE ANS : UNE COURSE CONTRE LA MONTRE

A sa création, la retraite du combattant était versée à son titulaire à l'âge de cinquante-cinq ans. En application de l'article 198 de la loi du 16 avril 1930 précitée, une allocation d'un montant moindre (cinq cents francs) était également versée aux anciens combattants âgés de cinquante à cinquante-cinq ans.

Depuis lors, plusieurs législations ont été adoptées qui ont conduit à repousser, sauf cas particuliers, le bénéfice de la retraite du combattant à l'âge de soixante-cinq ans.

¹ Article 197 de la loi du 16 avril 1930 portant fixation du budget général de l'exercice 1930-1931.

1. Le principe de l'ouverture du droit à la retraite du combattant à soixante-cinq ans

La loi n° 53-1340 du 31 décembre 1953 portant application de nouveaux taux d'émoluments et la liquidation des indemnités dues aux anciens combattants et victimes de la guerre a octroyé la retraite :

- à partir de l'âge de soixante-cinq ans aux retraités qui au 1^{er} mai 1954 avaient atteint cet âge ;
- à partir de l'âge de soixante ans aux retraités bénéficiant, pour cause d'invalidité, de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou de l'allocation spéciale ;
- à partir de l'âge de soixante ans aux bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 ou de la loi du 2 août 1949.

Dans un but d'économie budgétaire, l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 a limité le bénéfice de la retraite du combattant aux allocataires du Fonds national de solidarité, tout en abaissant l'âge de la retraite de soixante-cinq à soixante ans. Elle a néanmoins maintenu certains droits acquis, notamment à l'égard des pensionnés à un taux d'au moins 50 pour cent et aux anciens combattants d'outre-mer.

Par la suite, la loi de finances pour 1978 a procédé à la simplification du régime du droit à la retraite en le résumant à la condition d'âge. Ce régime est fondé sur un principe : l'ouverture du droit à la retraite du combattant à l'âge de soixante-cinq ans.

La règle subit deux dérogations réduites dans leur champ d'application. Peuvent prétendre au bénéfice de la retraite du combattant avant l'âge de soixante-cinq ans et au plus tôt à l'âge de soixante ans, les anciens combattants titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité et les anciens combattants titulaires d'une pension militaire d'invalidité de 50 pour cent au moins qui perçoivent par ailleurs une allocation ou une pension vieillesse en raison de la modicité de leurs ressources.

L'article 63 de la loi de finances pour 2002 a créé une nouvelle exception en accordant dès l'âge de soixante ans le droit à la retraite du combattant aux personnes titulaires d'une pension militaire d'invalidité¹.

2. Le coût de la généralisation du versement de la retraite du combattant à l'âge de soixante ans

Les représentants des vétérans d'Afrique du Nord ont longtemps combattu en faveur de cette mesure. Mais, à force d'avoir été retardée par les gouvernements successifs, cette revendication a perdu de sa pertinence. En effet, sous l'action mécanique du temps qui passe, le nombre des anciens combattants susceptibles de bénéficier de l'élargissement du droit à la retraite du combattant s'est considérablement réduit.

¹ Soit 30 000 personnes selon les estimations du secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

Le tableau ci-dessous recense les effectifs concernés par cette mesure (évaluation au 1^{er} janvier 2003)¹ :

Age en 2003	Année de naissance	Effectif du contingent	Effectif actuel
61 ans	1942	42 000	34 440
62 ans	1941	55 247	44 529
63 ans	1940	131 381	104 054
64 ans	1939	151 234	117 358
TOTAL		379 862	300 381

Sur la base d'une retraite du combattant à trente-trois points d'indice de pension militaire d'invalidité d'une valeur unitaire estimée, au 1^{er} janvier 2003, à 12,82 euros, le coût de la généralisation du versement de la retraite du combattant à l'âge de soixante ans avoisinerait les 127 millions d'euros pour la seule année 2003. Les années suivantes, la dépense associée à cette réforme se réduirait rapidement puisque les anciens combattants âgés de soixante et un ans en 2003 constituent le dernier contingent à avoir servi en Algérie.

Le tableau ci-dessous montre la décrue rapide du coût d'une telle mesure dans les prochaines années² :

Années	Effectif	Coût (en millions d'euros)
2004	183 023	77,43
2005	78 969	33,41
2006	34 440	14,57

Cependant, au-delà de l'aspect financier, la mise en oeuvre d'un tel dispositif pose un autre problème. En effet, si le principe du versement de la retraite du combattant à l'âge de soixante ans était adopté, il introduirait une différence de traitement entre les différents contingents ayant servi en Afrique du nord.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur propose qu'en priorité soit donné suite à la revendication du monde combattant en faveur du relèvement du montant de la retraite du combattant.

¹ Selon les chiffres fournis par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

² Estimation réalisée à effectif constant et selon la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} janvier 2003 (12,82 euros).

B. POUR UNE AUGMENTATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

1. Le mode de calcul du montant de la retraite du combattant

Le mode de calcul du montant de la retraite du combattant est défini à l'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidités et des victimes de la guerre. Il est calculé « *par application de l'indice de pension 33 tel qu'il est défini à l'article 8 bis [du même code]* ».

L'indice de pension applicable à la retraite du combattant a été modifié pour la dernière fois par l'article 85 de loi de finances pour 1978. Auparavant la retraite du combattant était calculée par l'application de l'indice 24.

Depuis lors, le taux de la retraite a été unifié et il n'y a plus lieu de s'interroger, comme c'était le cas auparavant, sur le conflit au titre duquel la carte du combattant a été obtenue pour connaître le taux applicable.

Le montant de la retraite du combattant répond désormais à un calcul simple :

$$\text{Retraite du combattant} = 33 \times [\text{valeur du point de pension militaire d'invalidité}]$$

Compte tenu de la revalorisation du point de pension militaire d'invalidité qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2003, le montant de la retraite du combattant sera l'année prochaine de 423,06 euros (33 x 12,82), soit une somme extrêmement modique au regard des épreuves endurées par ces soldats.

2. L'évolution de la valeur de la retraite du combattant depuis sa création

Le pouvoir d'achat procuré par la retraite du combattant a subi de fortes variations depuis sa création. Malgré une augmentation continue ces vingt dernières années, la retraite du combattant n'a jamais retrouvé, en euros constants, la valeur qui était la sienne au 1^{er} janvier 1931.

En 2003, la perte de pouvoir d'achat de la retraite du combattant servie en 2003, par rapport à la retraite servie en 1931, sera ainsi supérieure à 25 pour cent comme il est indiqué dans le tableau qui suit :

Évolution du montant de la retraite du combattant en euros constants (base 2002)

	Valeur du point d'indice	Indice	Montant de la retraite (en euros courants)	Montant de la retraite (en euros 2002)	Montant indiciaire de la retraite (base 100 : 1931)
1 ^{er} janvier 1931			182,94	574,38	100
1 ^{er} janvier 1980	30,85 F	33	155,20	338,66	58,9
1 ^{er} janvier 1990	67,59 F	33	340,03	403,29	70,2
1 ^{er} janvier 2002	12,55 €	33	414,15	407,63	70,9
1 ^{er} janvier 2003	12,82 €	33	423,06		73,6
		45¹	576,90		100,4
		48²	615,36		107,1

Ce constat renforce le caractère légitime d'une réévaluation de la retraite du combattant.

3. La revalorisation du montant indiciaire de la retraite du combattant

Le monde combattant milite depuis de nombreuses années pour que l'indice de pension militaire d'invalidité, qui sert de référence au calcul de la retraite du combattant, soit porté de trente-trois points – sa valeur actuelle – à quarante-huit points (indice associé à une pension d'invalidité de 10 pour cent).

Établie à cet indice, la retraite du combattant retrouverait sa valeur de 1931 augmentée de 7 % (*cf. tableau ci-dessus*). Le rapporteur souscrit pleinement à cette revendication qu'il a soutenue lors du précédent budget et déplore qu'aucune proposition en ce sens ne figure dans le projet de loi de finances pour 2003.

Le coût d'une telle revalorisation est cependant élevé. Une augmentation d'un point d'indice représente une dépense de 15,38 millions d'euros³. Une démarche raisonnable consisterait à procéder par étapes. La retraite du combattant pourrait ainsi être revalorisée de trois points d'indice par an durant cinq ans, ce qui permettrait d'atteindre l'indice quarante-huit dès la fin de la législature.

¹ Hypothèse de revalorisation.

² Hypothèse de revalorisation.

³ Sur la base du nombre de titulaires de la carte du combattant estimé pour 2003.

Le tableau ci-dessous traduit l'incidence budgétaire de cette politique :

	Indice	Montant de la retraite en euros (point PMI à 12,82 euros)	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)	Coût annuel de la mesure (en millions d'euros)
Au 1 ^{er} janvier 2003	33	423,06	1 200 000	507	46
	36	461,52		553	
2004	39	499,98	1 260 000	629	76
2005	42	538,44	1 300 000	699	70
2006	45	576,90	1 330 000	767	68
2007	48	615,36	1 300 000	799	32
Coût total de la mesure sur 5 ans					292

Dans l'hypothèse retenue par le rapporteur et compte tenu de l'évolution estimée du nombre des bénéficiaires sur la même période, le coût budgétaire de cette mesure, d'une année sur l'autre, serait de 46 millions d'euros en 2003, 76 millions d'euros en 2004, puis il décroîtrait les années suivantes.

En effet, à partir de 2007, date à laquelle tous les anciens combattants ayant servi durant la guerre d'Algérie seront entrés dans le dispositif, le nombre des titulaires de la retraite du combattant va aller en se réduisant.

L'impact budgétaire du relèvement de la retraite du combattant doit donc se mesurer à l'aune des évolutions démographiques futures. Et l'effort financier de l'Etat, aussi considérable soit-il, se concentre en fait sur les cinq prochaines années.

Le rapporteur précise enfin que ce processus aurait pu être amorcé dès l'année prochaine sans qu'il soit besoin d'augmenter, ni même de maintenir à leur niveau de 2002, les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants¹.

La revalorisation de la retraite du combattant pourrait également être l'occasion d'amorcer le processus de décrystallisation. Le nombre des retraites servies à des ressortissants des pays anciennement placés sous la souveraineté française est actuellement estimé à 48 660, dont près des trois quarts sont versées à des ressortissants des pays du Maghreb.

Le tableau ci-dessous indique le coût de la décrystallisation de la retraite du combattant envisagée sur la base des hypothèses A et B définies par la commission d'étude de la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer :

¹ Les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants inscrits en loi de finances pour 2003 sont en réduction de 144,66 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2002. Le relèvement de trois points du montant indiciaire de la retraite du combattant - 46 millions d'euros - représente le tiers de cette diminution.

Nombre de points cristallisés	Valeur du point	Indice	Coût d'une dé cristallisation totale « hypothèse A » (en millions d'euros)	Coût d'une dé cristallisation « hypothèse B¹ » (en millions d'euros)
9 712 940	12,82 €	33	124,52	0,94
		36	135,84	1,02

On peut constater que le coût de la dé cristallisation varie de 1 à 133 selon la méthode utilisée. L'application de l'hypothèse B de la commission, aussi séduisante soit-elle d'un point de vue budgétaire, a cependant pour conséquence de léser les ressortissants des pays dont le pouvoir d'achat a diminué depuis la date de cristallisation.

Une solution équitable pourrait être trouvée en destinant les 14,25 millions d'euros, inscrits à cet effet au chapitre 46-21, à l'application de l'hypothèse C de la commission – revalorisation comportant une partie forfaitaire et une partie variable fonction du pouvoir d'achat – laquelle, selon les modalités de calcul retenues, constitue une voie moyenne entre les hypothèses A et B.

C. LE RAPPORT CONSTANT, OBJET D'UN CONTENTIEUX PERMANENT

Le rapport constant est le mécanisme qui permet d'indexer la valeur du point de pension militaire d'invalidité – seconde variable de la retraite du combattant – sur le traitement des fonctionnaires. Le but de ce mécanisme est le maintien d'une année sur l'autre de la valeur de la retraite et des pensions, majorations et allocations servies aux anciens combattants. Complexe dans son mode de calcul, le rapport constant est l'objet d'un contentieux permanent entre l'administration et le monde combattant qui le juge peu lisible et inopérant.

1. Historique du rapport constant

Les lois du 16 avril 1930 et du 31 mars 1932 créant la retraite du combattant n'avaient prévu aucun mécanisme de revalorisation du montant de cette retraite. Aussi, les augmentations n'intervenaient-elles que selon l'appréhension de leur opportunité par les gouvernements. Cette situation a très vite conduit à un décalage important entre l'évolution du montant de la retraite du combattant et l'évolution du niveau de vie.

Afin de pallier cette difficulté, l'article 36 de la loi du 31 décembre 1953 a rattaché la retraite du combattant à un indice de pension exprimé en points correspondant au montant de la retraite à la date de mise en place de la réforme. L'article 2 de la loi précitée définit la valeur de ce point d'indice par référence au millième du traitement brut d'activité afférent à l'indice net 170 (indice de fin de carrière d'un huissier) de la grille de traitement indiciaire de la fonction publique.

Ce mécanisme a très rapidement montré ses insuffisances et déclenché le mécontentement des représentants des anciens combattants. La loi de finances pour

¹ Application stricte de la parité de pouvoir d'achat.

1978 a mis en place une commission dont les travaux ont démontré l'existence d'un décalage de 14,26 % entre la valeur du point de pension militaire d'invalidité et la progression du niveau de vie. En l'espace de sept ans, le retard ainsi constaté a été résorbé. Mais, dès 1987, un nouveau contentieux a surgi. Dès lors, il est apparu que le dispositif créé par la loi du 31 décembre 1953 ne pouvait pas fonctionner sans la prise en considération du caractère opportun des revalorisations par les gouvernements.

En 1988, une nouvelle commission de concertation, composée de membres du Parlement, de représentants des associations d'anciens combattants et de représentants des administrations concernées, a été constituée. Mais les parties en présence ne sont pas parvenues à trouver un accord.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a décidé de proposer un nouveau mode de calcul du rapport constant lequel a été adopté par le Parlement en loi de finances pour 1990¹. Ce mécanisme est toujours en vigueur. Il fait l'objet de l'article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

Livre I^{er}

Régime général des pensions militaires d'invalidité

Titre I^{er}

Droits à pension des invalides

Chapitre III

Taux des pensions

Art. L. 8 bis. - *A chaque pension, ainsi qu'aux majorations et allocations, correspond un indice exprimé en points.*

Le montant annuel de la pension est égal au produit de l'indice par la valeur du point de pension.

A compter du 1^{er} janvier 1990, un rapport constant est établi entre les pensions et les traitements bruts de la fonction publique de l'Etat, dans les conditions suivante :

1° En cas de variation de la valeur du traitement brut des fonctionnaires de l'Etat afférent à l'indice 100 majoré, la valeur point de pension évolue de la même manière ;

2° En cas de variation uniforme des indices de traitement des fonctionnaires de l'Etat, la valeur du point de pension varie en proportion de la variation moyenne des traitements bruts des fonctionnaires de l'Etat qui en résulte, telle qu'elle est fixée par décret ;

3° Au 1^{er} janvier de chaque année, pour tenir compte des variations de traitement dont ont bénéficié certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat au cours de l'année précédente, la valeur du point de pension est modifiée en proportion de l'écart entre les évolutions respectives en moyenne de la valeur de ce point et de celle de l'indice d'ensemble des traitements de la fonction publique (brut) tel qu'il est défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Les deux périodes

¹ Article 123 de la loi de finances pour 1990.

retenues pour apprécier ces évolutions sont, d'une part, l'année écoulée, d'autre part, la pénultième année. Cette modification de la valeur du point de pension est soumise à l'avis d'une commission comprenant des représentants du Parlement, de l'administration et des associations d'anciens combattants et victimes de guerre les plus représentatives ;

4° Les bénéficiaires de pensions en paiement au 31 décembre de l'année écoulée ont droit à un supplément de pension égal au produit de l'indice de pension détenu à cette date par l'écart défini au 3° précédent et par la valeur moyenne du point de pension au cours de cette année, cette valeur étant, le cas échéant, calculée et proratisée en fonction de la période de perception de la pension.

2. Un mode de calcul dénoncé par les associations d'anciens combattants

Pour autant, la refonte de la procédure de fixation du rapport constant n'a pas fait taire les critiques du monde combattant.

En effet, selon certains d'entre eux, l'attribution de deux points d'indice supplémentaires à certains fonctionnaires de catégories C et D, au nombre desquels figurait l'indice de référence pour la fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité avant 1990 (indice 235 brut), n'a pas été répercuté dans le mécanisme adopté par le Parlement. Un tel argument est cependant difficilement recevable dans la mesure où, la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité n'est pas rattachée à une catégorie précise de la fonction publique mais au système indiciaire en lui-même.

Une autre revendication avancée par les associations est relative à la prise en compte des points uniformes d'augmentation des traitements des fonctionnaires. Dans le système en vigueur, l'attribution d'un point uniforme se traduit par une augmentation de 0,25 % de la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité alors que dans le système antérieur elle se traduisait par une augmentation de 0,42 %. Les associations estiment qu'il s'agit là d'une remise en cause des droits acquis.

Le mécanisme actuel prévoit en effet que le montant du point d'indice de pension militaire d'invalidité évolue à la fois :

- Au cours de l'année sur la base des augmentations générales dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat (comme dans le mécanisme antérieur).

- Au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice moyen annuel de l'ensemble des traitements bruts calculés par l'INSEE. Cet indice englobe, outre les augmentations générales, les mesures spécifiques accordées à certaines catégories de fonctionnaires. Un supplément est versé au titre de l'année écoulée pour tenir compte du décalage constaté (rattrapage de la valeur du point au 31 décembre de l'année n-1 et réajustement au 1^{er} janvier de l'année n). Ce dernier ajustement fait l'objet d'un rapport établi par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie après avoir été soumis, pour avis, à une commission tripartite (parlementaires,

administration et représentants des associations) présidée par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

3. Des perspectives de révision incertaines

Lors de la réunion de la commission tripartite du 2 octobre 2001, les représentants des associations et les parlementaires présents ont fait part de leurs critiques relatives à la complexité et au manque de lisibilité du mécanisme du rapport constant en vigueur depuis 1990. Il a donc été décidé la mise en place d'un groupe de travail avec pour objectif de proposer un nouveau mode calcul du rapport constant acceptable par l'ensemble des parties.

Le groupe de travail a proposé de faire évoluer la valeur du point à chaque évolution de l'indice INSEE des traitements de la fonction publique ce qui éviterait d'avoir recours, au 31 décembre de chaque année, à un recalage de la valeur du point de pension et garantirait la prise en compte, au fur et à mesure, de toutes les évolutions qui entrent dans la composition de l'indice. Cette proposition, qui va dans le sens, d'une clarification du rapport constant n'a pas reçu l'assentiment des représentants des associations. A ce jour, la révision du rapport constant est toujours au point mort.

Le rapporteur souhaite vivement que la concertation menée par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants avec les associations aboutisse rapidement à l'adoption d'un nouveau mode de calcul clair, simple, compréhensible par tous et qui respecte, à terme, les intérêts des anciens combattants.

*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Georges Colombier**, les **crédits des anciens combattants pour 2003**, au cours de sa séance du mardi 5 novembre 2002.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Alain Néri** a fait part de sa surprise de voir le rapporteur pour avis proposer l'adoption d'un budget en régression de 4 % alors que les années précédentes, lorsqu'il était dans l'opposition, il donnerait un avis défavorable à l'adoption d'un budget dont les crédits étaient réduits de 2 % seulement. Cette démarche manque de cohérence.

Le projet de budget des anciens combattants se caractérise par des lacunes importantes :

- Pour ce qui concerne la décrystallisation des pensions, la levée de la forclusion pour l'ouverture de droits nouveaux avait été engagée il y a deux ans par le précédent gouvernement. De plus, le 16 mai 2001, M. Jacques Floch et les députés membres du groupe socialiste avaient déposé une proposition de loi pour mettre fin à une mesure inique prise pour punir les ressortissant des pays qui avaient fait le choix de l'indépendance. Devenu secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, M. Jacques Floch avait mis en place une commission de travail pour étudier les modalités de cette décrystallisation. Cette commission a rendu ses conclusions et publié un rapport. Il n'y a donc aucun motif de retarder plus encore la mise en œuvre de cette réforme, comme peut le laisse craindre la création d'une nouvelle commission sur le sujet.

Par ailleurs, les 72,5 millions d'euros inscrits pour financer l'amorce de la décrystallisation ne constitue pas une mesure nouvelle dans la mesure où il s'agit d'un transfert de crédits précédemment destinés au financement du Fonds de solidarité (allocation différentielle et allocation de préparation à la retraite).

La véritable question concernant la décrystallisation est de savoir quand celle-ci sera amorcée et selon quelles modalités.

- La mesure proposée dans le domaine du thermalisme est certes une amélioration, mais de peu d'importance au regard des attentes du monde combattant.

- Peut-on parler de pérennisation de l'ONAC, lorsque ses crédits de fonctionnement sont, pour la première fois, en baisse et que ses effectifs et ses crédits sociaux sont également réduits ? Cette année, le recours à la réserve parlementaire viendra pallier la réduction des crédits au contraire des années précédentes où les crédits de la réserve parlementaire constituaient une augmentation réelle des ressources de l'ONAC.

- L'attribution de la carte du combattant doit être alignée pour tous les anciens combattants en Algérie sur le critère de quatre mois de présence sur le territoire algérien entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

- La revalorisation de la retraite du combattant doit se faire par étapes – cinq points d'indice de pension militaire d'invalidité par an pendant trois ans – selon la

même méthode retenue par le gouvernement pour le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste. Le financement de cette mesure pourrait très bien être assuré par les crédits anciennement attribués au Fonds de solidarité.

- S'agissant de la situation des veuves, la majorité précédente avait créé la carte officielle de veuves d'anciens combattants. Mais il est urgent de prendre en faveur de ces personnes un certain nombre de mesures spécifiques.

- Tous les orphelins de parents déportés, juifs ou non, doivent bénéficier des mêmes droits. Le décret du 13 juillet 2000 constitue une mesure de réparation spécifique qu'il importe de ne pas modifier ni d'étendre eu égard au caractère particulier de la Shoah. Mais il faut créer une nouvelle mesure de réparation au profit de tous les autres orphelins de déportés, quelle que soit la raison de cette déportation.

En conclusion, **M. Alain Néri** a estimé que le budget présenté, qualifié de budget de transition par le rapporteur pour avis, ne résolvait aucun des problèmes pendants du monde combattant et augurait mal de l'avenir. En conséquence, il s'est prononcé, au nom du groupe socialiste, contre l'adoption de ce budget.

M. Maxime Gremetz a ensuite pris la parole. Il s'est étonné de l'adhésion de l'actuel rapporteur au budget des anciens combattants pour 2003. En tant que rapporteur pour avis, sous la précédente législature, il avait toujours, par souci de cohérence, proposé à la commission de donner un avis défavorable à ce budget lorsqu'il l'estimait insuffisant. Or les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour 2003 peuvent faire l'objet des mêmes critiques que les années précédentes, si ce n'est qu'ils accentuent encore le fait que l'on ne profite pas de la diminution du nombre des parties prenantes pour répondre, avec les crédits ainsi libérés, aux revendications du monde combattant. En effet, le recul est encore plus important cette année puisque la baisse des crédits double passant de 2 % à 4 %.

Un certain nombre de mesures nouvelles sont proposées, notamment hors du cadre du budget. C'est le cas du retour au droit antérieur en matière de remboursement des frais d'hébergement engagés par les anciens combattants à l'occasion des cures thermales dont il faut se féliciter. Mais deux grandes revendications, qui sont soutenues par la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie – Maroc – Tunisie (FNACA), n'apparaissent pas dans le budget présenté par le gouvernement : l'attribution la carte du combattant sur le critère de quatre mois de présence en Algérie, comme c'est déjà le cas pour les policiers et les membres de la compagnie républicaine de sécurité, ce qui serait une mesure d'équité, la revalorisation de la retraite du combattant de 33 à 48 points de pension militaire d'invalidité, pour un montant de 106 millions d'euros.

Ces deux mesures qui concernent un nombre important d'anciens combattants sont budgétairement réalistes et répondent à un impératif de justice.

La discrimination entre les orphelins de déportés juifs et les autres orphelins de parents victimes des crimes nazis, auxquels ne sont pas reconnus les mêmes droits, est inacceptable et fait également l'objet de vives critiques de la part des associations unanimes. Un amendement sera proposé pour que soit établi un rapport étudiant les possibilités d'extension du dispositif du décret du 13 juillet 2000 à l'ensemble des orphelins de déportés. En cette matière, il est urgent d'agir au risque sinon de voir

ressurgir des relents d'antisémitisme.

Par ailleurs, si des mesures sont annoncées pour mettre fin à la cristallisation des pensions, le flou demeure sur les modalités de leur mise en place : l'affectation des crédits inscrits à cet effet dans le budget, le coût réel de la décristallisation, les pays qui seront pris en compte, ...

Enfin, il est étonnant que le rapporteur n'ait pas évoqué, dans son intervention, la question de la révision du rapport constant.

M. Pascal Terrasse a relevé le caractère inquiétant de ce budget, présenté comme étant un budget de transition - ce dont on peut prendre acte -, mais qui ne définit pas clairement les orientations qui seront celles du secrétariat d'Etat pour l'avenir. En outre, la forte diminution des crédits qu'il propose aura nécessairement des conséquences pérennes.

Compte tenu de ces incertitudes, il y a lieu de s'interroger en particulier sur :

- l'avenir des services départementaux de l'ONAC avec le risque de regroupement régional de ces services, les personnels de l'Office étant inquiets pour leur emploi ;

- la date qui pourrait être retenue pour la journée commémorative de la guerre d'Algérie ;

- les décisions à prendre pour l'attribution de la carte du combattant et l'évolution du montant de la retraite du combattant, l'attribution de cette carte pour des périodes de service relativement courtes en Afrique du Nord et l'accès à la retraite à l'âge soixante ans ne devait pas dissimuler la véritable question qui est celle du montant de cette retraite lequel est actuellement extrêmement modique ;

- la reconnaissance du statut de déporté aux personnes soumises au Service du travail obligatoire (STO). Un précédent secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants avait entamé, il y a quelques années, une étude sur cette question en concertation avec l'université de Caen. Il importerait maintenant de connaître la position du rapporteur.

Enfin, on ne peut que regretter l'inégalité profonde existant entre les orphelins de déportés qui bénéficient du dispositif mis en place par le décret du 13 juillet 2000 et ceux qui n'en bénéficient pas.

M. Pierre Hellier a observé que le choix d'une date commémorative pour la guerre d'Algérie devait venir des associations d'anciens combattants elles-mêmes et non être imposée « d'en haut » par le gouvernement ou le Parlement. En ce sens, il souscrit pleinement à la démarche de concertation entamée par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra.

Le président Jean-Michel Dubernard a jugé ce propos plein de bon sens.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a donné les indications suivantes :

- Le fait de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 2003 n'est nullement la marque d'une incohérence ou d'un reniement

mais procède de la volonté de faire confiance au secrétaire d'Etat quant à l'application des mesures qu'il a annoncées pour l'ensemble de la législature. Il s'agit clairement d'un budget de transition élaboré dans un contexte budgétaire resserré autour des priorités définies par le Président de la République et reprises par le Premier ministre, qui doit par ailleurs assumer le financement d'un certain nombre de mesures décidées par le gouvernement précédent. M. Hamlaoui Mekachéra s'est engagé à ouvrir et à régler l'ensemble des dossiers pendant d'ici la fin de la XII^{ème} législature. Le budget pour 2003 reflète sa volonté de transparence et d'objectivité : il mérite à ce titre d'être soutenu.

- Les parlementaires présents à la commission d'étude de la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer ont unanimement soutenu la demande du monde combattant tendant à une dé cristallisation totale. Cette mesure est néanmoins extrêmement coûteuse à mettre en œuvre. Les 72,5 millions d'euros inscrits à cet effet dans le budget pour 2003 permettront seulement d'amorcer cette dé cristallisation sans pour autant régler l'ensemble des problèmes. Il est par ailleurs urgent que le Parlement adopte les dispositions législatives autorisant cette réforme, les solutions pratiques de dé cristallisation envisagées par le gouvernement n'étant pas connues à l'heure actuelle.

- En ce qui concerne le rétablissement du remboursement des cures thermales à son niveau antérieur, cette mesure ne figure pas dans le budget des anciens combattants et n'a certes pas une grande portée financière. Elle répond cependant à une véritable attente.

- L'inquiétude des personnels de l'ONAC au sujet de la réorganisation annoncée de l'office est légitime mais le nombre d'ayants-droit étant en diminution, il n'est pas anormal que les moyens mis à sa disposition soient revus à la baisse. Il est à souligner qu'il ne sera pas procédé à des licenciements « secs ». La réduction des effectifs sera étalée dans le temps. De plus, cent emplois de cadre A, à durée déterminée, seront créés pour remplacer les « emplois mémoire ». Enfin, le ministre s'est engagé à renforcer le rôle des assistantes sociales. Il faut donc se féliciter que la question difficile de l'avenir de l'ONAC ait été débloquée tout en veillant à ce que, dans l'avenir, les engagements pris soient respectés.

- La réduction à quatre mois de la durée de service requise pour l'attribution de la carte du combattant pour les policiers et les membres des compagnies républicaine de sécurité a été décidée par l'ancien secrétaire d'Etat aux anciens combattants, M. Jean-Pierre Masseret, à la demande du ministre de l'intérieur de l'époque. Si l'on peut s'interroger sur l'opportunité de cette décision, qui, pour certains, dévalorise la carte du combattant, il ne semble cependant pas contestable que cette mesure bénéficiant à certaines catégories d'anciens combattants, elle doive désormais être étendue à l'ensemble des anciens combattants. Rappelons néanmoins que le coût de cette généralisation s'élève à 22,5 millions d'euros.

- Plusieurs amendements proposent différentes formules de revalorisation de la retraite du combattant. Toutes ces mesures devront être examinées au regard du coût global du dispositif : le coût de l'attribution d'un point d'indice supplémentaire est supérieur à 15 millions d'euros.

- En ce qui concerne les orphelins de déportés, l'inégalité générée par le

dispositif actuel est totalement inacceptable. La mesure doit bien évidemment bénéficier à l'ensemble des orphelins de déportés, quelle que soit la raison de la déportation. Le secrétaire d'Etat a décidé de désigner une personnalité extérieure au secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour entendre l'ensemble des parties prenantes et proposer rapidement une solution. Ce problème doit être manié avec beaucoup de précaution.

- Pour le choix d'une date commémorative de la guerre d'Algérie, il faut rappeler que le secrétaire d'Etat a souhaité laisser le soin au monde combattant de se prononcer pour une date susceptible de faire consensus. A titre personnel, cependant, **le rapporteur pour avis** a maintenu sa position en faveur du 19 mars, qui avait été la sienne lors du vote, par l'Assemblée nationale, de la proposition de loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc. En effet, cette date, qui est celle de l'entrée en vigueur du cessez-le-feu en Algérie au lendemain des accords d'Evian, sera en tout état de cause retenue par l'histoire et elle représente à ce titre un choix approprié pour une journée de mémoire et de recueillement.

- Sur la question du rapport constant, il est vivement souhaitable que la concertation menée par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants avec les associations aboutisse rapidement à l'adoption d'un nouveau mode de calcul clair, simple, compréhensible par tous et qui respecte, à terme, les intérêts du monde combattant.

- Enfin, concernant les personnes soumises au STO, aucune mesure nouvelle les concernant ne semble envisagée par le gouvernement.

La commission est ensuite passée à l'examen des amendements.

Article 36

(Titre III – Etat B – Anciens combattants)

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à abonder de 645 915 euros les crédits de fonctionnement de l'ONAC figurant au chapitre 36-50 afin de les rétablir au niveau des services votés en 2002.

Le rapporteur pour avis a donné un avis favorable à cet amendement.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Article 10

(Titre IV – Etat B – Anciens combattants)

La commission a examiné deux amendements du rapporteur pour avis et de M. Alain Néri ayant pour objectif commun d'augmenter de 1,52 millions d'euros les crédits sociaux de l'ONAC inscrits au chapitre 46-51.

Le rapporteur pour avis a jugé nécessaire que l'ONAC puisse, en 2003, poursuivre l'accompagnement social d'une population qui a bien souvent perdu toute autonomie économique après s'être sacrifiée pour la nation ou après avoir assumé des soins en faveur de leurs conjoints, économisant ainsi à la société des sommes considérables en soins hospitaliers ou infirmiers, au prix de leur renoncement à toute

activité personnelle et de la précarisation de leur situation. Il est anormal que depuis 1999 les parlementaires soient contraints de se mobiliser et de mobiliser la réserve parlementaire afin d'abonder des crédits destinés à une action légitime et nécessaire de l'ONAC.

La commission a *rejeté* ces deux amendements.

Avant l'article 62

La commission a examiné, en discussion commune, un amendement du rapporteur pour avis visant à augmenter de trois points l'indice de pension applicable au calcul du montant de la retraite du combattant et un amendement de M. Alain Néri proposant une augmentation de cinq points de ce même indice.

La commission a *rejeté* ces deux amendements.

Article 62

Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à fixer à 130 points de pension militaire d'invalidité le plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant.

Après que **M. Alain Néri** a précisé que cette mesure, à laquelle il était favorable, ne représentait pas une priorité au regard des revendications du monde combattant, notamment en faveur de la revalorisation de la retraite du combattant, et que le **rapporteur pour avis** a donné un avis défavorable au motif qu'elle ne touchait qu'une minorité de cotisants, la commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'article 62

La commission a ensuite examiné trois amendements identiques du rapporteur pour avis, de M. Maxime Gremetz et de M. Alain Néri, visant à harmoniser sur la base du critère de quatre mois de présence en Algérie, entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962, les conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du nord.

Après que **M. Maxime Gremetz** a souligné l'importance du signal en direction du gouvernement que constituerait l'adoption par la commission de ce dispositif, la commission a *rejeté* ces trois amendements.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Néri dont le but est de permettre la délivrance de la carte du combattant aux anciens soldats stationnés aux frontières de l'Algérie (au Maroc et en Tunisie) et ayant participé à des opérations durant la guerre d'Algérie.

Le rapporteur pour avis a opposé un avis défavorable à l'adoption de cet amendement. En effet, le secrétariat d'Etat mène en ce moment même une étude dont le but est de dénombrer les effectifs ainsi concernés et la réalité de leur engagement dans la guerre d'Algérie. Tant que ces travaux ne sont pas achevés, il n'apparaît pas opportun de légiférer en la matière.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à mettre un terme à la cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des pays antérieurement placés sous la souveraineté française, sur le fondement de l'arrêt *M. Diop* rendu par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2001.

M. Alain Néri a souligné que cet amendement allait dans le sens des conclusions rendus par la commission *ad hoc* créée sous la précédente législature et auxquelles il souscrit.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, le gouvernement ayant décidé d'entamer le processus de décristallisation et prévu l'inscription de crédits à cet effet dans le présent projet de loi de finances. Par ailleurs, les modalités de décristallisation proposées par l'amendement représentent un coût considérable estimé à plus de 457 millions d'euros.

Après que **M. Alain Néri** a rappelé que la cristallisation des pensions avait été envisagé, à sa création, comme une mesure visant à « punir » les ressortissants des pays ayant choisis l'indépendance à l'égard de la France, la commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à instituer, à la date du 25 septembre, une journée nationale de commémoration en souvenir des actes de bravoure des harkis et des drames qu'ils ont connus.

M. Alain Néri a indiqué qu'une telle journée d'hommage national aux harkis existait déjà et avait été célébrée ces deux dernières années. Néanmoins, son statut demeure flou, puisque, à l'origine, il s'agissait d'une commémoration unique et non renouvelable. Il convient donc, par l'adoption de cet amendement, de pérenniser son existence.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement en précisant que le gouvernement s'était engagé à poursuivre cette commémoration dans les années à venir et que, par conséquent, il n'était pas opportun de légiférer en cette matière.

M. Pascal Terrasse a ensuite rappelé qu'il convenait d'être très attentif à ce que cette célébration ne disparaisse pas dans les années qui viennent. L'expérience montre que la tentation d'instituer un « memorial day » à l'anglo-saxonne – jour unique de célébration des victimes de la guerre – était grande pour certaines personnes et notamment pour l'actuelle ministre de la défense qui avait déposé une proposition de loi en ce sens lorsqu'elle était députée.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à instituer la date du 27 mai, jour de la formation du Conseil national de la résistance, comme date de célébration de la journée de la Résistance.

Le rapporteur pour avis a opposé un avis défavorable à l'adoption de cet

amendement. En effet, comme pour la date de célébration des victimes de la guerre d'Algérie, il est préférable de s'en remettre à la concertation et de laisser les associations d'anciens combattants choisir une date susceptible de faire consensus. En effet, le 18 juin, jour anniversaire de l'appel du général De Gaulle, est également proposé par certaines associations comme date de commémoration de la journée nationale de la Résistance. Il convient de ne pas diviser le monde combattant par l'adoption d'une date qui ne fasse pas l'unanimité.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la classe politique ne sous-estimait pas le rôle du CNR – en particulier les gaullistes et les communistes – mais qu'il n'était pas souhaitable de multiplier les journées de commémoration.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a enfin examiné un amendement de M. Maxime Gremetz demandant au gouvernement de présenter au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre 2003, un rapport sur l'extension du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites à l'ensemble des orphelins des victimes du nazisme.

M. Pierre-Louis Fagniez s'est prononcé en faveur de l'adoption de l'amendement.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré favorable à l'adoption de cet amendement qui permet d'envoyer un signal fort au gouvernement afin que des mesures en faveur de tous les orphelins de déportés, quel que soit le motif de cette déportation, soient prises rapidement. Toutefois, le gouvernement s'est d'ores et déjà saisi de la question et envisageait de nommer, dans les prochaines semaines, une personnalité indépendante afin qu'elle réalise la synthèse des demandes et formule des propositions.

M. Alain Néri a précisé que le décret en question visait une situation bien particulière, celle des victimes de la Shoah et prenait en compte le problème de la spoliation des biens juifs. Il convient donc d'adopter un dispositif distinct afin de préserver la spécificité de cette mesure de réparation.

M. Patrick Beaudouin a indiqué, qu'en l'état actuel, ce dispositif conduisait à des situations aberrantes aussi bien pour les orphelins de parents morts en déportation pour faits de résistance que pour les orphelins de parents juifs. Les enfants de parents juifs morts dans les camps de transit sur le sol français sont ainsi exclus du bénéfice des dispositions du décret du 13 juillet 2000.

La commission a *adopté* cet amendement.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a donné un avis *favorable* à l'adoption des **crédits des anciens combattants pour 2003**.

N°257-V.- Avis de M. Georges Colombier sur le projet de loi de finances pour 2003 –
Anciens combattants