

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 10

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. XAVIER BERTRAND

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- DES AVANCEES SIGNIFICATIVES EN MATIERE DE REPARATION ET DE RECONNAISSANCE	9
A.- LES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE.....	9
1.- L'augmentation de la majoration des pensions des veuves	9
2.- Le paiement des pensions des grands invalides jusqu'au mois du décès	10
B.- UNE EXTENSION DE L'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT ET DE LA RETRAITE DU COMBATTANT	12
1.- Un nouvel assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant	13
2.- Les assouplissements des conditions de versement de la retraite du combattant	14
C.- LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ETRANGERS	14
1.- Le principe de la cristallisation	15
2.- Les aménagements récents limitant les effets de la forclusion.....	16
3.- La remise en cause du principe même du gel des tarifs.....	17
4.- Le dispositif de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002	18
D.- L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DEPORTES POUR FAITS DE RESISTANCE	21
E.- L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	21
1.- Les effectifs.....	22
2.- Les moyens.....	22
F.- LES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE.....	23
1.- La consommation des crédits	24
2.- Les crédits inscrits pour 2004 : l'application du rapport constant	27

II.– LE RENFORCEMENT DE L’ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE A L’EGARD DU MONDE COMBATTANT	33
A.– L’OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC).....	33
1.– Les effectifs.....	33
2.– Les moyens.....	35
B.– LA GESTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT	36
1.– Le principe de la rente.....	36
2.– L’évolution des crédits relatifs à la majoration de la rente mutualiste du combattant	36
3.– La revalorisation du plafond majorable.....	37
4.– Le délai de forclusion.....	39
C.– L’AIDE EN FAVEUR DES ANCIENS D’AFRIQUE DU NORD	39
1.– Le régime des prestations du Fonds de solidarité.....	40
2.– L’évolution du nombre de bénéficiaires	41
3.– L’évolution des crédits.....	43
4.– La mise en œuvre du dispositif « ARPE – Anciens combattants ».....	45
D.– L’EFFORT NATIONAL D’ACTION SOCIALE PERENNISE.....	46
1.– L’aide sociale de l’État.....	47
2.– L’action sociale de l’ONAC renforcée et pérennisée	48
E.– LES SOINS GRATUITS.....	51
1.– Le régime de sécurité sociale des invalides de guerre.....	51
2.– Les soins médicaux gratuits	51
3.– L’appareillage	53
III.– LA MÉMOIRE ET L’INFORMATION HISTORIQUE.....	55
A.– DES ACTIONS DE MEMOIRE A DEVELOPPER.....	56
1.– Une action menée par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives	57
2.– Des moyens consolidés	57
3.– 2004, une année exceptionnelle.....	60
B.– UN PATRIMOINE A RESTAURER ET A PRESERVER	61
1.– Les crédits affectés aux travaux de rénovation et d’aménagement des lieux de mémoire.....	61
2.– L’entretien des sépultures.....	64

IV.– LA REFORME DES STRUCTURES DOIT ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001	69
A.– LA SITUATION ACTUELLE	69
1.– Des crédits répartis sur deux sections ministérielles	69
2.– Des crédits insuffisamment identifiables	69
3.– Une section sans effectif budgétaire	70
B.– QUELLE EVOLUTION DANS LA REPARTITION DES MISSIONS ENTRE L'ONAC ET LE MINISTERE DE LA DEFENSE ?	70
1.– La répartition des missions	70
2.– Des compétences sur des dossiers communs	71
3.– Réorganiser les services déconcentrés du ministère	72
C.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	73
1.– Les actions en faveur du monde combattant et les crédits de mémoire : deux programmes distincts ?	73
2.– Le programme « fonction support »	74
EXAMEN EN COMMISSION	75
<i>Article 73 : Majoration des pensions de veuves</i>	81
<i>Article 74 : Extension d'attribution de la carte du combattant</i>	83

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 83 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui disposait de 100 % des réponses le jour de la présentation de son rapport en Commission.

INTRODUCTION

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

Les crédits du secrétariat d'État à la Défense chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2004 à 3.390,01 millions d'euros, pour 1,3 million de ressortissants au titre de la carte du combattant et 442.000 ressortissants au titre des pensions d'invalidité, dont 130.000 veuves.

Votre Rapporteur souligne donc que des marges de manœuvres budgétaires existent au sein du Secrétariat d'État. Celui-ci aura donc les moyens nécessaires à la mise en place de mesures nouvelles en faveur de ses ressortissants. **La stabilité générale du dispositif juridique, administratif et financier de réparation et de solidarité dû au monde combattant est assurée.**

La dette viagère, comprenant la retraite du combattant et les pensions d'invalidité est marquée cette année par une double évolution. Les crédits finançant les pensions d'invalidité connaissent une baisse brute de 140,8 millions d'euros, du fait de la diminution des parties prenantes. Celle-ci est partiellement atténuée par l'application du rapport constant et des mesures nouvelles. Au total, la baisse des crédits du chapitre 46-20 se limite à 5,3 %, soit 127,96 millions d'euros. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des Anciens Combattants d'Afrique du Nord, ceux nés en 1938 atteignant l'âge de 65 ans en 2003, de l'extension de l'attribution de la carte du combattant et de l'application du rapport constant, les crédits consacrés à la retraite du combattant augmentent, au total, de **24,1 millions d'euros (+ 4,5 %)**. Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (– 3,17 % par rapport à 2003).

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

Les actions menées en 2003 et prévues en 2004 illustrent la volonté du Secrétariat d'État de se réformer et de s'adapter. Compte tenu de leur ampleur, les dossiers font l'objet de **consultations permettant d'engager, tout au long de la législature, des actions nouvelles en faveur du monde combattant.**

L'Office national des anciens combattants et l'Institution nationale des Invalides bénéficient d'une consolidation de leurs moyens, tant au niveau de leur fonctionnement que de leurs investissements. Les **dotations de l'État en faveur de**

L'action sociale à destination des veuves sont intégrées au budget : **elles sont dorénavant pérennisées**. En outre, l'ensemble des **veuves** de grands invalides bénéficiera d'un relèvement de 15 points d'indice de pension, pour un coût de 11,84 millions d'euros. Cette mesure complète celle adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), dont l'article 65 prévoit que les pensions militaires d'invalidité sont payées jusqu'à la fin du mois pendant lequel le pensionné est décédé, et non plus, comme auparavant, jusqu'au jour du décès.

De plus, la carte du combattant sera attribuée aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents **durant au moins quatre mois** en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc. Cette mesure permet d'uniformiser les conditions d'attribution de la carte, conformément aux souhaits des associations d'anciens combattants.

Suite à l'arrêt du Conseil d'État « Diop » du 30 novembre 2001, l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 prévoit d'aménager les modalités de calcul des prestations en cause afin de **les augmenter d'au moins 20 %** et de manière distincte selon les pays. Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de ce dispositif. **Ce décret, n° 2003-1044 du 3 novembre 2003, a été publié le 4 novembre 2003.**

Suite à la mission confiée à Jean Favier, le Gouvernement a annoncé que la date du **5 décembre** sera retenue pour rendre hommage aux combattants tombés pour la France lors de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc.

De plus, le Premier ministre a rendu publique le 8 septembre 2003 la décision du Gouvernement d'accorder aux orphelins des victimes de la barbarie nazie une indemnisation **identique à celle dont bénéficient, au titre du décret du 13 juillet 2000, les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**. Le secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants est chargé de déterminer avec précision le périmètre des ressortissants éligibles à ce nouveau dispositif d'indemnisation, qui entrera en vigueur une fois ces travaux finalisés.

Enfin, l'effort en faveur de la mémoire sera consolidé. Parce que notre mémoire collective nationale joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne, elle doit être sauvegardée et ses enjeux clairement explicités auprès des jeunes, notamment. L'information historique participe de cet effort, en favorisant, par son action de sensibilisation, le rassemblement, l'intégration, la construction européenne et la vigilance face aux manifestations d'intolérance. L'ensemble des crédits consacrés à la mémoire et à l'information historique atteindra 8,84 millions d'euros.

I.- DES AVANCEES SIGNIFICATIVES EN MATIERE DE REPARATION ET DE RECONNAISSANCE

Le présent projet de loi de finances traduit le souci du Gouvernement de garantir le respect de l'imprescriptible droit à réparation lié aux services rendus à la Nation.

A.- LES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

Votre Rapporteur spécial rappelle que deux mesures nouvelles ont été votées dans la loi de finances initiale pour 2002. Le présent projet de loi de finances propose, dans son article 73 de majorer les pensions des veuves.

En outre, l'article 65 de la loi (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) de finances rectificative pour 2002 prévoit que les pensions militaires d'invalidité sont payées jusqu'à la fin du mois pendant lequel le pensionné est décédé, et non plus, comme auparavant, jusqu'au jour du décès.

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

L'article 127 de loi de finances initiale pour 2002 a permis l'augmentation de la majoration spéciale accordée à certaines veuves de grands invalides. L'article 73 du présent projet de loi vient compléter ce dispositif en **majorant les pensions de toutes les veuves**.

a) L'article 127 de la loi de finances pour 2002

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

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

L'article 127 de loi de finances initiale pour 2002 a augmenté le taux de la majoration de 120 points, portant celle-ci à 260 points, dans le premier cas, et à 350 points dans le deuxième cas. Cette mesure a entraîné une majoration des crédits de 2,287 millions d'euros, répercutée dans les services votés pour 2003 et 2004.

b) Une mesure nouvelle favorable à l'ensemble des veuves

La pension des veuves des grands invalides, prévue à l'article L. 43 du même code est fixée selon les modalités prévues aux articles L. 50 à L. 52. Cependant, l'article L. 51-1 prévoit le plafonnement de la pension au montant qui était servi au mari au moment de sa mort. Il précise en effet que « *lorsque le droit à pension de veuve naît en considération du taux de la pension du mari, le montant des sommes allouées aux veuves au titre de l'article L. 50 et du troisième alinéa de l'article L. 51 ne peut excéder celui de la pension et des allocations de leur mari aux taux sur lesquels elles étaient calculées au moment de son décès.* » Dès lors, toutes les mesures de revalorisation des pensions qui conduisent à porter la pension d'une veuve de grand invalide au-delà du montant que ce dernier percevait à son décès **ne s'appliquent pas**.

L'article 73 du présent projet de loi propose donc de mentionner, dans l'article L. 51-1 que ces dispositions ne feront pas obstacle à une revalorisation uniforme de ces pensions de 15 points d'indice en 2004. Le contenu de cette disposition, qui vise explicitement l'année 2004, ne permettra donc pas – en l'état – de faire bénéficier ces veuves d'autres mesures de revalorisation ultérieures.

Le décret devrait être pris en vertu du 9^{ème} alinéa de l'article L. 50 qui prévoit qu'il doit être contresigné par le ministre chargé des anciens combattants et et par celui chargé des finances.

Cette revalorisation devant être effective au 1^{er} juillet 2004, une provision de 11,84 millions d'euros a été inscrite au chapitre 46-20. Le coût de reconduction de cette mesure, en année pleine, représenterait donc un coût de 23,68 millions d'euros.

2.- Le paiement des pensions des grands invalides jusqu'au mois du décès

L'article 65 de la loi (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) de finances rectificative pour 2002 a prévu que les pensions militaires d'invalidité seraient payées jusqu'à la fin du mois pendant lequel le pensionné est décédé, et non plus, comme auparavant, jusqu'au jour du décès.

a) Les inconvénients du régime antérieur

D'après le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les pensions militaires d'invalidité sont payées mensuellement à terme échu. L'État versait donc la pension militaire d'invalidité et des victimes de la guerre jusqu'au jour du décès du pensionné.

En conséquence, les services de la comptabilité publique chargés du versement de la prestation n'étant naturellement pas instantanément avertis du décès,

la pension était versée dans son intégralité le mois où celui-ci est survenu. Il était ensuite demandé à la famille de reverser le trop-perçu.

La demande de reversement était tout à la fois délicate et coûteuse à mettre en œuvre. En effet, l'administration, qui supporte une charge de travail importante, se voyait obligée d'intervenir dans un moment particulièrement pénible et ce, pour des sommes peu élevées. Dans la très grande majorité des cas, le trop-perçu est inférieur à 300 euros.

Même en cas d'information parvenue aux services de la comptabilité publique avant la liquidation de la pension, ceux-ci doivent procéder au calcul du montant à verser pour le mois pendant lequel la personne pensionnée est décédée, ce qui représente également une charge de travail importante.

b) La simplification adoptée

– Le paiement des pensions jusqu'à la fin du mois du décès

L'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2002 permet de verser la pension jusqu'à la fin du mois au cours duquel le pensionné est décédé, sans qu'il y ait lieu de procéder à une demande de reversement du trop-perçu. Ainsi les pensions peuvent-elles être versées dans leur intégralité le mois du décès, quelle que soit la date de celui-ci.

L'article L. 109 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a fait l'objet d'une nouvelle rédaction d'après laquelle les « *pensions sont payées mensuellement, à terme échu et jusqu'à la fin du mois au cours duquel le pensionné est décédé* ».

Il convient de souligner que l'article R. 97 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit qu'en cas de décès d'un fonctionnaire ou d'un militaire retraité, la pension ou la rente viagère d'invalidité est payée jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel le fonctionnaire ou le militaire est décédé.

L'article 65 a donc permis **d'appliquer aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre une disposition similaire à celle existant pour les pensions civiles et militaires de retraite.**

– Le versement de la pension aux ayants cause

Les articles L. 43 à L. 48 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre portent sur les droits à pension des veuves et des orphelins. Parmi eux, l'article L. 44 dispose que les demandes de pension sont recevables sans limitations de délai.

L'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2002 a ajouté à cet article un alinéa relatif au début du versement de la pension aux ayants cause, en coordination avec le fait que la prestation du pensionné est versée jusqu'au terme du mois de son décès.

L'entrée en jouissance de la pension est donc désormais fixée, pour les ayants cause, au premier jour du mois suivant le décès du pensionné. Deux pensions ne pourront donc pas être versées simultanément.

Les dispositions précitées s'appliquent « *sous réserve de celles de l'article L. 108* », qui visent les cas de dépôt tardif des demandes de liquidation ou de révision de pension. Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, ces demandes parviennent à l'administration après la fin de la troisième année suivant celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux sommes dues au titre de l'année de la demande et des trois années précédentes.

Le cas particulier des pensions temporaires est également prévu. Un droit à pension temporaire existe lorsque l'infirmité causée par la blessure ou la maladie n'est pas reconnue incurable. La pension temporaire est concédée pour trois années et elle est renouvelable par périodes triennales. Dans le cas d'une pension temporaire, lorsque le décès intervient le même mois que celui de la date d'échéance de la pension, la pension temporaire est payée jusqu'à son terme prévu. Si cette pension ouvre droit à une pension de réversion, celle-ci prend effet le lendemain de la date d'expiration de la pension temporaire.

– *Le coût de la mesure*

Le coût de la mesure a été estimé à 5,3 millions d'euros en année pleine. Cette évaluation a été réalisée en prenant une hypothèse de pension moyenne et de décès le 15 du mois, ce qui entraîne le versement supplémentaire de quinze jours de pension par rapport au régime applicable aujourd'hui. Les gains en termes de charge de travail pour l'administration n'ont, quant à eux, pas été quantifiés. Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

B.– UNE EXTENSION DE L'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT ET DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

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

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

L'article 74 du projet de loi de finances prévoit une nouvelle mesure d'extension d'attribution de la carte du combattant.

1.- Un nouvel assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant

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

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

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

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

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial rappelle que le précédent secrétaire d'État Jacques Floch a, par voie réglementaire, estimé⁽¹⁾ que cette disposition nouvelle devait bénéficier également aux **fonctionnaires de police**, y compris ceux appartenant aux Compagnies républicaines de sécurité, ayant effectué des séjours en Algérie totalisant au moins quatre mois de présence, instaurant ainsi une **iniquité** entre les anciens combattants.

L'article 74 du présent projet de loi de finances propose de remédier à cette iniquité en permettant l'attribution de la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents **durant au moins quatre mois** en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc.

Votre Rapporteur spécial souligne que cette mesure permet d'uniformiser les conditions d'attribution de la carte, supprimant ainsi l'iniquité entre les anciens combattants, conformément aux souhaits des associations.

L'obtention de la carte du combattant permettant de percevoir une retraite du combattant, cette mesure se traduirait par une augmentation de ces dotations de 3 millions d'euros, pour 6 mois. En effet, l'article 74 n'entrerait en vigueur que le 1^{er} juillet 2004. Son coût en année pleine serait donc de 6 millions d'euros.

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

En outre, cette mesure aurait des effets sur les crédits destinés à la majoration des rentes mutualistes du combattant, auxquelles de nouveaux ayant droits pourront prétendre. Cette estimation n'a pas été effectuée par le Gouvernement. De même, les sommes versées pour la constitution de ces rentes étant soustraites à la base de l'imposition sur le revenu, la mesure proposée aurait un coût en terme de rendement de l'impôt sur le revenu – recouvré en 2005 – qui n'a, lui non plus, pas été chiffré.

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

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

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

L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2002 a étendu cette exception aux anciens combattants ayant subi des infirmités liées à des services accomplis, hors métropole, dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre ou de campagne de guerre. Cette mesure s'est traduite par l'inscription d'une dotation supplémentaire de 12,2 millions d'euros au chapitre 46-21 du budget des Anciens combattants, intégrée, pour 2003 et 2004, aux services votés.

C.- LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ETRANGERS

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

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

Cette cristallisation, qui s'applique tant aux pensions militaires d'invalidité qu'à la retraite du combattant – servie, généralement à 65 ans, aux titulaires de la carte du combattant – a néanmoins fait l'objet de deux types d'adaptations : certaines

pensions ont été revalorisées par voie réglementaire et la loi a permis la reconnaissance de certains droits nouveaux.

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

En outre, l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a institué une commission d'études chargée de proposer des « mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer. » La Commission, présidée par M. Anicet Le Pors, a remis son rapport le 17 avril 2002.

Enfin, l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a mis en place le dispositif juridique de dé cristallisation.

1.- Le principe de la cristallisation

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

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

Dès 1962, ces dispositions de « cristallation » s'appliquaient à la quasi-totalité des États d'Afrique Noire (exceptés le Sénégal, le Gabon, le Tchad et la République Centrafricaine) et aux trois États du Maghreb. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1979 (n° 79-1102 du 21 décembre 1979) a étendu ces dispositions aux quatre États précités, avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 1975.

En ce qui concerne les États d'Indochine devenus indépendants (Vietnam, Cambodge et Laos), les pensions ont été cristallisées dès 1959 en application de l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

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

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

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

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

Plus draconiennes sont les conditions dans lesquelles les pensions des ressortissants indochinois ont été cristallisées par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. En effet, toute possibilité de déroger par décret à la cristallisation des droits et des tarifs a d'emblée été écartée. Les indemnités annuelles et viagères substituées aux pensions sont calculées sur la base du tarif des pensions en vigueur au 31 décembre 1956, soit 0,48 euro, qui n'a jamais été revalorisé depuis 40 ans. Toutefois, l'article 100 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1345 du 30 décembre 1995) a permis l'ouverture de droits nouveaux au titre de l'année 1996. Cette mesure a été reconduite pour un an par l'article 126 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996). Les demandes de pension des invalides et de leurs ayants cause, ainsi que les demandes de retraite du combattant ont donc été recevables jusqu'au 31 décembre 1997.

Enfin, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-374 du 4 août 1981) cristallise les pensions des nationaux algériens à compter du 3 juillet 1962 en lieu et place de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 1960.

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

L'article 109 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) et l'article 131 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) ont aménagé les conditions de forclusion des demandes de retraites du combattant.

Cet article concerne les pensions cristallisées du fait de l'application de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 et de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981. Il vise donc l'ensemble des anciens combattants des États antérieurement sous souveraineté française, à l'exception des ressortissants du Viêt-

nam, du Cambodge et du Laos, dont le régime de cristallisation est fixé par l'article 170 de la loi de finances pour 1959. Ces ressortissants ont pu bénéficier d'un mécanisme de levée de forclusion jusqu'au 31 décembre 1997.

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

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

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

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

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

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

C'est ce raisonnement que le Conseil d'État a validé dans son arrêt du 30 novembre 2001, estimant que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en

estimant que les dispositions législatives instaurant une différence de traitement entre anciens agents publics à raison de leur nationalité constituaient une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention précitée, puisqu'elle n'est ni assortie de justifications objectives et raisonnables, ne poursuivant pas un objectif d'utilité publique, ni fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

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

4.- Le dispositif de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002

L'article 68 prévoit, non pas de supprimer le mécanisme de cristallisation en tant que tel, mais d'aménager les modalités de calcul des prestations en cause afin de **les augmenter d'au moins 20 %** et de manière distincte selon les pays. Suite à l'arrêt « Diop », la commission présidée par M. Anicet Le Pors a formulé trois propositions :

- soit appliquer le taux actuellement en vigueur pour les anciens combattants Français aux ressortissants des pays étrangers ;
- soit appliquer la parité de pouvoir d'achat fixée par l'ONU ;
- soit appliquer les taux fixés par l'ONU mais en les affectant d'un correctif car leur application stricte aboutirait à ce que les ressortissants de certains pays voient leur pension diminuer. **C'est cette dernière solution que l'article 68 met en œuvre.**

Le **II** de l'article 68 prévoit que le point de pension servant au calcul des prestations cristallisées est affecté d'un coefficient multiplicateur permettant d'en réévaluer le montant. Il est proportionnel au rapport entre les parités de pouvoir d'achat dans le pays de résidence et les parités de pouvoir d'achat de la France. Pour mettre en œuvre ce dispositif, le gouvernement devrait utiliser les données établies par l'Organisation de Nations Unies. Si cette organisation n'a pas publié d'informations sur un pays, les parités seront calculées à partir des données économiques existantes (deuxième alinéa du II du présent article). Les parités de pouvoir d'achat des pays de résidence sont réputées être au plus égales à celles de la France, afin que le montant maximal d'une pension ne puisse pas dépasser le montant servi à un ancien combattant français (premier alinéa du II).

Ce même alinéa prévoit que les anciens combattants concernés par ce dispositif sont ceux qui n'avaient **pas leur résidence effective en France à la date de liquidation de la pension**. Ce critère de résidence sera établi selon les frontières

internationalement reconnues au 31 décembre 2002, date de publication de la loi de finances rectificative. Cela signifie donc que le pensionné ressortissant d'un État ayant accédé à l'indépendance aura perdu la jouissance de sa pension à taux normal à la date de l'accession à l'indépendance **non pas parce qu'il aura perdu le bénéfice de la nationalité française, mais à cause d'un critère de territorialité.**

Le premier alinéa du **III** de l'article 68 prévoit que, une fois liquidée la pension revalorisée, le coefficient à partir duquel elle est calculée sera fixe jusqu'au 31 décembre de l'année suivante. Au delà de cette date, ce coefficient sera réévalué annuellement en fonction de l'évolution des parités de pouvoir d'achat.

Le point de pension auquel sera appliqué le coefficient de revalorisation serait celui qui a été déterminé à l'indépendance de chaque État. Dans ce calcul, il ne sera donc pas tenu compte des différentes revalorisations du point d'indice, opérées par des décrets non publiés. Le deuxième alinéa du **III** précise, en outre, qu'il ne serait pas non plus tenu compte des éventuelles revalorisations catégorielles qui pourraient être prises après l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative.

Le troisième alinéa du **III** prévoit que **la pension résultant de l'application du mécanisme correcteur devra, au minimum, être supérieure de 20 % à celle perçue en vertu des dispositions législatives de cristallisation.**

Le **IV** de l'article 68 propose que **l'entrée en vigueur du dispositif soit fixée au 1^{er} janvier 1999**, ce qui devrait permettre aux anciens combattants concernés de percevoir rétroactivement, sur une période de quatre ans, leurs prestations au taux revalorisé.

Cet avantage ne s'applique pas aux demandes déposées postérieurement à l'expiration de la troisième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension par suite du fait personnel du pensionné. Dans un tel cas, le pensionné ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux trois années antérieures (en vertu de l'article L. 108 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) ou aux quatre années antérieures (en vertu de L. 53 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

En outre, le dispositif nouvellement institué ne fait pas obstacle au bénéfice, pour les militaires en service détaché, des majorations liées aux campagnes ainsi qu'aux bonifications pour services aériens ou sous-marins, en vertu de l'article L. 74 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le **IV** précise également que ce dispositif ne s'applique pas aux anciens combattants ayant obtenu de la justice administrative le droit à percevoir une prestation au taux appliqué aux Français. Il en sera de même pour ceux qui auront **déposé une requête à cette fin avant le 1^{er} novembre 2002** contestant le caractère discriminatoire des textes précités relatifs à la « cristallisation ».

Le **V** du présent article prévoit que les demandes de révisions de pensions d'invalidité pour aggravation d'infirmités indemnisées ou tendant à reconnaître une infirmité nouvelle en relation avec une infirmité indemnisée sont recevables après l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2002.

Les dispositifs législatifs de cristallisation avaient exclu toute possibilité de verser aux veuves d'anciens combattants des pensions de réversion. L'article 132 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) avait permis le versement d'une pension de réversion, à compter du 1^{er} janvier 2002, au taux cristallisé. Le **VI** de l'article 68 prévoit que ces prestations de réversion sont revalorisées dans les mêmes conditions que les pensions servies aux anciens combattants. En conséquence, le **VII** du présent article a abrogé les dispositions des I, II et III de l'article 132 de la loi de finances pour 2002.

Ce même paragraphe a abrogé le dernier alinéa de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoyait le maintien du droit à pension de réversion pour les Algériennes, veuves d'anciens fonctionnaires français ayant établi leur domicile en France depuis le 1er janvier 1963 et y résidant de manière habituelle. En effet, **le nouveau dispositif supprimant la condition de nationalité au profit d'un critère de résidence, cette exception législative devenait sans objet.**

Le **VIII** du même article 68 prévoit que les bénéficiaires du nouveau dispositif peuvent obtenir, en lieu et place de leur prestation mensuelle, **une indemnité globale et forfaitaire**, dont le montant est déterminé en fonction de leur âge et de leur situation de famille, selon des modalités à préciser par un décret en Conseil d'État. Cette faculté ne prive pas ces anciens combattants de l'accès aux soins gratuits ainsi qu'aux prestations d'appareillage.

Enfin, le **IX** du présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application des paragraphes II, V et VIII.

Ce décret n° 2002-1044 du 3 novembre 2003 a été publié le 4 novembre 2003.

Pour 2003, le coût total du dispositif, y compris le rappel depuis le 1^{er} janvier 1999, avait été estimé à 123 millions d'euros. Une provision de 72,5 millions d'euros avait été inscrite, en loi de finances initiale pour 2003, au budget des anciens combattants. Faute mise en œuvre réglementaire, ces crédits n'ont pu être consommés. **Votre Rapporteur spécial souligne qu'il ne s'agit là que d'un décalage dans le temps car l'article 68 prévoit une entrée en vigueur du nouveau calcul au 1^{er} janvier 1999. Les sommes qui n'ont pas été versées dans le début de la gestion 2003 le seront nécessairement, dès le décret paru.**

D.— L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DEPORTES POUR FAITS DE RESISTANCE

Le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes des persécutions antisémites perpétrées durant l'Occupation. Il dispose que *« toute personne dont la mère ou le père a été déporté de la France dans le cadre des persécutions antisémites durant l'Occupation et a trouvé la mort en déportation a droit à une mesure de réparation, conformément aux dispositions du présent décret, si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue. »*

Ces orphelins peuvent percevoir une indemnisation, versée par l'ONAC, sur des crédits inscrits au chapitre 46-02 des **Services généraux du Premier ministre**. Cependant, le dispositif actuel ne permet pas aux orphelins de déportés pour faits de Résistance de bénéficier de cette indemnisation.

Le Secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants a annoncé, en septembre 2002, qu'une commission allait être créée afin de formuler des propositions pour ne pas introduire d'iniquité entre les orphelins de déportés. Cette commission, dirigée par Philippe Dechartre, ancien résistant, ancien ministre du général de Gaulle et de George Pompidou a présenté une synthèse des ses travaux au Gouvernement au début de l'été. Il en ressortait que, dans un souci de justice et d'équité, le dispositif de réparation institué par le décret du 13 juillet 2000 devait être étendu aux orphelins des déportés politiques et résistants.

Le Premier ministre a rendu publique le 8 septembre 2003 la décision du Gouvernement d'accorder aux orphelins des victimes de la barbarie nazie une indemnisation **identique à celle dont bénéficient, au titre du décret du 13 juillet 2000, les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.**

Cette décision répond à l'attente exprimée notamment par les orphelins des déportés résistants qui avaient demandé, dès le mois de publication du précédent décret, l'extension de son champ d'application. Le Premier ministre a demandé au secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants, de déterminer avec **précision le périmètre des ressortissants éligibles à ce nouveau dispositif d'indemnisation**, qui entrera en vigueur une fois ces travaux finalisés.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette décision du Gouvernement et souligne que la définition du périmètre des ressortissants éligibles à ce nouveau dispositif d'indemnisation doit faire l'objet d'une large consultation. Votre Rapporteur spécial souhaite que ce nouveau décret soit publié dans les meilleurs délais.

E.— L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Votre Rapporteur rappelle que l'INI a obtenu ces dernières années les moyens nécessaires en ressources humaines pour assurer le remplacement du

contingent militaire (créations d'emplois étalées de 1998 à 2001), permettre la réalisation du projet d'établissement 1998-2002.

L'enjeu majeur auquel est actuellement confronté l'établissement est sa pleine intégration au service public hospitalier. Dans le prolongement de son plan « d'action-qualité », il s'est engagé dans une démarche d'accréditation auprès de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), conformément aux ordonnances du 24 avril 1996. La visite d'accréditation a été conduite en novembre 2002. En outre, la modernisation des locaux devra se poursuivre. Ainsi la sécurité offerte aux pensionnaires sera-t-elle renforcée, tout comme la qualité des soins offerte aux patients.

1.- Les effectifs

Aucune création d'emploi n'est demandée dans le cadre du budget 2004. L'adaptation des moyens en ressources humaines aux besoins des services ou à l'évolution programmée des activités se fait, comme le prévoit le projet d'établissement, par redéploiement interne.

Le projet de budget prévoit donc de procéder à 9 transformations d'emplois. En vertu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, 3 postes de secrétaires médicales contractuelles sont transformés en postes de secrétaires administratifs, pour un coût nul. De même, deux emplois d'agents hospitaliers sont transformés en emplois d'aides soignants, pour un coût de 1.323 euros, dont 662 sont dégagés sur les ressources propres de l'institut. De plus, 4 emplois d'agents des services techniques sont transformés en emplois d'adjoints administratifs. En outre, une provision de 9.685 euros est inscrite à l'article 20 du chapitre 36-50 afin de couvrir la moitié du coût lié à la transformation d'emplois de certains corps du personnel médico-social.

Au total, l'effectif de l'INI s'élèvera à 399 personnes pour 2004.

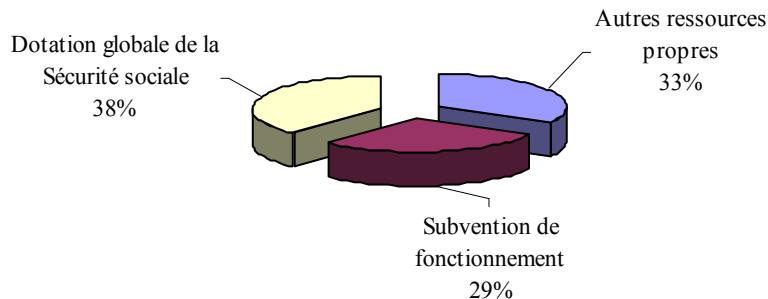
2.- Les moyens

La dotation de l'INI pour 2004 progresse de 9,2 %, après une hausse de 4,2 % en 2003 faisant suite à une baisse de 9 % en 2002. Elle s'établira à 7,1 millions d'euros. Ces crédits permettent de poursuivre la modernisation de l'Institution, suite à son insertion dans le service public hospitalier depuis le 1^{er} juin 2001.

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

Cette dotation de fonctionnement représente, comme en 2003, 29 % des ressources de l'établissement, comme le montre le graphique suivant :

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



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

Sur la base des conclusions de la visite d'accréditation, l'Institution s'est engagée dans la préparation d'un **nouveau projet d'établissement**. Issu d'un large processus de concertation, il abordera tous les aspects de l'activité de l'établissement et traitera des questions médicales, paramédicales, administratives et sociales.

Couvrant une période de cinq ans, le projet d'établissement de l'INI se déclinera autour de trois orientations majeures :

- le développement d'un pôle d'expertise dans l'évaluation et la prise en charge du grand handicap, par la création d'une unité d'évaluation sensori-cognitive et le lancement d'un partenariat avec le Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) ;

- la poursuite d'une politique d'amélioration continue de la qualité des prestations offertes aux patients ;

- et l'optimisation des moyens humains et financiers dont dispose l'établissement par le développement d'outils de gestion prévisionnelle.

Enfin, l'**effort de mise en sécurité et d'habitabilité** des locaux s'intensifie. En effet, la subvention d'investissement aux deux établissements publics que sont l'Institution nationale des invalides et l'Office national des anciens combattants (imputée sur le chapitre 67-10, article 70, du budget du ministère de la défense) s'établira à 2,9 millions d'euros en autorisations de programme et 2,92 millions d'euros (+ 4,7 %) en crédits de paiement.

F.– LES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE

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

L'ensemble de la dette viagère regroupe les crédits imputés sur le chapitre 46-21, qui finance la retraite du combattant et le chapitre 46-20, qui comprend les pensions d'invalidité, les allocations qui y sont rattachées et les pensions des ayants cause (article 10) ainsi que les indemnités et allocations diverses (article 20). Il convient de rappeler que les versements opérés au titre de ces chapitres ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur le revenu et sont cumulables avec les autres pensions que les intéressés pourraient toucher par ailleurs. Votre Rapporteur spécial souligne que ces avantages sont justifiés par le légitime droit à réparation envers ceux qui ont tant souffert pour la Nation. À législation constante, les crédits de la dette viagère évoluent en fonction, à la fois, de la diminution des parties prenantes et de la prise en compte des revalorisations des traitements de la fonction publique dans le cadre du rapport constant.

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

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

1.– La consommation des crédits

– Les crédits de la retraite du combattant

La diminution du nombre de titulaires de la retraite du combattant est désormais compensée par les attributions nouvelles en faveur des appelés du contingent ayant servi en Afrique du Nord, dont les premières classes d'âge atteignent, à présent, l'âge de 65 ans. On rappellera que, pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits pour 2001 n'avaient pas été sous-estimés.

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

Les crédits ouverts de loi de finances initiale pour 2002 atteignaient 534,83 millions d'euros, soit 20,3 % de plus que les crédits consommés en 2001. Finalement, après des **annulations de crédits d'un montant de 38 millions**

d'euros, le montant des dotations disponibles a été ramené à 496,8 millions d'euros. **99,39 % de cette dotation a été consommée.**

Les crédits ouverts de loi de finances initiale pour 2003 atteignent 540,87 millions d'euros, soit 9,5 % de plus que les crédits consommés en 2002, auquel il convient d'ajouter le report des 2,086 millions d'euros non consommés en 2002. Cette dotation 542,96 millions d'euros a fait l'objet d'une mesure d'annulation de 5,9 millions d'euros, par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003. Au 31 août 2003, **74,5 % de cette dotation a été consommée.**

Cette augmentation régulière des crédits de la retraite du combattant s'explique notamment par l'arrivée à l'âge de la retraite des Anciens combattants rappelés pour les opérations en Afrique du Nord, ainsi que par l'élargissement du nombre des bénéficiaires. Ainsi, l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2001 a-t-elle permis à 44.000 rappelés d'Algérie de bénéficier de cette retraite. L'article 74 du présent projet de loi de finances, qui ramène à quatre mois de services en Afrique le temps nécessaire pour bénéficier de la carte du combattant – et donc de la retraite qui est servie à compter de 65 ans – devrait contribuer à augmenter les dépenses de ce chapitre.

– Les crédits des pensions militaires d'invalidité

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

Compte tenu de ces évolutions, les crédits inscrits sur le chapitre 46-20 ont baissé en 2002 de 79,5 millions d'euros, par rapport aux dotations pour 2001. Selon les prévisions pour 2003, la consommation devrait baisser de 37 millions d'euros consommation pour ce même chapitre.

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

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

	1999	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Consommations (<i>en millions d'euros</i>)	2.688,07	2.594,91	2.496,64	2.417,17	
Nombre de pensionnés					
Invalides pensionnés	357.479	341.271	330.330	315.980	300.000
Pensions et veuves d'orphelins	154.634	147.621	143.281	137.950	142.000
Pensions d'ascendants	13.591	11.613	10.862	9.534	
Total	525.704	500.505	484.473	463.464	442.000
Nombre de concessions nouvelles et de révisions					
Invalides pensionnés	10.913	9.782	8.682	3.741	
Pensions et veuves d'orphelins	4.300	4.168	3.954	3.590	
Pensions d'ascendants	143	152	142	56	
Total	15.356	14.102	12.778	7.387	
Incidence de l'évolution annuelle des parties prenantes	- 4,74 %	- 4,79 %	- 3,20 %	- 4,34 %	- 4,63 %

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

Les prévisions pour 2003 laissent apparaître un nombre de pensionnés atteignant **442.000, soit une baisse de 4,63 %**.

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

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

(en euros)

Gestion	Crédits votés	Évolution annuelle (en %)	Crédits consommés	Évolution annuelle (en %)	Différence arrondie (millions d'euros)	Taux de consommation des crédits (en %)
1994	3.429.179.352	- 3,36	3.417.391.723	- 1,88	+ 11,7	99,7
1995	3.390.281.375	- 1,13	3.386.209.462	- 0,91	+ 4,1	99,9
1996	3.337.461.145	- 1,56	3.304.368.649	- 2,42	+ 33,1	99,0
1997	3.241.066.106	- 2,87	3.193.578.054	- 3,35	+ 48,2	98,5
1998	3.148.072.206	- 2,87	3.138.925.265	- 1,72	+ 9,0	99,7
1999	3.014.441.525	- 4,15	3.066.716.906	- 2,30	- 59,9	101,6
2000	3.032.730.833	+ 0,06	3.004.744.578	- 2,02	+ 28,0	99,1
2001	2.731.886.389	- 11,01	2.693.375.324	- 11,56	- 38,5	99,1
2002	2.918.364.000	+ 0,43	2.910.966.881	+ 8,08	- 1,3	99,8
2003	2.931.043.000	- 3,67				
2004	2.827.204.000	- 3,54				

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

Il convient d'observer que le taux de consommation des crédits a été de 99,1 % en 2000 et 2001 et de 99,8% en 2002, permettant ainsi de parvenir à un équilibre presque parfait entre crédits votés et crédits consommés. Malgré la

complexité des paramètres pris en compte, les prévisions d'évolution de la dette viagère se sont donc révélées très proches de la réalité depuis 1994. Il faut tout de même rappeler que cet équilibre s'explique par une contraction des crédits opérée en cours d'année de 30 millions d'euros sur les crédits des pensions militaires d'invalidité et de 38 millions d'euros sur les crédits de la retraite du combattant.

Les premiers résultats de l'exercice 2003 (au 31 août) font état d'un rythme de consommation des crédits supérieurs aux prévisions. Le chapitre 46-21, qui a connu de fortes surconsommations lors des exercices précédents, présente un état de consommation des crédits plus satisfaisant.

EXECUTION DU BUDGET AU 31 AOÛT 2003

Crédits de la dette viagère

(en euros)

Chapitres	Libellés	Situation nette	Dépenses nettes	Disponible	Ratio de dépenses (en %)
46-20	Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	2.390.690.000	1.564.607.500	826.082.470	65,5
46-21	Retraite du combattant	540.874.000	352.976.190	187.897.810	65,3

Source : agence comptable centrale du Trésor

2.- Les crédits inscrits pour 2004 : l'application du rapport constant

– L'évolution des parties prenantes

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

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

La diminution du nombre des parties prenantes et l'ajustement des crédits à la dépense entraîneront une **baisse nette de 142 millions d'euros** des crédits du chapitre 46-20, qui finance les pensions d'invalidité ainsi que des indemnités et allocations diverses.

En revanche, les crédits affectés à la retraite du combattant (chapitre 46-21) connaissent une très forte **augmentation brute de 20,56 millions d'euros**. En outre, une mesure nouvelle de 3 millions d'euros permettra la mise en œuvre de l'extension de l'attribution de la carte du combattant prévue par l'article 74. Au total, les crédits augmenteraient de 24,126 millions d'euros.

– *L'effet de l'application du rapport constant*

Votre Rapporteur spécial rappelle que le mécanisme du rapport constant permet de revaloriser les pensions militaires d'invalidité versées aux anciens combattants de manière à leur assurer une évolution similaire à celle des traitements de la fonction publique. Mis en œuvre par l'article L. 8 bis du code des pensions, ce mécanisme intègre, depuis 1990, les mesures catégorielles attribuées à divers corps de fonctionnaires de l'État et non plus seulement les revalorisations générales du point de la fonction publique.

Les calculs sont effectués à partir de la loi de finances initiale pour 2003, en appliquant aux chapitres de la dette viagère une majoration correspondant aux revalorisations des traitements de la fonction publique décidées en 2003 et une provision au même titre, pour 2004.

En l'absence de prévisions de revalorisation des rémunérations publiques en 2003 et 2004, le projet de loi de finances ne tient compte que du recalage de la valeur du point au 1^{er} janvier 2004.

S'agissant des **pensions militaires d'invalidité**, une provision de 2,248 millions d'euros est inscrite à ce chapitre afin de financer une éventuelle revalorisation du point qui interviendrait en 2004. De plus, l'inscription de l'augmentation uniforme de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves du code des pensions militaires d'invalidité à compter du 1^{er} juillet 2004 (article 73 du projet de loi de finances) implique l'inscription d'une mesure nouvelle de 11,84 millions d'euros. Au total, **la baisse des crédits du chapitre 46-20 se limite à 5,3 %**, soit 127,96 millions d'euros.

Pour la **retraite du combattant**, une provision de 0,562 million d'euros est inscrite à ce chapitre afin de financer une éventuelle revalorisation du point qui interviendrait en 2004. En outre, une provision de 3 millions d'euros est inscrite afin de financer l'augmentation du nombre de retraites du combattant qui seront servies à compter du 1^{er} juillet 2004, aux personnes ayant servi 4 mois en Afrique du nord (article 74 du projet de loi de finances). Au total, la majoration des crédits de la retraite du combattant atteint **24,1 millions d'euros**.

Par conséquent, les crédits de la dette viagère s'établiront, en 2004, à 2.827,2 millions d'euros.

Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (– 3,17 % par rapport à 2003).

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES CHAPITRES DE LA DETTE VIAGÈRE

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution LFI 2003 et PLF 2004	Évolution (en %)
Chapitre 46-21 – Retraite du combattant	540,87	565	24,13	4,46
Chapitre 46-20 – Pensions d'invalidité, allocations, indemnités diverses	2.390,17	2.262,2	– 127,97	– 5,35

Total dépenses indexées	2.919,79	2.827,2	- 92,59	- 3,17
--------------------------------	-----------------	----------------	---------	--------

Source : projet de loi de finances

– *Le mécanisme du rapport constant*

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

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

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

Une commission tripartite, composée de parlementaires, de représentants des associations et de l’administration, créée par la loi, est chargée de donner son avis sur la revalorisation des pensions. L’incidence budgétaire du système actuel d’indexation des pensions militaires d’invalidité est la suivante :

– Pour 2001, le recalage a été fixé à 0,61 centime d’euros, portant la valeur du point à 12,49 euros (au 1^{er} janvier). Cette valeur a été portée à 12,55 euros au 1^{er} mai puis à 12,65 euros au 1^{er} novembre.

– Au 1^{er} janvier 2002, le point atteignait donc 12,65 euros au 1^{er} janvier. Au 1^{er} mars, il a été porté à 12,73 euros pour tenir compte de la revalorisation générale des traitements de la fonction publique. Au 1^{er} décembre 2002, cette valeur a été portée à 12,82 euros.

– Au 1^{er} janvier 2003, le point atteignait donc 12,82 euros. Il a été porté à 12,83 euros pour tenir compte de l’inflation constatée en 2002. La commission tripartite s’est réunie le 13 mai 2003 et a approuvé cette revalorisation.

L’article 126 de la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a prévu que le Gouvernement remettrait au Parlement un rapport sur les perspectives de la revalorisation des pensions militaires d’invalidité en portant notamment sur la question de revalorisation des indices de référence utilisés pour le calcul des pensions. Ce rapport, transmis au Parlement, propose une méthode de simplification du rapport constant. Le ministère précise qu’il constitue avant tout une base de travail dans la perspective d’une réforme.

L'actuelle méthode d'indexation, bien que peu lisible, reste plus favorable, tant en masse qu'en niveau, que le dispositif en vigueur avant 1990. Sur la période 1990-2002 **un pensionné à 100 %** avec allocation de grand mutilé (indice 100) **aura perçu 1.197,31 euros de plus** par rapport au montant qui lui aurait été versé au titre de l'ancien article L. 8 bis. En définitive, ce dispositif s'avère avantageux, comme en témoigne d'ailleurs l'absence de revendication motivée par un éventuel décrochage monétaire de pensions, comme ce fut le cas dans les années 1980. Il n'en reste pas moins que le système actuel d'indexation nécessite une simplification de son mode de calcul, dont les modalités sont en cours d'études.

Le tableau suivant illustre le caractère favorable pour les invalides du dispositif actuel :

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

(en euros)

	Ancien article L. 8 bis	Article 123 Loi de finances pour 1990	Ecart
1990			
Rappel opéré au titre de 1989	-	78,51	78,51
Valeur du point moyenne sur l'année	863,29	867,32	4,03
1991			
Rappel opéré au titre de 1990	-	-	-
Valeur du point moyenne sur l'année	882,43	878,77	-3,65
1992			
Rappel opéré au titre de 1991	-	50,31	50,31
valeur du point moyenne sur l'année	910,25	909,07	-1,18
1993			
Rappel opéré au titre de 1992	-	35,06	35,06
valeur du point moyenne sur l'année	935,10	936,75	1,64
1994			
Rappel opéré au titre de 1993	-	28,97	28,97
valeur du point moyenne sur l'année	945,80	949,93	4,12
1995			
Rappel opéré au titre de 1994	-	36,59	36,59
valeur du point moyenne sur l'année	969,95	977,43	7,49
1996			
Rappel opéré au titre de 1995	-	7,62	7,62
valeur du point moyenne sur l'année	983,17	991,43	8,25
1997			
Rappel opéré au titre de 1996	-	12,20	12,20
valeur du point moyenne sur l'année	988,49	997,81	9,32
1998			
Rappel opéré au titre de 1997	-	-	-
Valeur du point moyenne sur l'année	995,26	1 009,20	13,95
1999			
Rappel opéré au titre de 1998	-	14,05	14,05
Valeur du point moyenne sur l'année	1 009,91	1 023,19	13,28
2000			
Rappel opéré au titre de 1999	-	7,62	7,62
Valeur du point moyenne sur l'année	1 027,85	1 035,31	7,46
2001			
Rappel opéré au titre de 2000	-	6,10	6,10
Valeur du point moyenne sur l'année	1 037,21	1 045,93	8,72
2002			
Rappel opéré au titre de 2001	-	10,00	10,00
Valeur du point moyenne sur l'année	1 050,82	1 060,36	9,54
Écart total sur la période	1.197,31 euros (1)		

(1) Ce montant correspond à l'écart observé entre 1990 et 2002.

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

II.- LE RENFORCEMENT DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE A L'EGARD DU MONDE COMBATTANT

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

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

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

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

1.- Les effectifs

Les crédits de personnel de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), inscrits sur le chapitre 36-50 (article 10), enregistrent **50 suppressions d'emplois non budgétaires d'adjoints administratifs** dans les services départementaux. Ces suppressions étaient totalement prévisibles, puisque inscrites dans le contrat d'objectifs signé entre l'établissement public et l'État. Cette suppression représente une économie budgétaire de 1,6 millions d'euros.

Par ailleurs, le présent projet de budget prévoit **23 créations d'emplois** :

– 10 emplois de professeurs d'écoles de rééducation professionnelle seront créés, pour un coût de 461.629 euros, financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement ;

– et 13 emplois d'infirmiers des maisons de retraite de l'ONAC seront créés, conformément au conventionnement tripartite de ces établissements. Le coût de cette mesure, qui atteint 442.396 euros, est financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement.

Votre Rapporteur spécial rappelle que 10 emplois non budgétaires avaient été créés en 2003, autant en 2002, 17 en 2001 et 24 en 2000. De plus, la transformation d'un emploi de chef d'atelier en emploi de professeur d'écoles de rééducation professionnelle, pour un coût de 4.264 euros supporté par l'ONAC, porte à 11 le nombre de création de ce type d'emplois. En outre, le pyramidage de

ce corps se traduit par une transformation d'emploi de classe normale en un emploi hors classe, pour un coût de 11.248 euros, lui aussi intégralement financé par l'ONAC.

Par ailleurs, 7 emplois d'infirmiers de classe normale sont transformés en autant d'emplois d'infirmiers de classe supérieure, pour un coût de 37.905 euros, pris en charge par l'établissement public. De plus, la modification du statut de trois administrateurs civils se traduit par un coût de 14.595 euros, pris en charge par l'État. La transformation de deux emplois d'assistants de service social en deux emplois d'assistants principaux représente un coût de 8.498 euros pour l'État. Enfin, la transformation de 23 postes d'agents de services techniques en postes d'aides-soignants des maisons de retraite de l'ONAC représente un coût de 64.362 euros, pris en charge par l'établissement public.

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

**BILAN DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS INTERVENUES À L'ONAC DEPUIS 1991
ET PROGRAMMÉES POUR 2004**

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
- 15	- 72	- 20	0	+ 33	+ 24	+ 17	- 5	0	- 26	+ 11	- 13	- 46	- 27

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

Par ailleurs, un emploi de chef de service de l'ONAC est transféré à la direction des affaires juridique du ministère de la défense. Cet emploi est donc transféré à la section budgétaire défense pour une économie de 101.991 euros sur la section Anciens combattants. Parallèlement, un emploi de sous-directeur du ministère de la défense est transféré à l'ONAC, pour un coût de 85.273 euros. Au total, ce transfert croisé implique une réduction de la dotation de l'État à l'établissement public de 16.718 euros. Globalement, l'effectif global de l'ONAC devrait s'établir à **1.505** personnes en 2004.

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

MOYENS DE L'ONAC

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002
Dépenses (1)	99,90	98,50	94,6
Ressources			
<i>dont :</i>			
– Subventions de l'État (2)	37,11	37,39	38,7
– Recettes des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle	35,77	39,03	34,4
– Autres ressources	14,82	16,55	18,7
Total ressources	87,70	92,97	91,8

(1) hors dépenses d'action sociale.

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

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

2.– Les moyens

Si le projet de loi de finances pour 2004 prévoit, globalement la consolidation des moyens de fonctionnement des établissements publics (+ 0,09 %), les dotations accordées à l'ONAC connaissent, elles un fléchissement, uniquement dues aux mesures de suppressions d'emplois.

L'ONAC voit sa dotation de fonctionnement diminuer de 0,56 million d'euros. Ces crédits, en baisse de 1,47 %, sont inscrits au chapitre 36-50 (article 10). Cette baisse est tout simplement la conséquence financière de la suppression nette de 27 emplois.

Votre Rapporteur souligne qu'elle ne doit pas cacher la progression de la part de la subvention de l'État strictement liée au fonctionnement de l'établissement. Cette **augmentation de 759.728 euros**, contre 384.487 euros en 2003, permettra de conforter l'Office dans ses missions de service de proximité auprès de ses ressortissants.

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

Enfin, l'**effort de mise en sécurité et d'habitabilité** des maisons de retraite s'intensifie. En effet, la subvention d'investissement aux deux établissements publics que sont l'Institution nationale des invalides et l'Office national des anciens combattants (imputée sur le chapitre 67-10, article 70, du budget du ministère de la défense) s'établira à 2,9 millions d'euros en autorisations de programme et 2,92 millions d'euros (+ 4,7 %) en crédits de paiement.

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

B.– LA GESTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Votre Rapporteur rappelle que l'article 114 de la loi (n° 2002-1575) de finances pour 2003 a relevé de 115 à 122,5 points d'indice de pension de la référence servant au calcul du plafond majorable.

1.– Le principe de la rente

La retraite mutualiste des anciens combattants, majorée par l'État, est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Elle constitue le type même du fruit du travail et de l'épargne et ne peut être considérée comme un titre de réparation, puisqu'il s'agit d'une souscription individuelle effectuée à titre volontaire, et entraînant une rémunération.

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

Tous les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État. En outre, la retraite mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites et est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

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

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

Le nombre de bénéficiaires est de 400.138, pour une majoration annuelle d'un **montant moyen de 255,13 euros** (la rente étant d'un montant moyen de 869 euros).

2.– L'évolution des crédits relatifs à la majoration de la rente mutualiste du combattant

La loi de finances initiale pour 1998 avait prévu d'aligner le remboursement par l'État de la majoration versée par les mutuelles à leurs adhérents sur le régime de droit commun (majoration légale des rentes mutualistes instaurée par la loi de 1948).

Cet alignement consistait à ne faire intervenir le remboursement qu'à la clôture des comptes des mutuelles pour l'année, c'est-à-dire au cours du premier trimestre de l'année suivante. Cette mesure a connu une traduction budgétaire spectaculaire, en ce qu'elle a conduit, pour la seule année 1998, à la disparition des crédits prévus au chapitre 47-22, soit 59,46 millions d'euros.

La loi de finances initiale pour 1999 a rétabli la dotation habituelle du chapitre 47-22 qui finance le versement par l'État des sommes dues aux organismes gérant la rente mutualiste, au titre de la majoration spécifique accordée aux anciens combattants, en l'abondant de 59,46 millions d'euros correspondant au remboursement des caisses autonomes mutualistes. Par ailleurs, la loi de finances pour 1999 avait doté de 61,42 millions d'euros le chapitre 47-22. Une loi de finances rectificative a ensuite augmenté ces crédits de 7,70 millions d'euros afin de faire face à la montée en charge du dispositif. La dotation de 69,12 millions d'euros a été consommée à 99,99 %.

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

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

En 2002, la dotation a augmenté de nouveau de 16 %, pour atteindre 103,36 millions d'euros. La loi (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) de finances rectificative pour 2002 a procédé à une annulation de 1,2 million d'euros sur ce chapitre. Ces crédits ont été consommés à 98,8 %. Notons que les crédits de la majoration légale (article 30 du chapitre 47-22) ont fait l'objet d'une annulation de 15,25 millions d'euros. Globalement, les crédits du chapitre ont été consommés à 97,43 %.

En 2003, la dotation spécifique à la majoration des rentes mutualistes a été ramenée à 89,242 millions d'euros et les crédits de la majoration légale portés à 78,491 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, **les crédits de l'ensemble du chapitre ont été consommés à 61 % au 31 août 2003.**

Pour tenir compte de cette forte consommation et adapter les crédits aux besoins prévisibles, **les crédits augmenteront en 2004 de 25,1 millions d'euros** pour porter la dotation destinée à financer la majoration spécifique à 114,375 millions d'euros (+ 28 %). Cette mesure permettra d'adapter le niveau des crédits aux besoins réels.

3.- La revalorisation du plafond majorable

En application de l'article L 321-9 du code de la mutualité, les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants, désireux de se constituer

une rente mutualiste, bénéficiant, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'État égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial rappelle que, depuis 2002, les crédits destinés à la majoration légale des rentes (pour les préserver de l'érosion monétaire) sont inscrits à l'article 30 du chapitre 47-22 du budget des anciens combattants. Ils apparaissaient antérieurement au budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce transfert permet d'améliorer la lisibilité de l'effort accompli par l'État à l'égard des anciens combattants. Ces crédits progressent de **7,8 % pour s'établir à 84,6 millions d'euros**.

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

De plus, il convient de rappeler que l'article 108 de la loi de finances initiale pour 2001 a reformulé le premier alinéa de l'article L. 321-9 du code de la mutualité, afin de garantir la pérennité du système de majoration spécifique, dans le contexte de l'adoption, par ordonnance, d'un nouveau code contraint par les dispositions communautaires. Cet article est devenu, du fait de la publication de l'ordonnance n°2001-350 du 19 avril 2001, l'article L. 222-2 du code de la mutualité. Son premier alinéa est désormais le suivant : *« Donnent lieu à une majoration de l'État dans les conditions fixées par décret les rentes constituées soit directement par les mutuelles ou les unions de mutuelles régies par le livre II, soit par les mutuelles ou les unions de mutuelles opérant auprès de la Caisse nationale de prévoyance, (...) »*.

Par ailleurs, rappelons que pour garantir le pouvoir d'achat de la rente mutualiste, la loi de finances pour 1996 avait prévu que le plafond majorable serait indexé sur l'indice des prix hors tabac (article 101 de la loi de finances initiale pour 1996). Toutefois, une transformation du plafond majorable en points de pension a été jugée préférable.

C'est pourquoi l'article 107 de la loi de finances pour 1998 a modifié le dispositif en indexant le plafond majorable de la retraite mutualiste sur l'indice de pension militaire d'invalidité 95. Cet indice est revalorisé automatiquement au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Ce nouveau mode d'indexation permet de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant et garantit une progression plus favorable que celle liée à l'évolution des prix hors tabac. L'article 122 de la loi de finances pour 1999 a porté l'indice de 95 à 100. L'article 121 de la loi finances pour 2000 l'a porté à 105 points. Puis l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2001 l'a porté à 110 points. L'article 125 de la loi de finances initiale pour 2003 l'a porté à 115 points. Enfin, l'article 114 de la loi de finances initiale pour 2003 l'a relevé à 122,5 points. **Ainsi, le plafond de la rente a-t-il été porté de 1.081,02 euros en 1997 à 1.560 euros en 2003.**

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

ÉVOLUTION DU PLAFOND MAJORABLE DEPUIS 1990
(en euros)

Année	Plafond majorable en vigueur
1991	899,45
1992	945,18
1993	975,67
1994	1.006,16
1995	1.029,03
1996	1.067,14
1997	1.081,02
1998	1.142,76
1999	1.218,52
2000	1.304,05
2001	1.373,72
2002	1.455,00
2003	1.560,00
2004	1.560,00

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

Au total, les crédits la majoration de la rente mutualiste du combattant, avec la majoration légale, atteindront **199 millions d'euros en 2004 (+ 18,6 %)**.

4.- Le délai de forclusion

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

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

Le Fonds de solidarité a été créé par l'article 125 de la loi de finances pour 1992, initialement au bénéfice des seuls anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée, puis son champ a été étendu en 1997 aux personnes en situation de travail réduit, aux veuves (sous la forme d'un capital-décès) et aux anciens combattants d'Indochine. Compte tenu de ces évolutions, le Fonds se compose, désormais, de deux allocations non cumulables : **l'allocation différentielle (AD)**, d'une part, et **l'allocation de préparation à la retraite (APR)**, d'autre part, pour lesquelles aucune condition d'âge n'est plus requise.

La dotation du Fonds de solidarité pour les anciens d'Indochine et d'Afrique du Nord, inscrite sur le chapitre 46-10, passe de 50 millions d'euros en 2003 à **40 millions d'euros en 2004**, en baisse de 25 % soit une forte diminution de 55 % (à comparer avec la baisse de 55 % observée en 2003, de 39,5 % en 2002, de 11,33 % en 2001 et de 28,5 % en 2000). Cette évolution s'explique par le fait que la classe d'âge la plus importante des allocataires du Fonds de solidarité a atteint 60 ans.

Le chapitre 46-10 comprend article 20 dont la finalité est de retracer les crédits destinés à la mise en place du dispositif « ARPE – Anciens combattants », institué par l'article 121 de la loi de finances initiale de 1999. Cette ligne n'est désormais plus dotée. Cet état de fait traduit, en réalité l'achèvement de la mise en œuvre de cette allocation, qui concernait 44 personnes.

1.– Le régime des prestations du Fonds de solidarité

Le dispositif initial du Fonds repose sur l'allocation différentielle (AD), accordée aux personnes seules. Il s'agit d'un complément de ressources spécifique, qui assure à tout bénéficiaire un revenu mensuel minimum garanti de **752,70 euros** au 1^{er} janvier 2003.

En application de l'article 109 de la loi de finances initiale pour 1998, ce revenu peut être porté à **913,53 euros**. Cette allocation ne supportant aucune cotisation, elle n'est constitutive ni de droits propres ni de droits supplémentaires à ceux de l'avantage principal qu'elle complète, le cas échéant.

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

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

- en ce qui concerne les salariés, par rapport aux bases de cotisations à l'assurance vieillesse, telle qu'elles résultent du relevé de carrière. Jusqu'à l'annulation de cette disposition par le Conseil d'État⁽²⁾, la meilleure des six dernières années sur la période précédant la demande d'allocation différentielle était prise en compte ;

(1) Arrêt du 8 février 1999

- en ce qui concerne les non salariés, par rapport aux revenus professionnels bruts retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de la dernière année civile complète d'activité professionnelle.

Le **montant de l'allocation est plafonné à 1.170,76 euros nets** au 1er janvier 2003 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'AD (752,70 euros). Les deux allocations sont indexées, ainsi que le plancher et le plafond de l'APR, sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales, à compter du 1er janvier 1996.

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

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

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

2.- L'évolution du nombre de bénéficiaires

- L'allocation différentielle

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

Cependant, un mouvement significatif de décreue a été amorcé en 1997, sous l'effet conjugué des départs à la retraite et de la montée en charge de l'APR. Le nombre des allocataires, qui a augmenté de 10.000 en 1996, a ainsi diminué de 10.000 en 1997, de 6.800 en 1998, de 6.700 en 1999 et de 5.500 en 2000. Cette évolution s'est poursuivie en 2001, ramenant le nombre de bénéficiaires à 7.579, fin mai et à 5.732 au 31 décembre. Au 31 octobre 2002, l'évolution s'est accélérée pour ramener ce nombre à 4.242. Elle pourrait conduire à un nombre de bénéficiaires s'établissant à **2.800** en fin d'exercice 2003.

Le montant moyen de l'aide versée s'élève à **404,37 euros**.

Les conditions d'attribution de l'AD ont été modifiées dans la loi de finances pour 1998, en vue d'améliorer la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs en fin de droits justifiant d'une durée d'assurance vieillesse d'au moins 160 trimestres. En application de cette disposition (article 109 de la loi de finances pour 1998), les bénéficiaires de l'allocation différentielle qui remplissaient cette condition de durée d'assurance ont vu, à effet du 1^{er} janvier 1998, le montant de ressources qui leur est garanti à travers l'AD porté à 853,71 euros, puis à 859,81 euros en 1999, à 864,08 euros en 2000, à 879,78 euros en 2001, 898,25 euros en 2002 et 913,53 euros en 2003

– *L'allocation de préparation à la retraite*

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

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

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

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

La croissance du nombre d'APR s'est ralentie et la tendance s'est inversée en 1998, après un maximum de 12.361 allocataires. L'exercice 1999 a vu la perte de 1500 allocataires et l'exercice 2000 la perte de 3.100 d'entre eux. Leur nombre, à la fin de l'année 2001, était de 5.143. Il était de 3.728 au 31 octobre 2002 et devrait atteindre **2.900** à la fin de l'exercice 2003.

On remarquera que le plancher de l'APR étant aligné sur le montant garanti par l'allocation différentielle, il en résultait que les bénéficiaires d'une APR inférieure à 913,53 euros devaient voir leur allocation portée à ce montant, dès lors qu'ils avaient validé 160 trimestres. Si cette disposition découlait logiquement de l'article 109 de la loi de finances pour 1998, sa mise en œuvre nécessitait un arrêté interministériel, qui a été publié au Journal officiel du 14 mai 1998.

Le montant moyen de l'aide versée s'élève à **844,53 euros**.

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

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU FONDS DE SOLIDARITE

	6	7	8	9	0	1	2	(1)	(2)
Allocation différentielle (AD)									
Nombre d'allocataires	38.919	28.257	21.392	14.720	9.194	5.732	4.061	3.229	2.800
Montant moyen mensuel (en euros)	278,37	300,78	323,80	305,66	334,01	377,41	404,37		
Allocation de préparation à la retraite (APR)									
Nombre d'allocataires	3.077	10.940	12.287	10.720	7.550	5.143	3.604	3.029	2.900
Montant moyen mensuel (en euros)	927,04	938,93	903,72	907,22	867,89	849,78	844,53		
Nombre total de bénéficiaires	41.996	39.197	33.679	25.440	16.744	10.875	7.665	6.258	5.700

(1) Au 31 août 2003.

(2) Prévisions.

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

3.- L'évolution des crédits

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

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

(en millions d'euros)

1995	341,64
1996	304,90
1997	234,07
1998	239,92
1999	237,33
2000	171,76
2001	152,30
2002	91,47
2003	50,00
2004	40,00

Source : secrétariat d'État à la défense

chargé des Anciens combattants

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

En 2002, la dotation initiale de l'article 10 du chapitre 46-10, qui s'élevait à 90,71 millions d'euros, a subi une annulation de crédits de 21,52 millions d'euros et un transfert négatif de 0,32 million d'euros. En conséquence, les crédits du chapitre 46-10 (article 10) se sont établis à 68,87 millions d'euros. Cette dotation a été consommée à hauteur de 96,3 %. En 2003, les crédits ouverts, d'un montant de 50 millions d'euros augmentés de 2,086 millions d'euros de crédits de report, ont fait l'objet d'une mesure d'annulation de 5,9 millions d'euros, ramenant cette dotation à 46,19 millions d'euros. **Cette dotation était consommée à 74,5 % au 31 août 2003.**

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

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits ouverts loi de finances initiale	341,64	304,90	234,01	239,80	237,33	168,71	149,25	90,71	50,00
Disponibles après ajustements	341,64	294,23	234,01	239,80	191,32	143,71	100,58	68,87	46,19
Dépenses	111,64	180,02	236,91	233,86	100,31	138,81	95,33	66,30	—

Source : rapports des contrôleurs financiers.

On rappellera qu'une mesure d'économie a été prise en loi de finances pour 1998 écarte du bénéfice du Fonds les anciens combattants dont le foyer fiscal perçoit un revenu imposable supérieur à quatre fois le seuil d'entrée, soit 2.782,96 euros par mois. Si cette mesure repose sur le principe de la prise en compte des revenus du foyer fiscal, elle ne remet pas en cause le régime du 30 juin 1992 et a concerné moins de 1 % des effectifs actuels, soit 310 personnes environ. Elle a permis une économie de 1,37 millions d'euros sur le chapitre 46-10, augmentée de 0,40 million d'euros grâce à une rationalisation des procédures d'attribution des allocations. Aucune nouvelle mesure d'économie n'est prévue dans le projet de budget pour 2004.

Enfin, votre Rapporteur rappelle que l'âge des allocataires s'échelonne de 58 à 65 ans, avec une très large majorité de bénéficiaires de plus de 60 ans pour l'APR. Pour cette dernière, 5 % des bénéficiaires ont 60 ans, 16 % ont 61 ans, 24 % ont 62 ans et 29 % ont 63 ans. Beaucoup d'allocataires partiront en retraite au cours des trois prochaines années. On assistera à une décroissance très rapide. On peut prévoir qu'en 2006, il n'y aura plus qu'un nombre résiduel d'allocataires, une ou deux centaines.

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

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

Le dispositif prévu repose sur le versement de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) – allocation de préretraite contre embauche mise en place par les partenaires sociaux en 1995 – aux titulaires de la carte du combattant pour avoir servi en Afrique du Nord, se trouvant à 18 mois au moins de l'âge de la retraite et réunissant la condition d'assurance requise, à savoir 160 trimestres. Dans son principe, ce dispositif est avantageux dans la mesure où les bénéficiaires de l'allocation perçoivent, jusqu'à l'âge de 60 ans, l'équivalent de 65 % de leur salaire brut antérieur. Il présente, en outre, l'intérêt de contribuer à l'effort en faveur de l'emploi des jeunes en instituant une obligation d'embauche compensatrice.

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

Le 9 décembre 1999, une convention a été signée entre l'UNEDIC et le Secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants. Celle-ci stipule que sont admis à l'ARPE les anciens combattants d'Afrique du Nord qui, ayant présenté à leur employeur une demande de cessation d'activité postérieurement au 1^{er} janvier 1999, en vue d'obtenir l'allocation de remplacement pour l'emploi, ont démissionné de leur emploi du fait du refus de l'employeur d'accéder à leur demande (le refus devant être enregistré auprès des ASSEDIC avant le 1^{er} janvier 2000).

L'article 122 de la loi de finances initiale pour 2000 a fixé au 31 décembre 1999 la date de clôture d'entrée dans le dispositif. La population des bénéficiaires ne peut que décroître au fur et à mesure des sorties du système, car l'article 122 précité ne permet plus d'entrer dans le dispositif après le 31 décembre 1999. Il n'est pas prévu d'extension du dispositif. De plus, les partenaires sociaux ont mis fin au dispositif général de l'ARPE à compter du 30 juin 2000. Le dispositif étant désormais clos, le bilan de la mesure fait apparaître que sur 44 demandes, toutes ont donné lieu à l'attribution de l'ARPE, pour un coût total de 688.649 euros totalement financés par l'État. La durée moyenne de bénéfice du dispositif est de 449 jours,

pour un coût individuel de 15.651 euros. Les derniers bénéficiaires sont sortis du dispositif le 28 février 2002.

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

D.- L'EFFORT NATIONAL D'ACTION SOCIALE PERENNISE

Les actions d'assistance et de solidarité au profit du monde combattant regroupent des interventions diverses qui vont du versement de subventions aux associations du monde combattant, au soutien aux actions de l'ONAC dans ce domaine et, bien entendu, à la participation au Fonds de solidarité. Les crédits affectés à ces actions font, chaque année, l'objet d'ajustements mécaniques aux besoins, même si une attention toute particulière est accordée aux interventions de l'ONAC.

En 2004, l'effort particulier en faveur des interventions de l'ONAC est poursuivi, **en pleine cohérence avec le contrat d'objectif et de moyens 2003-2007.**

Depuis la loi de finances initiale pour 1999, la dotation d'action sociale de l'ONAC était chaque année abondée par un amendement de réserve parlementaire de 7,62 millions d'euros, puis, depuis 2001, de 1,52 million d'euros. Ce type de dotations étant par nature non reconductible, les projets de lois de finances ne l'intégraient pas aux services votés.

Conformément au souhait exprimé l'an dernier par votre Rapporteur spécial, cette dotation de 1,52 million d'euros est désormais pérennisée, puisque inscrite au projet de loi de finances. Il s'en **félicite, tant pour la lisibilité du budget que pour la pérennité des actions** financées. Cette dotation sera, en effet, intégrée en 2004 aux services votés. Elle a notamment pour objet d'apporter des secours aux veuves.

Ces crédits sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI 2003	PLF 2004	Différence entre 2003 et 2004	Évolution
Chapitre 46-03 – Remboursements à diverses compagnies de transport	6,77	6,27	- 0,5	- 7,39 %
Chapitre 46-04 – Subventions, indemnité et pécules (1)	2,61	2,42	- 0,19	- 7,28 %
Chapitre 46-10 – Fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du Nord et d'Indochine	50,00	40,00	- 10	- 20,00 %
Chapitre 46-51 – Dépenses sociales de l'ONAC	12,13	12,13	0	-
Chapitre 47-22 – Retraite mutualiste	167,73	199,00	+ 31,27	+ 18,64 %
Total	187,6	259,82	+ 72,22	+ 38,50 %

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

L'augmentation de 38,50 % doit être nuancée puisqu'elle repose, pour l'essentiel, sur la très forte croissance des crédits affectés à la retraite mutualiste du combattant. Globalement, ces crédits permettront de renforcer la politique sociale à l'égard du monde combattant.

1.- L'aide sociale de l'État

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

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

En **2002**, les crédits de l'article 10 (frais de voyage des familles) ont été consommés à 63 %. Dans le même temps, un report de 0,08 million d'euros puis une annulation de 0,12 millions d'euros ont contribué à réduire les crédits de l'article 30 (réductions de tarifs de transport) qui auront été consommés à 90 % du montant disponible.

En **2003**, une dotation de 0,205 million d'euros sur l'article 10 et 6,56 millions d'euros sur l'article 20, pour un total de 6,77 millions d'euros. Cette dotation a fait l'objet de 1,2 million d'euros d'annulation du fait du décret du 14 mars 2003 puis d'une annulation de 0,5 million d'euros du fait du décret du 3 octobre 2003. Ces annulations se justifient par le rythme de **consommation des crédits, qui se limitait à 51 % des crédits** – avant la seconde annulation – au 31 août 2003.

Au total, le montant des crédits du chapitre 46-03 s'élèvera, en **2004**, à 6,27 millions d'euros. Au sein de cette dotation, les crédits destinés aux frais de voyages sont stables à 0,2 millions d'euros, tandis que ceux destinés aux réductions de transports se contractent de 505.000 euros pour s'établir à 6,27 millions d'euros.

b) Les actions de soutien (chapitre 46-04)

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

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

- l'article 10 est affecté par une mesure de non-reconduction d'une subvention aux associations (crédits issus d'un amendement de réserve parlementaire) de 2.000 euros. Le montant de ses crédits s'établira ainsi à 252.151 euros en 2004, ce qui correspond au montant prévu au projet de loi de finances pour 2003 tel que déposé par le gouvernement ;
- l'article 20 est affecté par une mesure de non-reconduction d'une subvention en faveur des actions de mémoire (crédits issus d'un amendement de réserve parlementaire) de 186.000 euros. Le montant de ses crédits s'établira ainsi à 2,12 millions d'euros en 2004, ce qui correspond au montant prévu au projet de loi de finances pour 2004 tel que déposé par le gouvernement
- à l'article 30, intitulé « indemnités et pécules », les crédits sont stables à 45.735 euros.

Rappelons que l'article 30 du chapitre 46-04 a notamment pour vocation de régler les indemnités pour pertes de biens et les pécules liés à l'attribution d'un titre de victime de la Seconde Guerre Mondiale. Cet article a fait l'objet d'ordonnancements à hauteur de 2.874 euros en 2002, alors même que, compte tenu des reports, cette ligne disposait d'une dotation de 150.688 euros.

L'article 46-04 a fait l'objet, le 14 mars 2003, d'une annulation de 0,8 million d'euros, ramenant la dotation annuelle à 1,62 million d'euros.

Pourtant, les crédits inscrits au chapitre 46-04 pour 2004 s'élèveront à 2,42 millions d'euros.

2.- L'action sociale de l'ONAC renforcée et pérennisée

L'ONAC joue un rôle essentiel dans l'exercice du devoir de solidarité de la Nation à l'égard des Anciens combattants, qui justifie entièrement la progression continue de ses crédits d'action sociale. Cet effort, pérennisé, s'inscrit en pleine cohérence avec le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC 2003-2007.

a) Les modalités de financement des interventions sociales de l'ONAC

L'État participe aux dépenses d'action sociale de l'ONAC au moyen d'une subvention inscrite au chapitre 46-51 du budget des anciens combattants. Cette participation est complétée par une contribution de l'Office national sur ces fonds

propres (ressources affectées et collectes du Bleuet de France notamment). Elle a pratiquement doublé depuis 1999 et représente actuellement près de 80% du budget d'action sociale de l'ONAC.

Au titre de l'exercice 2002, les dépenses d'action sociale individuelle et collective financées par la subvention de l'État s'élèvent à 11,427 millions d'euros majorés de 2,4 millions d'euros de fonds propres de l'ONAC, ce qui porte le total des dépenses sociales à 13,825 millions d'euros. L'action sociale individuelle représente **44.241** interventions, pour un montant total de **12,18 millions d'euros**.

Le bilan des interventions sociales individuelles pour 2002 est retracé dans le tableau suivant :

BILAN GLOBAL DES INTERVENTIONS SOCIALES INDIVIDUELLES EN 2002

(en milliers d'euros)

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant
Anciens combattants	16.402	4.533
Harkis	1.328	648
Veuves	12.385	4.351
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	1.310	627
Pupilles mineurs ou en études	569	384
Assistance aux ressortissants à l'étranger	11.539	710
Secours permanents et occasionnels aux compagnes et aux pensionnés hors-guerre	86	67
Subventions pour l'équipement automobile des grands invalides et mutilés de guerre	2	2
Total interventions individuelles	43.621	11.326
Prêts et avances remboursables	620	854
Total général	44.241	12.181

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

b) La pérennisation des subventions de l'État versées à l'ONAC

Si la loi de finances initiale pour 2003 avait fixé la dotation d'action sociale de l'ONAC à 12,135 millions d'euros, l'augmentation de 1,52 million d'euros des crédits d'action sociale de l'ONAC qu'elle prévoyait était, comme chaque année auparavant, due à l'adoption d'un amendement de réserve parlementaire. Ce type de dotations étant par nature non reconductible, les projets de lois de finances ne l'intégraient pas aux services votés. Cet abondement est observable chaque année de 1999 à 2003.

Conformément au souhait exprimé l'an dernier par votre Rapporteur spécial, cette dotation de 1,52 million d'euros est désormais pérennisée, puisque inscrite au projet de loi de finances. Il s'en **félicite, tant pour la lisibilité du budget que pour la pérennité des actions** financées. Cette dotation sera, en effet, intégrée en 2004 aux services votés. Elle a notamment pour objet d'apporter des secours aux veuves.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE DE L'ONAC

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003 inscrits	2004 prévus
Action sociale individuelle	État	6,940	9,042	9,781	10,015	10,015
	Fonds propres	1,182	1,317	1,545	n.c.	n.c.
	Total	8,123	10,359	11,326		
Action sociale collective	État	1,340	1,362	1,113	1,535	1,535
	Fonds propres	0,001	0	0	n.c.	n.c.
	Total	1,341	1,362	1,113		
Prêts	État					
	Fonds propres	1,002	0,922	0,854	1,386	1,386
	Total	1,002	0,922	0,854	1,386	1,386
Subventions office TOM et associations	État	0,419	0,457	0,533	0,585	0,585
	Fonds propres	0,001	0,003			
	Total	0,420	0,460	0,533	0,585	0,585
Total		10,885	13,104	13,825	—	—

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

Le montant des crédits alloués pour 2003 a permis à l'Office de multiplier ses interventions sociales, notamment en faveur des veuves d'anciens combattants, mais également de majorer le montant individuel des aides accordées à l'ensemble des ressortissants de l'Office.

La politique d'action sociale menée à l'égard des veuves s'est particulièrement développée depuis 1997, puisque le nombre d'interventions en leur faveur a doublé, tandis que le montant des interventions financières a été multiplié par 2,5. En 2002, **12.385 actions en faveur des veuves** ont été effectuées.

c) Les moyens prévus pour 2004

Le projet de loi de finances poursuit l'effort engagé en faveur des actions sociales de l'ONAC en dotant le chapitre 46-51 de 12,135 millions d'euros.

Dans le prolongement des actions engagées en matière d'action sociale, l'ONAC développera, en 2004, toutes formes d'interventions concourant à la résolution des problèmes liés au vieillissement de la population : aides au maintien à domicile et mesures en faveur des veuves.

À la fin de l'année 2002 et au début de l'année 2003, l'Office a engagé une campagne d'information nationale, par voie de presse, destinée à informer les veuves des droits et avantages que leur confère leur statut et les informant de la création en leur faveur d'une carte de ressortissante de l'Office. Ce projet doit permettre aux services départementaux de l'Office d'identifier des veuves qui ne seraient pas encore ses ressortissantes, afin de donner tout son sens à la politique d'action sociale.

E.- LES SOINS GRATUITS

Les crédits budgétaires consacrés à la prise en charge des soins dus aux pensionnés de guerre diminuent de 10,94 millions d'euros, soit une baisse de 12,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SOINS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Différence entre LFI 2003 et PLF 2004	Évolution
Chapitre 46-24 – Prestations assurées par l'État au titre du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre	185,00	170,00	- 15,00	- 8,1 %
Chapitre 46-27 – Soins médicaux gratuits	90,44	79,50	- 10,94	- 12,1 %
Chapitre 46-28 – Appareillage des mutilés	9,14	9,14	0	-
Total Soins	284,58	258,64	- 25,94	- 9,1 %

Source : *Projet de loi de finances.*

1.- Le régime de sécurité sociale des invalides de guerre

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

Le financement de la section comptable est assuré par les crédits du chapitre 46-24. La consommation des crédits résultant de l'application de dispositions légales obligatoires, il apparaît sur le tableau des crédits provisionnels. En 2002, la dotation initiale de 196,7 millions d'euros a été diminuée de 25 millions d'euros du fait d'une annulation de crédits. La dotation de 171,7 millions d'euros a été consommée à 99,95 %. En 2003, la dotation de ce chapitre a été fixée à 185 millions d'euros. Au 31 août 2003, les crédits ont été consommés à hauteur de 50,1 %. En conséquence, les crédits proposés pour 2004 tiennent compte de la diminution des besoins constatés et s'élèvent à **170 millions d'euros**.

2.- Les soins médicaux gratuits

En application de l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (loi du 31 mars 1919), l'État doit fournir gratuitement aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées exclusivement par les infirmités qui ouvrent droit à pension. En outre, certains frais

annexes, tels que les frais de transports exposés par les pensionnés pour les hospitalisations en rapport avec les infirmités pensionnées, sont, sous certaines conditions, à la charge de l'État. Le nombre total de bénéficiaires, correspondant au nombre d'invalides pensionnés (militaires ou victimes civiles) était de 315.982 au 31 décembre 2001 (source : « Vert » budgétaire pour 2003).

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

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 46-27

(en millions d'euros)

Chapitre 46-27	1999	2000	2001	2002	2003
Budget voté	138,12	118,76	114,03	104,43	90,44
Dotation finale	125,16	109,61	107,02	96,00	76,54
Évolution dotation utilisable (en %)	- 9,4	- 8,0	- 2,4	- 10,30	
Crédits consommés (arrondis)					
Article 10 : Soins médicaux et frais accessoires	107,87	94,44	92,75	82,07	
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 4,5	- 12	- 1,8	- 11,53	
Article 20 : Thermalisme	11,14	10,05	9,42	6,40	
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 0,1	- 10	- 6,3	- 32,06	
Article 30 : Maladies mentales	4,33	4,17	3,39	2,86	
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 7,1	- 4,0	- 18,7	- 15,63	
Article 40 : Centres de réforme	1,15	0,88	0,82	0,59	
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 3,9	- 24	- 6,8	- 28,05	
Total du chapitre	124,51	109,54	106,38	91,92	
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	- 4,2	- 12	- 2,9	- 13,59	

Source : secrétariat d'État au Budget.

En 2002, ces crédits ont fait l'objet d'annulations pour un montant total de 8,43 millions d'euros. La dotation inscrite pour 2003, de 90,44 millions d'euros, a été réduite de 10 millions d'euros par le décret d'annulation du 14 mars 2003. En outre, le décret du 3 octobre 2003 a annulé 3,9 millions d'euros. C'est donc une dotation de 76,54 millions d'euros qui est disponible dont 59,2 millions d'euros ont été consommés au 1^{er} septembre.

Les dotations prévues par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 79,5 millions d'euros, soit une diminution de 12,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, tenant compte du rythme réel de consommation. Cette diminution s'explique par la baisse du nombre de bénéficiaires.

Votre Rapporteur spécial rappelle que cette dotation contient une enveloppe de 440.000 euros destinée à financer l'observatoire de la santé des vétérans. Cet organisme, rattaché à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale devrait être dirigé par un médecin du service de santé des armées. Ses travaux devraient être orientés par un comité scientifique présidé par le Secrétaire général pour l'administration. Grâce à la mise en place d'un suivi médical régulier des anciens combattants et militaires, cet organisme sera chargé de contribuer à la réflexion sur la politique de prévention.

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

Rappelons qu'en 1995, après la fermeture des hôpitaux thermaux militaires, le gouvernement s'était engagé à assurer la gratuité des soins aux anciens combattants concernés – ce qui n'a jamais été remis en cause – et à rembourser leurs frais d'hébergement à hauteur de cinq fois le taux de la sécurité sociale. Suite à un contentieux, le juge administratif a considéré en 2001 que cet engagement ne reposait sur aucun texte réglementaire. Depuis lors, la prise en charge des frais était limitée à trois fois le taux, ce qui privait, de fait, les plus modestes de la possibilité de bénéficier de ces cures. **Un arrêté interministériel du 7 novembre 2002 a porté le remboursement au montant antérieur. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette démarche du Gouvernement qui consolide l'accès à ce mode de soins auquel les anciens combattants sont légitimement attachés.**

3.– L'appareillage

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

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

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

Pour 2004, les dotations budgétaires s'élèvent à 8,77 millions d'euros pour l'article 10 du chapitre 46-28, alimenté par fonds de concours. Au total, la dotation prévue pour ce chapitre s'élèvera à **9,14 millions d'euros**, stable depuis 2002.

III.- LA MÉMOIRE ET L'INFORMATION HISTORIQUE

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

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

Les crédits consacrés à la mémoire et à l'information historique se fixeront à 8,84 millions d'euros, contre 18,4 millions d'euros en 2003, comme l'illustre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MÉMOIRE

(en millions d'euros)

Chapitre		LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
31-96 art. 30 budget <i>Défense</i>	Personnels recrutés à l'étranger (entretien des nécropoles)	0,570	0,570	0
34-01 art 29 (ex 34-01 art. 11) budget <i>Défense</i>	Commémorations	0,690	0,570	- 17,39
	Information historique	1,800	1,485	- 17,50
	Actions culturelles	0,864	0,713	- 17,48
	Entretien des cimetières de garnison (nouveau)	0,080	0,066	- 17,50
34-01 art. 28 (ex 37-61 art. 10) budget <i>Défense</i>	Entretien des nécropoles nationales	1,330	1,029	- 22,63
46-03 art. 10 budget <i>Anciens combattants</i>	Frais de voyage sur les tombes des morts pour la France	0,205	0,205	0
46-04 art. 20 budget <i>Anciens combattants</i>	Subventions en faveur des actions de mémoire	2,309	2,122	- 8,10
54-41 art. 98 budget <i>Défense</i>	Remise en état des sépultures de guerre (<i>crédits de paiement</i>)	6,598	1,160	- 82,42
66-50 art. 62 budget <i>Défense</i>	Tourisme de mémoire (<i>crédits de paiement</i>)	3,957	0,923	- 76,67
Total		14,259	8,843	- 51,95

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

La baisse apparente de ces crédits s'explique pour l'essentiel par l'achèvement de projets importants. En effet, **la dotation inscrite pour 2003** affectée à la remise en état des sépultures de guerre a permis la réalisation du **mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie** et celle du **Centre européen du résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi au camp du Struthof**.

En réalité, une dotation de 1,16 millions d'euros était réservée à la remise en état des sépultures de guerre proprement dites. **Celle-ci est reconduite pour 2004.**

De plus, la dotation de 3,957 millions d'euros inscrite en 2003 pour le tourisme de mémoire a permis de financer les contrats de plan des régions Lorraine et Champagne-Ardenne, pour un montant de 1,753 millions d'euros. En outre, cette dotation comprenait une mesure nouvelle de 1,75 millions d'euros pour le tourisme de mémoire et 457.000 euros pour la réalisation du mémorial de l'Alsace-Moselle à Schirmeck (Bas-Rhin). La dotation de 923.000 euros inscrite pour 2004 représente la participation de l'État aux deux contrats de plan précité et la poursuite de la réalisation du mémorial.

Votre Rapporteur spécial déplore que seulement deux régions aient inclus le tourisme de mémoire dans leur contrat de plan. Il invite les collectivités territoriales à mettre en œuvre une politique plus ambitieuse en la matière.

Enfin, il convient de rappeler que les subventions en faveur des actions de mémoire ont été portées, en 2003, de 2,12 millions d'euros à 2,31 millions d'euros par amendement d'essence parlementaire. La dotation proposée pour 2004 reconduit donc celle proposée pour 2003 par le Gouvernement.

A.- DES ACTIONS DE MEMOIRE A DEVELOPPER

Parce que notre mémoire collective nationale joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne, elle doit être sauvegardée et ses enjeux clairement explicités auprès des jeunes, notamment. L'information historique participe de cet effort, en favorisant, par son action de sensibilisation, le rassemblement, l'intégration, la construction européenne et la vigilance face aux manifestations d'intolérance. Chaque famille française a eu un ou plusieurs de ses membres qui ont participé aux batailles de 1914-1918, à la campagne de France de 1940, ont été prisonniers de guerre, ont participé à la Résistance ou ont subi l'épreuve des camps de concentration. En outre, beaucoup de Français ont vécu les drames indochinois et algériens.

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

En matière d'**actions pédagogiques**, le partenariat avec le ministère de l'éducation nationale se développe dans le cadre de la circulaire commune du 6 juillet 2001. En 2003, la commission bilatérale, qui comprend des responsables des deux ministères, a déjà examiné **96 projets présentés** par les établissements scolaires, pour un montant de subvention de 126.326 euros. Un bilan devrait pouvoir être établi après deux ans de fonctionnement de ce dispositif.

Votre Rapporteur spécial est particulièrement attaché au développement de la mémoire vivante et orale. Celle-ci repose sur la présentation de récits de témoins

et acteurs auprès de la jeune génération. C'est ainsi que l'ouvrage « combat de femmes. 1939-1945 » a été édité aux éditions *Autrement*, rassemblant notamment des témoignages d'époque.

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

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

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

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

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

2.– Des moyens consolidés

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

a) Les moyens destinés aux actions de mémoire

Les moyens destinés aux actions de mémoire se répartissent sur l'article 20 du chapitre 46-04 du budget des Anciens combattants et l'article 29 du

chapitre 34-01 du budget de la défense, qui retrace notamment des crédits d'information historique.

Les crédits figurant au chapitre 46-04, article 20 (subventions aux actions de mémoire) connaissent une baisse apparente. En réalité, votre Rapporteur indique que les subventions en faveur des actions de mémoire ont été portées, en 2003, de 2,12 millions d'euros à 2,31 millions d'euros par amendement parlementaire. **La dotation proposée pour 2004 reconduit donc celle proposée pour 2003** par le Gouvernement. La dotation proposée permet donc de consolider la hausse de 6,51 % observée en 2003.

Au total, les crédits retracés dans le tableau suivant diminuent de 9 % :

RÉPARTITION DES CRÉDITS « MÉMOIRE » (DÉPENSES ORDINAIRES)

(en millions d'euros)

	2003			2004		
	Défense	Anciens combattants	Total	Défense	Anciens combattants	Total
Cérémonies et commémorations	0,690	–	0,690	0,690	–	0,690
Information historique pédagogique	1,800	2,122	3,922	1,485	2,122	3,607
Manifestations et actions culturelles	0,864	0,157	1,021	0,713	0,157	0,870
Total	3,354	2,279	5,633	2,888	2,279	5,167

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

b) Les actions en faveur de la mémoire

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

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

- la valorisation des territoires de mémoire des guerres et conflits du siècle dans un cadre européen ;
- le développement de toutes les actions pédagogiques destinées aux jeunes générations, en leur rappelant le sacrifice de leurs aînés, en insistant sur les devoirs de chacun envers sa Patrie et en les sensibilisant à leurs responsabilités de citoyens. La poursuite des actions pédagogiques devrait permettre de doubler le nombre de projets présentés par le ministère de l'Éducation nationale. **Ce partenariat a été formalisé le 6 juillet 2001**, par la signature d'une circulaire commune instaurant une commission bilatérale de coopération pédagogique ;
- le renforcement du rôle des grandes fondations de la Mémoire et de la Déportation et celle de la Résistance qui font œuvre de mémoire, par la mise à disposition de moyens d'équipement et de fonctionnement ;

- le renforcement de la mise en valeur de hauts lieux de mémoire lié au second conflit mondial : la première phase des travaux du futur centre européen du déporté résistant au Struthof est entreprise. En outre, un soutien financier devrait être apporté au projet de Schirmeck, qui doit retracer l'histoire de l'Alsace-Moselle annexée ;
- la valorisation du patrimoine archivistique et sa mise à disposition d'un public élargi. À cet effet, les projets de numérisation de nombreux fichiers, dont ceux des deux guerres mondiales, seront poursuivis ;
- la reconnaissance de la guerre d'Algérie, qui est approfondie par la construction du mémorial de la guerre d'Algérie, inauguré le 5 décembre 2002, Quai Branly à Paris, et par l'édification du conservatoire de la mémoire des conflits d'Afrique du nord à Montredon-Labessonnie (Tarn).

c) L'information historique et l'action pédagogique

L'action pédagogique se traduit par la production d'outils, centrés en 2003 autour du thème : « Des hommes dans la guerre : s'unir pour faire triompher la liberté ». La direction apporte son soutien à des projets éducatifs (au 1^{er} août 2003, 75 opérations ont été menées pour un montant d'environ 0,08 millions d'euros). En outre, cette action est complétée par des crédits délégués aux services départementaux de l'ONAC, pour un montant de plus de 0,3 million d'euros.

De plus, le partenariat avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche se développe dans le cadre de la circulaire commune de juillet 2001. En 2003, la commission bilatérale, qui comprend des responsables des deux ministères, a déjà examiné 96 projets présentés par les établissements scolaires. Les projets soutenus s'inscrivent prioritairement dans les orientations définies pour l'année en cours par le Haut conseil de la mémoire combattante. C'est notamment dans ce cadre que doivent être encouragées les initiatives tendant à promouvoir la mémoire vivante, transmise oralement aux élèves par les grands témoins et acteurs de l'Histoire.

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

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

d) La valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire

La vocation culturelle de la direction permet de valoriser le patrimoine de la défense par des manifestations qui associent la mémoire et la culture. C'est ainsi qu'en 2000, à l'occasion de la fête de la musique, a été expérimentée la formule du parcours musical destiné à permettre à un public qui n'en était pas familier de

découvrir un monument, en l'occurrence les Invalides. Le succès de cette formule incite au développement de ces formes d'action, en particulier en province.

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

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

Il est envisagé d'attribuer un label aux sites les plus remarquables. Ce label sera signifié par un logotype. Un chargé de mission mémoire et patrimoine est affecté dans chaque territoire de mémoire. Sa mission est d'impulser, de coordonner et de gérer en partenariat avec les collectivités territoriales et les administrations de l'État intéressées (tourisme, culture, éducation nationale...) les actions impliquées par la politique du « tourisme de mémoire à vocation pédagogique et civique ». Dans chaque territoire, a été installé un « Pôle mémoire et patrimoine » implanté dans les directions interdépartementales des anciens combattants. Ces pôles administratifs aident le chargé de mission dans ses activités. Il est envisagé de relier tous les « points d'appui » des chemins de mémoire entre eux par un réseau télématique. Le recensement et le choix des sites les plus prestigieux est en cours.

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

3.- 2004, une année exceptionnelle

Pour la politique de mémoire, 2004 sera une année exceptionnelle, dominée par des commémorations de très grande ampleur de la victoire de la Marne, des débarquements de 1944 et de la bataille de Diên Biên Phu.

Le 90^{ème} anniversaire du début de la Première Guerre mondiale et de la bataille de la Marne feront l'objet de commémorations à la mesure de l'importance historique de ces événements. L'évocation du sacrifice de la jeunesse de France, de la mort de Charles Péguy, des mythiques « taxis de la Marne », ou encore des figures de Joffre et de Gallieni, seront autant de moments forts destinés à un public nombreux, divers et international.

Le 60^{ème} anniversaire de la campagne d'Italie permettra de souligner le rôle éminent des forces françaises au Garigliano, au Monte Cassino, ou encore à Rome. Seront notamment honorés le courage et la valeur des Marocains, des Algériens et des Tunisiens s'étant illustrés dans cette campagne.

Le 60^{ème} anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence et de la Libération de la France permettra de rendre un hommage solennel aux vétérans, de manifester notre reconnaissance envers nos Alliés et de transmettre aux jeunes générations le sens de ces événements. Une mission interministérielle, créée par un décret du 27 juin 2003, assurera l'animation et la coordination de toutes les actions engagées par l'État pour célébrer ces moments-clés de la Seconde Guerre mondiale et de la victoire sur le nazisme. Ces commémorations couvriront l'ensemble du territoire, permettant de transmettre largement le souvenir, tant des heures glorieuses (débarquement, libération de Paris, libération de Strasbourg, etc.) que des tragédies (liquidation des maquis, pendus de Tulle, massacres d'Oradour et de Maillé, etc.).

Le 50^{ème} anniversaire de la bataille de Diên Biên Phu et de la fin de la guerre d'Indochine sera l'occasion de rendre hommage aux combattants tombés pour la France. Plusieurs manifestations sont prévues, dont certaines en coopération avec les autorités vietnamiennes (colloque, exposition...).

B.- UN PATRIMOINE A RESTAURER ET A PRESERVER

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

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

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

a) Le programme de rénovation

En 2003, il convient de souligner la création d'un monument ossuaire à Vilnius en (Lituanie) pour donner une sépulture définitive aux soldats de la Grande Armée morts en 1813 et dont les corps ont été découverts fortuitement et le début de

la restauration de la tour lanterne et de la basilique de la nécropole nationale de Notre-Dame-de-Lorette.

Par ailleurs, le projet de restauration du cimetière français de Sébastopol, où reposent près de 45.000 soldats morts pendant la guerre de Crimée, qui avait du être différé à plusieurs reprises en raison des difficultés à trouver un accord avec le Gouvernement ukrainien, est sur le point d'aboutir.

En **2005**, sera entreprise la restauration de la grande nécropole de Suippes (Marne), dite « la ferme de Suippes », créée en 1932 pour accueillir 7.425 morts des batailles de Champagne.

Le programme de rénovation a permis en **2003** de procéder à des opérations sur les sites suivants : la tour lanterne et la basilique de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais), Lyon-la-Doua (Rhône), Lacroix-sur-Meuse (Meuse), Flirey (Meurthe-et-Moselle), Chasseneuil (Charente), Saint-Florent (Haute-Corse), Metzeral (Haut-Rhin), Souains, 28ème brigade (Marne), Montauville (Meurthe-et-Moselle) et Douaumont (Meuse).

S'agissant des carrés communaux, des opérations ont été menées sur les sites suivants : Montélimar (Drôme), Neuilly-sur-Seine (Hauts-de-Seine), Lutterbach (Haut-Rhin) et Périgueux (Dordogne).

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, des opérations ont été menées sur les sites suivants : Vilnius (Lituanie), Keelung (Taiwan) et Belgrade (Serbie et Monténégro)

En **2004**, les crédits demandés devraient permettre de financer des opérations sur les sites suivants : la basilique, les ossuaires et les entrées de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais), Villiers-Saint-Georges (Seine-et-Marne), Montceau-les-Provins (Seine et Marne), Chauconin-Neufmontiers (Seine-et-Marne), Beaumont-Hamel (Somme), Thônes (Haute-Savoie), Saint-Nizier-du-Moucherotte (Isère), Vassieux-en-Vercors (Drôme) et le monument ossuaire franco-allemand de 1870 à Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne).

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, des opérations suivantes sont envisagées : restauration du cimetière de Mers-El-Kébir (Algérie), de Phnom-Penh (Cambodge) et de Sébastopol (Ukraine) et le transfert du cimetière de Svichtov (Bulgarie).

Une convention d'intention a été signée le 15 novembre 2001 par le secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants, le président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le président du conseil général du Pas-de-Calais et le président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin en vue de la restauration par l'État de la nécropole nationale de Notre-Dame de-Lorette et de la valorisation du site par les collectivités locales. Ce programme devrait durer trois ans.

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

L'évolution des opérations de travaux de 2000 à 2004 est retracée par le tableau ci-après :

FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RENOVATION DES NECROPOLES

(en euros)

Nomenclature	2000	2001	2002	2003 LFI	2004 PLF
1.- Travaux en France					
Crédits exercice	518.695	693.990	1.004.080	499.000	499.000
Autres ressources (1)	96.673	216.093	101.000	141.000	144.000
<i>Sous-total</i>	<i>615.369</i>	<i>910.083</i>	<i>1.105.080</i>	<i>640.000</i>	<i>644.000</i>
2.- Travaux à l'étranger					
Crédits exercice	334.115	224.322	261.988	315.000	315.000
Autres ressources (1)					
<i>Sous-total</i>	<i>334.115</i>	<i>224.322</i>	<i>261.988</i>	<i>315.000</i>	<i>315.000</i>
3.- Travaux hauts-lieux					
Crédits exercice	250.312	728.529	529.514	216.000	216.000
Autres ressources (1)	—				
<i>Sous-total</i>	<i>250.312</i>	<i>728.529</i>	<i>529.514</i>	<i>216.000</i>	<i>216.000</i>
4.- Frais divers					
5.- Emblèmes et plaques					
	176.822	143.668	39.272	130.000	130.000
Totaux	1.376.617	2.006.602 (2)	1.935.854 (3)	1.301.000	1.305.000

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

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

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

Source : Secrétariat d'État chargé des Anciens combattants

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

CRÉDITS DE REMISE EN ETAT DES SEPULTURES DE GUERRE

Article 98 du chapitre 54-41

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Autorisations de programme	3,51	6,70	1,16	1,16
Crédits de paiement	3,35	4,88	6,60	1,16

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

La dotation de 1,16 millions d'euros en crédits de paiements inscrite pour 2004 est la conséquence d'une mesure nouvelle proposée. En effet, l'article 98 du chapitre 54-41 n'a **plus d'autorisations de programme en compte** au 1^{er} janvier 2004, à l'exception de celle inscrite au titre du présent projet de loi de finances.

Cette situation s'explique par l'achèvement du mémorial de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie. En 2003, une dotation de 1,16 million d'euros était inscrite pour la remise en état des sépultures de guerre. **Cette dotation est reconduite.**

Le programme de rénovation des carrés militaires de la Guerre de 1914-1918, fera l'objet d'une dotation annuelle de 1,16 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement jusqu'en 2008, année de son achèvement.

La dotation prévue pour 2004 sera abondée par des fonds de concours dont le montant est estimé à 145.000 euros.

b) La création de lieux de mémoire

Un concours a été lancé en 2001 pour la construction du mémorial national de la guerre d'Algérie, érigé quai Branly, à Paris, pour un coût de 0,96 million d'euros. L'inauguration de ce monument a eu lieu le **5 décembre 2002**.

Le concours organisé en 2001 pour l'érection d'un monument aux fusillés du Mont-Valérien a permis la sélection d'un projet et sa commande à l'artiste. Ce dernier a achevé son œuvre en avril 2002. **Ce monument a été inauguré par le Premier ministre le 20 septembre 2003.**

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

Enfin, dans la perspective du **60^{ème} anniversaire de la libération du camp d'Auschwitz**, début 2005, une commission chargée d'étudier la rénovation du pavillon français d'Auschwitz et de l'exposition qui y est présentée, a été instituée auprès du secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants par arrêté du 27 août 2003.

2.- L'entretien des sépultures

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

ministériel assure en métropole l'entretien de sépultures étrangères en application de conventions : allemandes, belges, néerlandaises, roumaines, etc.

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

a) La réforme du dispositif d'entretien

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

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

Les tempêtes de décembre 1999 ont sévèrement frappé les nécropoles (arbres arrachés, tombes effondrées, croix cassées, monuments endommagés, clôtures détruites...). Il faudra encore plusieurs années pour que certains sites, comme celui de Champenoux (Meurthe-et-Moselle) retrouvent l'aspect qui sied à un lieu de mémoire.

Le secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants a lancé en octobre 2002 une enquête générale sur l'état des sépultures de guerre en France. Elle a concerné 265 nécropoles nationales et 2.800 carrés militaires. Il s'avère que cet entretien est en général de bon niveau, à l'exception de quelques zones où des difficultés conjoncturelles existent.

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

Le ministère de la défense a le souci constant de faire en sorte que les sites se présentent sous le meilleur aspect : du matériel plus performant est progressivement fourni aux services. Un groupe électrique a été installé au cimetière de Rome. La grande nécropole de Gammarth, en Tunisie, a été dotée d'un système d'arrosage automatique permettant ainsi d'employer le personnel à d'autres tâches d'horticulture. Du personnel nouveau va être recruté pour entretenir le cimetière de Tobrouk, en Libye, qui vient d'être complètement restauré.

Une mission a pu visiter en avril 2003 les cimetières militaires d'Algérie, en particulier les carrés de Bodghine, du Boulevard Bru et d'El Alia dans la périphérie d'Alger, ainsi que la nécropole militaire du Petit Lac à Oran et celle de Mers El-Kébir. Malgré l'absence de personnel d'encadrement européen, évacué en janvier 1994, les équipes d'ouvriers locaux ont poursuivi tant bien que mal leur mission et l'état de ces sites soutient la comparaison avec ceux de France.

Seul, le site de Mers El-Kébir, isolé et non gardé, a subi d'importantes dégradations. Cette situation pourra sans doute être améliorée en 2004, après la réouverture d'un consulat français à Oran.

b) Les crédits d'entretien des sépultures

L'entretien des sépultures de guerre (en dehors des salaires des personnels et des frais de mission) est financé par les crédits imputés sur les chapitres 34-01 (article 28) et 31-96 (article 30) du budget du ministère de la défense.

Votre Rapporteur rappelle que les crédits qui figurent au chapitre 34-01 du budget de la défense, article 28, figuraient, jusqu'en 2002 à l'article 10 du chapitre 37-61 de ce même budget.

L'évolution des coûts d'entretien des nécropoles depuis 1996 est retracée dans le tableau suivant :

COÛT D'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES (DÉPENSES CONSTATÉES)

(en millions d'euros)

Postes budgétaires	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004
Entretien en France Chapitre 37-61- article 10	0,82	0,90	0,76	0,83	0,93	1,01			
Entretien en France Chapitre 34-01 article 28							1,06	0,85	0,68
Entretien à l'étranger Chapitre 37-61 article 10	0,28	0,27	0,27	0,26	0,29	0,33			
Entretien à l'étranger Chapitre 34-01 article 28							0,30	0,37	0,35
Salaires étrangers Chapitre 31-96 article 30	0,55	0,55	0,55	0,54	0,56	0,56	0,65	0,57	0,57
Total	1,65	1,72	1,58	1,63	1,79	1,90	2,01	1,79	1,60

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

Votre Rapporteur rappelle que l'augmentation des dépenses en 2001 correspond au règlement du coût de travaux de réparation de dégâts causés par les tempêtes de décembre 1999. De même, l'année 2002 a été marquée par des dépenses

exceptionnelles liées à l'achat de machines. En outre, cette même année, les dépenses pour les salaires à l'étranger ont été majorées, du fait du versement d'importantes indemnités de départ en retraite, notamment en Italie.

Le projet de budget pour 2004 consolide les dotations de l'article 28 du chapitre 34-01, qui s'élèvent à 0,68 million d'euros contre 0,85 million d'euros en 2003. Ces crédits financent les dépenses d'entretien des sépultures de guerre.

Par ailleurs, les crédits d'entretien des sépultures de guerre à l'étranger se stabilisent pour se fixer à 352.699 euros. Enfin, les crédits servant à rémunérer les personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des sépultures sont reconduits à 0,57 million d'euros.

IV.- LA REFORME DES STRUCTURES DOIT ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001

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

A.- LA SITUATION ACTUELLE

1.- Des crédits répartis sur deux sections ministérielles

Comme le montre le tableau précédent, les crédits consacrés à la mémoire se répartissent sur la section 04 *Anciens combattants* (article 10 du 46-03 et article 20 du chapitre 46-04) et la section 70 *Défense* (article 30 du chapitre 31-96, article 29 du chapitre 34-01, article 28 du chapitre 34-01, article 98 du chapitre 54-41 et article 62 du chapitre 66-50).

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

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

2.- Des crédits insuffisamment identifiables

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

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

Il peut également paraître étonnant que les crédits d'entretien des nécropoles nationales figurent à l'article 28 du chapitre 34-01 qui est consacré à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. Il est probable que ces

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

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

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

3.- Une section sans effectif budgétaire

Les deux agrégats de la section budgétaire « anciens combattants » (« Réparation de l'invalidité, retraite du combattant et Institution nationale des invalides » et « Mémoire et solidarité, Office national des anciens combattants et victimes de guerre ») n'incorporent pas de personnel. Du fait de l'insertion du Secrétariat d'État au sein du ministère de la Défense, en vertu du décret du 23 mars 1999, l'ensemble du personnel d'administration centrale et déconcentrée ont été intégrés au ministère de la défense.

Cette situation est incompatible avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il conviendra donc d'inclure dans le programme dédié aux anciens combattants une partie des effectifs de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale ou bien une partie de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

B.- QUELLE EVOLUTION DANS LA REPARTITION DES MISSIONS ENTRE L'ONAC ET LE MINISTERE DE LA DEFENSE ?

Au plan déconcentré, l'administration des sujets relatifs aux anciens combattants relève des services départementaux de l'ONAC ou des directions interdépartementales des anciens combattants, placés sous l'autorité de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

1.- La répartition des missions

Traditionnellement, l'ONAC exerce toutes les missions d'**action sociale** envers les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Il assure, notamment, « *la défense des intérêts matériels et moraux des ressortissants* », l'action sociale individuelle (attributions de secours et de prêts),

l'action sociale collective (rééducation professionnelle et maisons de retraite) et la tutelle des Pupilles de la Nation.

De plus, l'ONAC est le lieu où s'exerce la concertation avec le monde ancien combattant du fait de la représentation, dans son Conseil d'administration, de toutes les catégories de ressortissants.

Par ailleurs, l'instruction des dossiers relatifs aux mesures pérennes prises pour les harkis et leurs veuves a été transférée des préfectures aux services départementaux de l'ONAC le 30 juin 2002.

Le droit à réparation (attribution des pensions, soins médicaux gratuits, appareillage), l'entretien des sépultures de guerre et la gestion du fonds de solidarité sont du ressort du **ministère de la défense** et mis en œuvre par les directions interdépartementales des anciens combattants, insérées depuis la réforme de 1999, dans le réseau des services déconcentrés de ce ministère.

2.- Des compétences sur des dossiers communs

Les services départementaux de l'ONAC interviennent dans des domaines où le ministère de la Défense définit et le finance des politiques.

En matière de **reconnaissance** et s'agissant du **fonds de solidarité**, l'ONAC paie la retraite du combattant, délivre les cartes du combattant et les titres de reconnaissance de la Nation et instruit les dossiers de l'allocation différentielle du fonds de solidarité (ces politiques relèvent de la DSPRS).

Deux structures sont en effet compétentes selon les dossiers :

- Les directions interdépartementales :

- ouvrent les droits de la retraite du combattant ;

- attribuent certains statuts, tels que la carte de Patriote résistant à l'occupation des départements du Rhin et de la Moselle (PRO), le certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande, les titres de déporté ou d'interné résistant ou politique, le titre de prisonnier du Viêt-minh, le titre de victime de la captivité en Algérie et le titre d'évadé ;

- et gèrent l'allocation de préparation à la retraite du fonds de solidarité.

- Les services départementaux de l'ONAC :

- attribuent certains statuts, tels que la carte du combattant, la carte du combattant volontaire de la Résistance, la carte de réfractaire, l'attestation de personne contrainte au travail en pays ennemi, le certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD), le titre de Patriote transféré en Allemagne (PTA) ou de Patriote résistant à l'annexion de fait (PRAF) et le titre de reconnaissance de la Nation ;

- préparent l'ouverture de la retraite du combattant ;
- et instruisent les dossiers d'allocation différentielle du fonds de solidarité.

À la demande de votre Rapporteur, le ministère a indiqué qu'**il n'était pas envisagé de regrouper les services territoriaux de l'ONAC et du ministère.**

Par ailleurs, il faut ajouter qu'en matière de **mémoire**, les services départementaux de l'ONAC mettent en œuvre la politique de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense.

3.– Réorganiser les services déconcentrés du ministère

Depuis le 1^{er} janvier 2001, une réorganisation des services déconcentrés du ministère de la défense chargés des anciens combattants a été lancée. Elle s'est traduite par le resserrement de son action sur 7 directions interrégionales (DIR) et 11 directions associées (DA). En outre, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) s'est vue confier la mission de contrôler l'activité de ces services déconcentrés. Sous l'impulsion de l'actuel Secrétaire d'État, cette réorganisation est aujourd'hui achevée.

La mise en place de cette nouvelle architecture s'est traduite, en 2003, par la suppression de **208 postes** en 2003. Le projet de loi de finances pour 2004 poursuit cet effort puisque **20 nouvelles suppressions de postes** sont programmées. Au total, **1.450 postes auront été supprimés dans les directions interdépartementales des anciens combattants depuis 1992**. 30 % d'entre eux n'étaient plus pourvus (mutations ou départs en retraite).

Le tableau suivant retrace les effectifs des directions interdépartementales au 31 juillet 2003 :

EFFECTIFS DES DIRECTIONS INTERDEPARTEMENTALES AU 31 JUILLET 2003

	Effectifs budgétaires	Effectifs réalisés <i>(en équivalents temps plein)</i>
Titulaires		
<i>Niveau 1</i>	81	55,6
<i>Niveau 2</i>	208	179,7
<i>Niveau 3</i>	819	799,2
Total	1.108	1.034,5
Non titulaires		
<i>Niveau 1</i>	65	60,7
<i>Niveau 2</i>	0	1,5
<i>Niveau 3</i>	16	0
Total	81	62,1
Ouvriers	30	35
Total	1.219	1.131,7

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

C.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Malgré la répartition actuelle des crédits sur deux budgets, il n'est pas prévu de recourir à une ou plusieurs missions interministérielles. Le budget des anciens combattants fera partie intégrante d'une mission unique du ministère de la défense intitulée « Assurer la défense de la France, participer à la sécurité des français, perpétuer la mémoire du monde combattant ».

De ce fait, l'actuel périmètre constituera le programme 7 de cette mission. Il est dénommé « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ».

1.– Les actions en faveur du monde combattant et les crédits de mémoire : deux programmes distincts ?

Le projet élaboré en liaison avec les services relevant de l'action du secrétaire d'État s'est attaché à identifier, indépendamment des structures actuelles, les principales activités se rapportant à l'action au profit du monde combattant.

A ce stade, il est prévu d'identifier les effectifs et les crédits au sein d'un programme unique intitulé « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* », associé aux 6 autres programmes relevant de l'unique mission du ministère de la défense « *assurer la défense de la France, participer à la sécurité des français, perpétuer la mémoire du monde combattant* ».

Cette présentation devrait permettre une meilleure gestion des ressources par domaine d'activité et faciliter le développement de synergies grâce au regroupement de structures aux finalités similaires et relevant actuellement d'organisations distinctes.

Les crédits dédiés au monde combattant, identifiés au sein du programme 7, comprendraient les quatre actions suivantes :

- administrer la dette viagère ;
- gérer les droits liés aux pensions militaires d'invalidité ;
- entretenir la solidarité ;
- et entretenir les lieux de mémoire.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique de mémoire fait l'objet de l'action 3 du programme 6 « *lien entre la Nation et son armée* ».

Votre Rapporteur constate donc que si les crédits destinés aux anciens combattants seront regroupés au sein d'une même mission, leurs crédits demeureront répartis sur deux programmes distincts.

2.- Le programme « fonction support »

Intégrée au sein de l'organisation du ministère de la défense, l'action du secrétaire d'Etat relèvera également du programme regroupant les « *fonctions support* » du ministère de la défense. Ce programme, intitulé « *assurer le soutien administratif central* », regroupe les moyens qu'il n'est pas possible de ventiler dans les autres programmes (ministre et secrétaire d'État, cabinets, inspecteurs généraux et contrôle général des armées) ou les fonctions « *support* » de niveau central.

Il s'agit pour l'essentiel des directions du secrétariat général pour l'administration dont l'action s'exerce au niveau central et ne peut être ventilée entre les différents programmes.

On retrouverait également dans ce programme les trois services d'infrastructure des armées ainsi que les **crédits d'infrastructure**. Par ailleurs, il a été décidé d'isoler l'infrastructure au sein de ce programme et d'y regrouper les crédits y afférant afin de moderniser l'exercice de cette fonction et d'améliorer la gestion de ces crédits.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 novembre, la Commission des finances a examiné les crédits des **Anciens combattants**.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits du secrétariat d'État chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2004 à 3.390 millions d'euros. Ce budget s'inscrit dans la démarche d'ensemble initiée par le secrétaire d'État qui a mis en œuvre un contrat d'action et défini une méthode afin d'apporter des traductions budgétaires aux dossiers intéressant le monde combattant. Les avancées du projet de loi de finances pour 2004 permettent d'améliorer l'action sociale et la solidarité nationale et de renforcer la réparation et la reconnaissance. En outre, 2004 sera une année exceptionnelle pour la politique de mémoire.

Parmi les mesures nouvelles, il convient de souligner le relèvement très significatif des pensions des 130.000 veuves d'anciens combattants. Une provision de 11,84 millions d'euros permettra de mettre en œuvre cette revalorisation au 1^{er} juillet 2004. La carte du combattant sera attribuée aux militaires appelés, engagés, ou de carrière, présents durant au moins 4 mois en Afrique du Nord pendant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc. Cette mesure permet de répondre à l'iniquité instaurée par le précédent Gouvernement qui avait accordé ce droit aux fonctionnaires de police. Cette mesure devant être effective au 1^{er} juillet 2004, une provision de 3 millions d'euros, affectée à la retraite du combattant, a été inscrite. Son coût en année pleine serait donc de 6 millions d'euros.

Les crédits d'action sociale de l'ONAC faisaient l'objet, depuis le projet de loi de finances pour 1999, d'un abondement en cours de discussion par des amendements « d'essence parlementaire ». La dotation concernée, d'un montant de 1,52 million d'euros est désormais intégrée à la construction budgétaire initiale, garantissant ainsi la lisibilité et la pérennité de l'action de l'État.

L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 a permis d'engager la décristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des pays antérieurement placés sous souveraineté française. Le décret d'application vient juste de paraître au Journal officiel. Cependant, la loi ayant prévu la rétroactivité de la décristallisation, ce délai n'aura pas de conséquence pour les bénéficiaires.

L'action de l'ONAC est confortée. Son travail de proximité auprès de ses ressortissants est consolidé. Le recrutement de 23 cadres va permettre de développer des actions de mémoire dans les départements.

Le plafond majorable de la rente mutualiste du combattant a été relevé de 7,5 points en 2003. Les soins gratuits dispensés aux ressortissants du secrétariat d'État sont consolidés et l'Institution nationale des Invalides a été accréditée par l'ANAES en novembre 2002.

En ce qui concerne la mémoire et l'information historique, des crédits permettront de financer l'organisation d'événements particuliers en 2004, tels que le 90^{ème} anniversaire de la victoire de la Marne et le 50^{ème} anniversaire de la bataille de Diên Biên Phủ. Les collectivités territoriales doivent se mobiliser plus activement pour mettre en œuvre une politique ambitieuse de visite des lieux de mémoire. Seules deux régions ont prévu des actions de mémoire au titre des contrats de plan État-régions. La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, doit permettre d'encourager l'initiative privée en matière de mémoire, sans, bien sûr, la dénaturer.

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances doit s'accompagner d'une réforme des structures. Aujourd'hui, les crédits relatifs aux anciens combattants figurent dans deux sections ministérielles, dont l'une n'a pas d'effectif budgétaire. En outre, les crédits de mémoire sont difficilement identifiables. Il convient donc d'améliorer la lisibilité de ces dotations, tout en s'assurant de la bonne répartition des compétences entre les services déconcentrés du ministère de la Défense et les services départementaux de l'ONAC.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'indemnisation des orphelins de déportés non juifs. Le Gouvernement s'est engagé à régler ce problème en septembre dernier, or aucun crédit n'est dégagé dans le présent budget. Quand prendra effet cette indemnisation ?

M. Jean-Louis Dumont a remercié votre Rapporteur d'avoir souligné l'intérêt majeur de la politique de mémoire. La région Lorraine mène une politique très active sur ce sujet. Se pose néanmoins le problème de la conservation et de la valorisation des sites historiques. Des sites comme Verdun, par exemple, méritent une attention toute particulière. On n'a pas toujours conscience à Paris de l'importance de ces sites. La professionnalisation de l'armée a engendré une banalisation du lien entre État, Nation et armée. S'agissant de la dé cristallisation des pensions des anciens combattants étrangers, le retard pris par l'État est tout à fait dommageable. Il serait souhaitable que la question des harkis soit résolue plus rapidement. Il s'est interrogé sur l'évolution de l'Institut national des invalides et notamment sur sa capacité à conserver sa spécialisation sur des pathologies et des maladies particulières. S'agissant de l'ONAC, il a rappelé l'importance de ses missions, mais a regretté une certaine forme de désaffectation du secrétariat aux Anciens combattants. Au-delà de la baisse de crédits, quelle sera l'évolution de l'ONAC en 2004 ?

M. Bernard Carayon a souligné les progrès sociaux réels que permet ce budget. Il a interrogé votre Rapporteur spécial sur le statut social des militaires qui s'engagent pour la France sur des théâtres extérieurs.

M. Pascal Terrasse a souligné que le budget des Anciens combattants était décevant et en nette régression financière par rapport aux années précédentes. Il a souhaité connaître les projets du Gouvernement concernant l'indemnisation des orphelins de déportés non juifs. Il a regretté que le jour retenu pour commémorer la fin de la guerre en Afrique du Nord n'ait pas donné lieu à un débat au Parlement. Il

s'est interrogé sur l'existence d'un lien entre une revalorisation des pensions militaires d'invalidité, moins importante que celle des cinq dernières années, et la réforme des retraites.

M. Denis Merville a souhaité savoir si la question des orphelins déportés non juifs serait résolue au 1^{er} janvier 2004. Les délais d'attribution de la carte du combattant sont parfois très longs. Des moyens devraient être trouvés pour accélérer ce processus. La multiplication des dates de commémoration risque de fragiliser leur force symbolique.

M. Alain Rodet a souhaité connaître les projets du ministère pour commémorer le débarquement en Normandie et la libération des principales villes de France.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître le nombre de maisons de retraites gérées par l'ONAC, la part de l'État dans leur financement et leurs capacités d'accueil.

M. Jean-Louis Dumont a demandé à votre Rapporteur de préciser la consommation réelle des crédits du budget des Anciens combattants.

Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants :

– le décret du 13 juillet 2000 a résolu le problème de l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites. Cependant, les orphelins de déportés non juifs n'ont pas été concernés par ce dispositif, ce qui a été vécu comme une profonde injustice. Le Gouvernement a confié une mission à M. Philippe Dechartre, qui a rendu son rapport en septembre dernier. Le 8 septembre 2003, le Gouvernement a annoncé que les orphelins des victimes de la barbarie nazie bénéficieraient d'une indemnisation identique à celle des victimes de persécutions antisémites. Cependant, cette mesure ne s'appliquera pas au 1^{er} janvier 2004, car il faut déterminer, de la façon la plus équitable possible, les personnes concernées. Les travaux de réflexion pour les définir sont actuellement en cours ;

– le secrétariat d'état aux Anciens combattants encourage toujours les politiques de valorisation des sites ;

– le retard pris sur le dossier de la décrystallisation, durant de nombreuses années, est tout à fait regrettable. Le Gouvernement a enfin permis sa mise en œuvre l'année dernière. Il faut maintenant définir les références qui doivent être appliquées. Le décret, publié, va permettre de mettre en œuvre la décrystallisation, y compris de façon rétroactive ;

– l'Institution Nationale des Invalides a fait l'objet d'une visite de l'ANAES qui a validé la procédure d'accréditation. Elle bénéficiera, avec l'ONAC, en 2004 de 2,9 millions d'euros en autorisations de programmes et de 2,9 millions d'euros en crédits de paiements. Son action se développera autour de trois axes : développer un pôle d'expertise sur les grands handicaps, améliorer la qualité des soins et mettre en œuvre une gestion prévisionnelle du personnel ;

– l’ONAC applique aujourd’hui un contrat d’objectifs 2003-2007 – adopté très largement par son conseil d’administration – et de moyens qui lui permet tout à fait d’assurer ses missions ;

– les personnes qui s’engagent pour la France sur des théâtres extérieurs peuvent obtenir le titre de reconnaissance de la Nation et peuvent bénéficier de l’article L.253 du code de pensions militaires, qui leur donne la possibilité d’accéder à la carte du combattant ;

– certes, le budget est en baisse en valeur absolue, comme c’est le cas depuis de nombreuses années. Cependant, l’effort financier par ancien combattant augmente de 1,58 %. De plus, certaines actions relatives à la conservation de la mémoire, comme le financement du mémorial pour les combattants d’Afrique du Nord, ont fait l’objet de dotations budgétaires en 2003, qui ne sont pas reconduites en 2004. Cela explique la baisse de certaines dotations budgétaires consacrées à la mémoire ;

– la date du 5 décembre, retenue pour commémorer la fin de la guerre en Afrique du Nord, n’a pas fait l’objet d’un débat au Parlement ; cependant, l’essentiel est qu’une date soit retenue pour commémorer l’ensemble des événements qui sont intervenus en Afrique du Nord ;

– les pensions des veuves de guerre font l’objet d’un relèvement de 15 points. 130.000 personnes sont concernées par cette hausse significative. Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui vient d’être adopté, prévoit une augmentation de 1,7 % des pensions de retraite, soit une hausse supérieure à l’inflation. Comme le Gouvernement s’y était engagé durant le débat sur les retraites, le pouvoir d’achat des retraités est donc bien garanti ;

– si des retards sont intervenus dans l’attribution de la carte du combattant, votre Rapporteur spécial est prêt à intervenir pour remédier à ces dysfonctionnements ;

– plusieurs actions seront conduites cette année pour commémorer à la fois des événements tels que l’épisode des Taxis de la Marne en 1914, le débarquement en Normandie de 1944 ou la bataille de Diên Biên Phû. Une mission interministérielle a été créée le 27 juin 2003 pour coordonner les actions de commémoration du débarquement en Normandie ;

– l’ONAC gère 9 maisons de retraite. Des financements complémentaires peuvent s’ajouter aux dotations de l’État.

M. Charles de Courson a souligné que sur le budget des services généraux du Premier ministre, aucune mesure nouvelle n’est prévue pour les victimes de persécutions antisémites. Il manque donc, dans le budget, 25 à 30 millions d’euros pour indemniser les orphelins des déportés non juifs. Il serait regrettable d’attendre 2005 pour mettre en œuvre cette mesure. Il faudrait poser la question au secrétaire d’État, afin que le décret d’application paraisse le plus vite possible.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il ferait état de cette préoccupation, mais en tout état de cause, cette indemnisation sera financée sur un autre chapitre budgétaire.

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits du budget des Anciens combattants pour 2004 *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

Article 73

Majoration des pensions de veuves

Texte du projet de loi :

L'article L. 51-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est complété par les dispositions suivantes :

« Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application en 2004 d'une majoration uniforme des pensions des veuves calculées en application des dispositions des articles L. 49 à L. 52. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article L. 43 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit la reconnaissance d'un droit à pension de veuve.

Les articles L. 50 et suivants fixent les règles d'attribution du nombre de point d'indice de pensions des veuves. Toutefois, l'article L. 51-1 peut, dans certains cas, faire obstacle à cette majoration, par la mise en œuvre d'un plafonnement de la pension de veuve au montant de la pension et des allocations de leur mari aux taux sur lesquels elles étaient calculées au moment de son décès.

Il est donc proposé de lever cet obstacle au caractère uniforme de l'application d'une majoration de 15 points d'indice qui serait réalisée à compter du 1er juillet 2004 par décret pris selon les dispositions du 9^e alinéa de l'article L. 51.

Cette mesure représente un coût de 11,84 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

La pension des veuves des grands invalides, prévue à l'article L. 43 du même code est fixée selon les modalités prévues aux articles L. 50 à L. 52.

Cependant, l'article L. 51-1 prévoit le plafonnement de la pension au montant qui était servi au mari au moment de sa mort. Il précise en effet que *« lorsque le droit à pension de veuve naît en considération du taux de la pension du mari, le montant des sommes allouées aux veuves au titre de l'article L. 50 et du troisième alinéa de l'article L. 51 ne peut excéder celui de la pension et des allocations de leur mari aux taux sur lesquels elles étaient calculées au moment de son décès. »*

Dès lors, toutes les mesures de revalorisation des pensions qui conduisent à porter la pension d'une veuve au-delà du montant que le grand invalide percevait à son décès **ne s'appliquent pas**.

Le présent article propose donc de mentionner, dans l'article L. 51-1 que ces dispositions ne feront pas obstacle à une revalorisation uniforme de ces pensions de 15 points d'indice en 2004. Le contenu de cette disposition, qui vise explicitement l'année 2004, ne permettra donc pas – en l'état – de faire bénéficier ces veuves d'autres mesures de revalorisation ultérieures.

Le décret devrait être pris en vertu du 9^{ème} alinéa de l'article L. 50 qui prévoit qu'il doit être contresigné par le ministre chargé des anciens combattants et et par celui chargé des finances.

Cette revalorisation devant être effective au 1^{er} juillet 2004, une provision de 11,84 millions d'euros a été inscrite au chapitre 46-20. Son coût de reconduction en année pleine représenterait donc un coût de 23,68 millions d'euros.

*

* *

Sur proposition de votre Rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel relatif à cet article.

Elle a ensuite *adopté* cet article, ainsi modifié.

*

* *

Article 74

Extension d'attribution de la carte du combattant

Texte du projet de loi :

I. Le dernier alinéa de l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Une durée des services d'au moins quatre mois dans l'un ou l'autre ou dans plusieurs des pays mentionnés au premier alinéa du présent article est reconnue équivalente à la participation aux actions de feu ou de combat exigée au cinquième alinéa du présent article. »

II. La présente disposition est applicable à compter du 1er juillet 2004.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure consiste à attribuer la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc.

Elle a une incidence financière sur la retraite du combattant (3 millions d'euros) et les rentes mutualistes, ainsi qu'un coût en terme de fiscalité, et est applicable à compter du 1er juillet 2004.

Observations et décision de la Commission :

La retraite du combattant est versée à tout titulaire de la carte du combattant, à l'âge de 65 ans ou, dans certains cas, dès 60 ans. Les conditions d'octroi de cette retraite ont été régulièrement assouplies par le biais d'une attribution simplifiée de la carte du combattant.

Le présent article prévoit une nouvelle mesure d'extension d'attribution de la carte du combattant.

a) L'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Afrique du nord

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

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

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

Par ailleurs, le précédent secrétaire d'État Jacques Floch a estimé ⁽³⁾ que cette disposition nouvelle devait bénéficier également aux **fonctionnaires de police**, y compris ceux appartenant aux Compagnies républicaines de sécurité, ayant effectué des séjours en Algérie totalisant au moins quatre mois de présence.

b) La mesure proposée

Le présent article propose d'attribuer la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents **durant au moins quatre mois** en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc.

Cette mesure permet d'uniformiser les conditions d'attribution de la carte, conformément aux souhaits des associations d'anciens combattants.

L'obtention de la carte du combattant permettant de percevoir une retraite du combattant, cette mesure se traduirait par une augmentation de ces dotations de 3 millions d'euros, pour 6 mois. En effet, l'article 74 n'entrerait en vigueur que le 1^{er} juillet 2004. Son coût en année pleine serait donc de 6 millions d'euros.

En outre, cette mesure aurait des effets sur les crédits destinés à la majoration des rentes mutualistes du combattant, auxquelles de nouveaux ayant droits pourront prétendre. Cette estimation n'a pas été effectuée par le Gouvernement. De même, les sommes versées pour la constitution de ces rentes étant soustraites à la base de l'imposition sur le revenu, la mesure proposée aurait un coût en terme de rendement de l'impôt sur le revenu – recouvré en 2005 – qui n'a, lui non plus, pas été chiffré.

*

* *

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

*

* *

N° 1110 annexe 10 : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2004 de M. Xavier Bertrand – Anciens combattants

⁽³⁾ Instruction CAB/CA/AD/BO N° 5716 du 23 juillet 2001