

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 11

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. JEAN-CLAUDE MATHIS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LA REFORME DU MINISTERE ACCOMPAGNE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001	9
A.– LA SITUATION ACTUELLE	9
1.– Des crédits répartis sur deux sections ministérielles.....	9
2.– Des crédits insuffisamment identifiables.....	9
3.– Une section sans effectif budgétaire	10
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	10
1.– Une mission composée de deux programmes	10
2.– Les crédits de la section figureraient au sein d'un seul programme.....	11
3.– Les actions en faveur du monde combattant et les crédits de mémoire feraient l'objet de deux programmes distincts.....	11
4.– Une expérimentation proposée pour 2005.....	12
C.– LA REFORME DU MINISTERE	13
1.– La répartition des missions.....	13
2.– Des compétences sur des dossiers communs.....	13
3.– La réorganisation des services déconcentrés du ministère	14
II.– UN EFFORT SIGNIFICATIF EN MATIERE DE REPARATION ET DE RECONNAISSANCE	15
A.– LES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE	15
1.– La consommation des crédits.....	15
2.– Les crédits inscrits pour 2005.....	18
B.– LE BILAN DES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE	21
1.– La majoration des pensions des veuves.....	22
2.– Le paiement des pensions des invalides jusqu'au mois du décès	23
C.– LA CARTE DU COMBATTANT ET LA RETRAITE DU COMBATTANT	23
1.– Les assouplissements des conditions d'attribution de la carte du combattant.....	23
2.– Les assouplissements des conditions de versement de la retraite du combattant.....	24

D.– LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ETRANGERS	25
1.– Le principe de la cristallisation	26
2.– Les aménagements récents limitant les effets de la forclusion	27
3.– La remise en cause du principe même du gel des tarifs	28
4.– Le dispositif législatif.....	29
5.– La mise en œuvre de la dé cristallisation.....	31
E.– L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DEPORTES POUR FAITS DE RESISTANCE.....	32
F.– L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	34
1.– Des effectifs consolidés	34
2.– Des moyens en progression.....	34
III.– LE RENFORCEMENT DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE A L'EGARD DU MONDE COMBATTANT.....	37
A.– L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC).....	37
1.– Les effectifs	37
2.– Les moyens	38
B.– UN EFFORT NATIONAL D'ACTION SOCIALE RENFORCE.....	39
1.– L'aide sociale de l'État	40
2.– L'action sociale de l'ONAC renforcée et pérennisée.....	41
C.– LA GESTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT	43
1.– Le principe de la rente	43
2.– L'évolution des crédits relatifs à la majoration de la rente mutualiste du combattant...	44
3.– L'évolution du plafond majorable	45
4.– Le délai de forclusion.....	46
D.– L'AIDE EN FAVEUR DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD.....	46
1.– Le régime des prestations du Fonds de solidarité	47
2.– L'évolution du nombre de bénéficiaires	48
3.– L'évolution des crédits	49
F.– LES SOINS GRATUITS.....	50
1.– Le régime de sécurité sociale des invalides de guerre.....	51
2.– Les soins médicaux gratuits	51
3.– L'appareillage.....	53

IV.– LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	55
A.– LES ACTIONS DE MEMOIRE	55
1.– Une action menée par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives	56
2.– Une politique de la mémoire ambitieuse.....	57
3.– 2005, 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
EXAMEN EN COMMISSION	67
OBSERVATION	73

L'article 49 de la loi organique du 1er 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. À cette date, 95,1 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, qui disposait de 100 % des réponses le jour de la présentation de son rapport en Commission.

INTRODUCTION

Les crédits du ministère délégué à la Défense chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2005 à 3.394,9 millions d'euros, pour 1,4 million de ressortissants au titre de la carte du combattant et 420.000 ressortissants au titre des pensions d'invalidité, dont 130.000 veuves.

La montée en puissance des « mesures acquises » du fait des lois de finances pour 2003 et 2004 explique que, pour la première fois depuis 10 ans, le budget des Anciens combattants soit en progression (+ 0,14 %). L'effort moyen par ressortissant augmente même de 4 %, contre une progression, pourtant notable, de 1,58 % en 2004. 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 88,3 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 seulement 1,8 %, soit 41,2 millions d'euros. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des Anciens Combattants d'Afrique du Nord, ceux nés en 1939 atteignant l'âge de 65 ans en 2004, 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 **35 millions d'euros (+ 6,2 %)**. Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à la stabilité des crédits de la dette viagère (- 0,2 % par rapport à 2004).

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.

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. À périmètre constant, les moyens de fonctionnement de l'Institution progressent de 50.000 euros et ceux de l'Office de 564.166 euros, sans compter une mesure de 0,3 million d'euros destinée à revaloriser les indemnités des agents. Cette progression des dotations permettra de conforter l'Office dans ses missions de service de proximité auprès de ses ressortissants. **Au total, les moyens de l'ONAC auront progressé de plus de 2 millions d'euros depuis 2003.**

Le projet de loi de finances poursuit l'effort engagé en faveur des actions sociales de l'ONAC en portant cette dotation à 12,60 millions d'euros, contre 12,135 millions d'euros en 2004. Cette progression de 3,8 % s'explique par l'inscription d'**une mesure nouvelle de 465.000 euros**.

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.**

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 8,3 millions d'euros.

Les actions menées en 2004 et prévues en 2005 illustrent la volonté du ministère délégué 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**. Suite à 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 ministre délégué a été chargé de conduire une large concertation pour déterminer avec précision le périmètre des personnes éligibles à ce nouveau dispositif d'indemnisation. Finalement, le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 a institué une aide financière en reconnaissance des **souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale**.

I.- LA REFORME DU MINISTERE ACCOMPAGNE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001

Le ministère délégué chargé des Anciens combattants a été adossé au 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 ministère délégué 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. Cet adossement a permis de rationaliser le fonctionnement des structures administratives. En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, les crédits des Anciens combattants figureraient dans une mission « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

A.- LA SITUATION ACTUELLE

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

1.- Des crédits répartis sur deux sections ministérielles

Les crédits consacrés à la mémoire se répartissent sur la section 04 *Anciens combattants* (article 10 du chapitre 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. À l'inverse, ce dernier budget n'étant pas doté de dépenses en capital, celles-ci figurent au budget de la Défense.

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 2005, une somme de 0,586 million d'euros sera consacrée à cette mission. Or cet article est doté de 13,75 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. 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 a été intégré 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.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les crédits de la section budgétaire « Anciens combattants » figureront dans leur intégralité dans la mission « Mémoire et liens avec la nation ».

1.– Une mission composée de deux programmes

Le programme « Liens entre la nation et son armée » retrace les actions du parcours de citoyenneté défense, du recensement à l'organisation de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Il regroupe également les actions de promotion et de valorisation du patrimoine culturel, de communication ainsi que la politique de mémoire. Son responsable serait la Secrétaire générale pour l'administration.

Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » isole les crédits consacrés au monde combattant : reconnaissance, réparation (attribution des pensions retraite du combattant, soins médicaux gratuits notamment). Il intègre également actions de mémoire plus spécialement destinées à l'entretien des lieux de mémoire. Son responsable serait la Secrétaire générale pour l'administration.

2.– Les crédits de la section figureraient au sein d'un seul programme

Le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » retrace l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation ou de la reconnaissance au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Il serait décomposé en quatre actions : « administration de la dette viagère », « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité », « solidarité » et « entretien des lieux de mémoire ».

L'identification des effectifs budgétaires était la principale difficulté rencontrée dans la délimitation des crédits de ce programme. Il convenait, en effet, de ventiler les personnels relevant de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) du ministère de la défense et des services qui lui sont rattachés : 18 services déconcentrés, les directions interdépartementales des anciens combattants (DI), le service des ressortissants résidant à l'étranger à Château-Chinon ainsi que les services de Casablanca et de Tunis.

La répartition du personnel serait la suivante :

REPARTITION INDICATIVE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME « MEMOIRE, RECONNAISSANCE ET REPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »

Intitulé de l'action	Effectifs
Administration de la dette viagère	455
Gestion des droits liés aux PMI	521
Solidarité	83
Entretien des lieux de mémoire	346
Total	1.405

Les prestations relevant du droit à réparation ou de la reconnaissance sont ouvertes de droit, avec ou sans conditions, dès lors que le demandeur est titulaire d'une pension ou d'un titre d'ancien combattant ou victime de guerre. Dans ces conditions, il n'est pas possible de définir de politique volontariste par rapport aux actions de ce programme. En revanche, ce programme concernant une population qui ne peut que diminuer, les entrées des militaires actuels ne compensant pas, à moyen terme, l'érosion démographique attendue, il faut s'interroger sur l'évolution du coût du service rendu. Il faut aussi qu'il soit le meilleur possible.

Pour suivre la réalisation de ces deux catégories d'objectifs, trois types d'indicateurs ont été retenus : des indicateurs de coût, des indicateurs d'adéquation des effectifs à la charge et des indicateurs de délais.

3.– Les actions en faveur du monde combattant et les crédits de mémoire feraient l'objet de deux programmes distincts

L'action n°4 du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » est consacrée à l'entretien des lieux de mémoire. Or, l'action n°2 du programme « Lien entre la Nation et son armée » est consacrée à la mise en œuvre de la politique de mémoire.

Votre Rapporteur constate donc que si les crédits destinés aux anciens combattants – aujourd’hui répartis en deux sections budgétaires – seront regroupés au sein d’une même mission, leurs crédits demeureront répartis sur deux programmes distincts. **Dans la mise en œuvre de la loi organique, le Gouvernement n’a donc pas tenu compte des remarques formulées l’an dernier ⁽¹⁾ par le prédécesseur de votre Rapporteur, dans son rapport spécial relatif aux crédits des Anciens combattants.**

L’action n°3 du programme « Lien entre la Nation et son armée », intitulée « Politique de mémoire », relève de la politique en faveur des Anciens combattants. La preuve en est que la documentation transmise par le ministère précise que la politique de mémoire est « *confiée au ministre délégué aux anciens combattants* »... Il est vrai que les crédits concernés sont gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, tandis que ceux figurant au programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » sont gérés par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. Pour autant, les structures administratives ne devraient pas primer sur la clarté de la présentation budgétaire.

L’origine des crédits budgétaires de cette action est double. La plus grande partie provient du fascicule budgétaire « Défense » et une partie est issue du fascicule « Anciens combattants ». En effet, les crédits du chapitre 46-04 « Subventions en faveur des actions de mémoire et autres subventions » devraient lui être transférés.

L’an prochain, pour commenter les crédits proposés en faveur de la mémoire, votre Rapporteur spécial devra étudier des crédits figurant dans deux programmes distincts, alors même que, cette année, il doit examiner des crédits inscrits dans deux fascicules budgétaires différents. **Finalement, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ne conduira pas à clarifier la présentation des crédits de la mémoire.**

4.– Une expérimentation proposée pour 2005

Une expérimentation de globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale va être menée en 2005. Dans la grille du ministère de la défense, la direction est située dans la mission « mémoire et liens avec la Nation », au sein du programme « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». L’expérimentation portera principalement sur l’activité des services déconcentrés. Elle permettra de globaliser d’un côté les crédits inscrits sur le titre IV de la section budgétaire des anciens combattants et d’un autre côté les crédits inscrits sur le titre III de la section défense, rémunérations et charges sociales des personnels civils des services déconcentrés, frais de fonctionnement des services déconcentrés et entretien courant des nécropoles.

(1) Rapport spécial de M. Xavier Bertrand, n° 1110, annexe 10, 6 novembre 2003, page 67.

S'agissant de la section budgétaire des anciens combattants, l'expérimentation de globalisation représentera 515,5 millions d'euros, soit près de 15 % du budget des anciens combattants. **En dehors des crédits de la dette viagère, ce sont même 82 % des crédits du budget qui seront inclus dans le périmètre de la globalisation.** L'ensemble de ces crédits sera identifié dans un chapitre 46-30 intitulé « prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » dont la ventilation sera la transposition de la nomenclature actuelle, les chapitres devenant des articles.

En ce qui concerne la section budgétaire de la défense, l'ensemble des crédits de l'article 28 du chapitre 34-01 est concerné, soit 6,5 millions d'euros. La masse salariale en cause – pour les seuls civils – représente 34,4 millions d'euros. L'ensemble de ces crédits sera identifié sur un chapitre 37-03 du budget de la défense.

C.– LA REFORME DU MINISTERE

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.

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 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.

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, 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 ou de Patriote résistant à l'annexion de fait 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.

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 du ministère de la défense.

3.– La réorganisation des 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 et 11 directions associées. En outre, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale 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 par la suppression de **208 postes** en 2003 et 20 en 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une **diminution de 105 postes supplémentaires** partiellement compensée par la création de 5 postes de chefs de service administratif, d'un poste de conservateur du patrimoine, de 3 postes d'agents administratifs et d'un poste de secrétaire administratif. Par ailleurs deux transferts de postes vers le ministère de l'intérieur sont prévus.

Au total, **1.545 postes auront été supprimés dans les directions interdépartementales** des anciens combattants depuis 1992. 30 % d'entre eux n'étaient plus pourvus.

II.- UN EFFORT SIGNIFICATIF 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 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.

1.- La consommation des crédits

a) Les crédits de la retraite du combattant

La diminution du nombre de titulaires de la retraite du combattant est désormais largement 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.

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 atteignaient 540,87 millions d'euros, soit 9,5 % de plus que les crédits consommés en 2002. Cette dotation a été consommée à 98,35 %.

Les crédits ouverts de loi de finances initiale pour 2004 atteignent 565 millions d'euros, soit 6,2 % de plus que la dotation consommée l'année précédente, pour tenir compte de l'augmentation des bénéficiaires.

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 123 de la loi de finances pour 2004, 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 – contribue à augmenter encore les dépenses de ce chapitre.

b) 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.

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

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

	2001	2002	2003	2004	2005
Consommations (<i>en millions d'euros</i>)	n.c.	2.128	2.032	2.230	2.221
Nombre de pensionnés					
Invalides pensionnés	330.330	301.679	290.044	278.732	268.670
Pensions et veuves d'orphelins	143.281	131.610	128.066	123.071	118.629
Pensions d'ascendants	10.862	8.149	7.624	7.327	7.062
Total	484.473	441.438	425.734	409.130	394.361
Nombre de concessions nouvelles et de révisions					
Invalides pensionnés	8.682	3.741	3.757	n.c.	
Pensions et veuves d'orphelins	3.954	3.590	3.909	n.c.	
Pensions d'ascendants	142	56	58	n.c.	
Total	12.778	7.387	7.724		
Incidence de l'évolution annuelle des parties prenantes	- 3,20 %	- 4,34 %	- 4,75 %	- 4,3 %	- 3,9 %

Source : ministère délégué à la défense, chargé des anciens combattants

Les prévisions pour 2005 laissent apparaître un nombre de pensionnés atteignant 394.361, soit une baisse de 3,9 %.

Le tableau ci-après témoigne 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	2.856.942.703	- 1,87	- 54,0	97,5
2004	2.827.204.000	- 3,54				

Source : ministère délégué à la défense, chargé des Anciens combattants

La situation des crédits des pensions militaires d'invalidité et celle de la retraite du combattant sont contrastées, comme le montre le tableau suivant :

CONSOMMATION DES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE EN 2003

(en millions d'euros)

	Dotation	Consommation	Taux de consommation
Pensions militaires d'invalidité	2.390.169.000	2.324.988.584	97,27 %
Retraite du combattant	540.874.000	531.954.119	98,35 %
Total	2.931.043.000	2.856.942.703	97,47 %

Source : Direction de la comptabilité publique du ministère des finances

Les dépenses au titre des pensions militaires d'invalidité ont diminué de 3,81 % par rapport à 2002. La prévision budgétaire était parfaitement ajustée puisque la consommation a été de 2.325 millions d'euros pour un budget de 2 327 millions d'euros (hors décrystallisation).

Il faut rappeler 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 2004 (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.

EXÉCUTION DES CREDITS DE LA DETTE VIAGERE AU 31 AOÛT 2004

(en euros)

Chapitres	Libellés	Situation nette	Dépenses nettes	Disponible	Ratio de dépenses (en %)
46-20	Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	2.262.204.000	1.539.031.711	723.172.289	68,03 %
46-21	Retraite du combattant	565.000.000	380.800.024	184.199.976	67,40 %

Source : Agence comptable centrale du Trésor

2.- Les crédits inscrits pour 2005

a) L'évolution des parties prenantes

Le projet de loi de finances repose sur l'hypothèse d'une diminution de 3,91 % 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 brute de 85 millions d'euros** des crédits du chapitre 46-20, qui finance les pensions d'invalidité ainsi que des indemnités et allocations diverses. Cette baisse est partiellement compensée par une mesure d'ajustement de 44 millions d'euros, pour tenir compte des avancées de la loi de finances pour 2004 et de la montée en puissance de la décrystallisation : l'augmentation uniforme de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves du code des pensions militaires d'invalidité, qui est effective depuis le 1^{er} juillet 2004 (article 121 de la loi de finances pour 2004) implique l'inscription d'une dotation de 11,84 millions d'euros. De plus, la décrystallisation des pensions implique l'inscription d'une provision de 30 millions d'euros.

En revanche, les crédits affectés à la retraite du combattant (chapitre 46-21) connaissent une très forte **augmentation brute de 29,4 millions d'euros**. En outre, une dotation de 3 millions d'euros est inscrite afin de financer l'augmentation du nombre de retraites du combattant qui sont servies depuis 1^{er} juillet 2004, aux personnes ayant servi 4 mois en Afrique du nord (article 123 de la loi de finances pour 2004). Enfin, la décrystallisation des pensions implique l'inscription d'une provision de 2 millions d'euros.

b) 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 assurer à celles-ci 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 2004, en appliquant aux chapitres de la dette viagère une majoration correspondant aux revalorisations des traitements de la fonction publique décidées en 2004 et une provision au même titre, pour 2005.

S'agissant des pensions militaires d'invalidité, une provision de 2,2 millions d'euros est inscrite à ce chapitre afin de financer une éventuelle revalorisation du point qui interviendrait en 2005. Au total, **la baisse des crédits des pensions militaires d'invalidité (chapitre 46-20) se limite à 1,8 %**, soit 41,2 millions d'euros, contre 127,96 millions d'euros en 2004.

Pour la retraite du combattant, une provision de 0,6 million d'euros est inscrite à ce chapitre afin de financer une éventuelle revalorisation du point qui interviendrait en 2005. Au total, **la majoration des crédits de la retraite du combattant atteint 35 millions d'euros (+ 6,2 %)**, contre seulement 24,1 millions d'euros en 2004.

Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (– 0,2 % par rapport à 2004), qui s'établiront, en 2005, à 2.831 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES CHAPITRES DE LA DETTE VIAGÈRE

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution LFI 2004 et PLF 2005	Évolution
Chapitre 46-21 – Retraite du combattant	565	600	+ 35,0	+ 6,2 %
Chapitre 46-20 – Pensions d'invalidité, allocations, indemnités diverses	2.262	2.221	– 41,2	– 1,8 %
Total dépenses indexées	2.827	2.821	– 6,2	– 0,2 %

Source : projet de loi de finances

c) 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 et celle des pensions militaires d'invalidité de l'année précédente, ce qui permet d'intégrer l'impact des mesures catégorielles. Une mise à niveau d'évolution de la valeur du point de pension est alors réalisée au 1er janvier de l'année en cours (recalage en niveau) puis un versement de supplément de pension compensant le manque à gagner de l'année précédente (rattrapage en masse) est effectué.

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

Au 1^{er} janvier 2002, le point atteignait 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.

Au 1^{er} janvier 2004, la valeur du point a été portée à 12,89 euros. La commission tripartite, qui vient d'être renouvelée, devrait se réunir à l'automne pour se prononcer sur la proposition.

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 1990-2003 **un pensionné à 100 %** avec allocation de grand mutilé (indice 100) **aura perçu 1.220,79 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	Écart
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	—	10	10
Valeur du point moyenne sur l'année	1.057,40	1.045,93	11,77
2002			
Rappel opéré au titre de 2001	—	0,00	10,00
Valeur du point moyenne sur l'année	1.084,61	1.060,35	24,26
2003			
Rappel opéré au titre de 2002	—	—	—
Valeur du point moyenne sur l'année	1.092,65	1.069,17	23,48
Écart total sur la période	1.220,79 euros (1)		

Source : ministère délégué à la Défense chargé des Anciens combattants

B.— LE BILAN DES MESURES RELATIVES AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

Votre Rapporteur spécial rappelle que l'article 121 de la loi de finances pour 2004 prévoit une majoration des pensions des veuves. Cette mesure prendra son effet, en année pleine, en 2005. En outre, il convient de rappeler que la loi de finances initiale pour 2002 a institué deux mesures nouvelles et que l'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a

également prévu 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.– 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 121 de la loi de finances initiale pour 2004 a complété ce dispositif en majorant les pensions de toutes les veuves.

a) Le relèvement des pensions de 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 121 de la loi de finances initiale pour 2004 mentionne donc, 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 par celui chargé des finances.

Cette revalorisation étant effective depuis le 1^{er} juillet 2004, une dotation de 11,84 millions d'euros est proposée, pour 2005, au chapitre 46-20.

b) Les effets de l'augmentation des pensions des veuves de grands invalides

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 2,3 millions d'euros, répercutée dans les services votés pour 2005.**

2.- Le paiement des pensions des 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. Cet article 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 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. **Cette mesure a entraîné une majoration des crédits, répercutée dans les services votés pour 2005.**

C.- LA CARTE DU COMBATTANT ET 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. **Son montant annuel est de 425,37 euros.**

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 121 de la loi de finances initiale pour 2004 permet 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.

1.- Les assouplissements 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 121 de la loi de finances initiale pour 2004 a, enfin, remédié 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 la retraite du combattant, **cette mesure se traduit par une augmentation de ces dotations de 3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.**

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

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

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'attention de votre Rapporteur spécial a récemment été attirée sur cette mention. Le titre IX de ce code est consacré à des « dispositions relatives à la protection sociale complémentaire des salariés et aux institutions à caractère paritaire ». Il s'agit des régimes de retraite complémentaire. Cependant, il faut souligner que la référence de l'article L. 256 du code des pensions d'invalidité et des victimes de guerre vise, en fait, une ancienne rédaction du code de la sécurité sociale... En effet, au moment où cette disposition a été prise – c'est-à-dire avant 1958 – **le livre IX du code de la sécurité sociale contenait les dispositions relatives au fonds national de solidarité, devenu aujourd'hui l'allocation supplémentaire au minimum vieillesse**, prévue par les articles (actuels) L. 815-2 et L. 815-3 du code de la Sécurité sociale. Ces dispositions ne bénéficient, entre 60 et 65 ans, qu'aux personnes inaptes au travail.

En outre, 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 2005, aux services votés.

D.– 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, « M. 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 décrystallisation.

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

Dès 1962, ces dispositions de « cristallisation » s'appliquaient à la quasi-totalité des États d'Afrique Noire (exceptés le Sénégal, le Gabon, le Tchad et la République Centrafricaine) et aux trois États du Maghreb. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1979 (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.

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 Vietnam, 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 Vietnam.

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 législatif

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 « M. 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).

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 1^{er} 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'État 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.

5.– La mise en œuvre de la dé cristallisation

Le décret n° 2003-1044 du 3 novembre 2003 et l'arrêté du 3 novembre 2003 ont précisé le dispositif de révision des prestations versées aux ressortissants des différents pays et résidant hors de France.

a) Le dispositif réglementaire

Ce dispositif a permis de fixer une nouvelle valeur des points, à partir des parités de pouvoir d'achat publiées annuellement par l'Organisation des Nations Unies (ONU), sans que les nouvelles valeurs puissent dépasser la valeur du point français ou être inférieures à la valeur actuelle majorée de 20 %. Un rappel de quatre annuités est également prévu.

De plus, une révision des droits, pour les pensions militaires d'invalidité, peut être demandée par les intéressés, pour aggravation des infirmités indemnisées ou pour prise en compte des infirmités nouvelles en relation avec celles déjà indemnisées. La réversion de certaines prestations est possible, sur demande des intéressés, en faveur de ceux des ayants cause qui le sont devenus depuis la date d'application des textes qui ont fixé la cristallisation.

Enfin, les textes réglementaires prévoient la possibilité de renoncer à la pension ou la retraite en optant pour le **versement d'un capital dont le montant tient compte de l'âge et de la situation de famille**.

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

b) Les crédits budgétaires

En 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. Ces crédits n'ont commencé à être consommés qu'en 2004, compte tenu de la date de publication du décret. Pour 2005, une dotation de 32 millions d'euros est proposée, dont 30 millions d'euros au titre des pensions militaires d'invalidité et 2 millions d'euros au titre de la retraite du combattant.

Le coût de la mesure a été évalué par la direction de la comptabilité publique :

ÉVALUATION DU COUT DE LA DECRISTALLISATION

(en millions d'euros)

	Au titre de 2004	Rappels
Pensions militaires d'invalidité (chapitre 46-20)	23,78	54,91
Retraite du combattant (chapitre 46-21)	4,99	5,79
Total	29,77	60,70

Source : Direction de la comptabilité publique du ministère des finances

E.– 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 du budget 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 Georges Pompidou a présenté une synthèse de ses travaux au Gouvernement au début de l'été 2003. 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.**

Le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale, a été publié au Journal officiel de la République française du 29 juillet 2004. Les orphelins des déportés résistants et déportés politiques morts en déportation et des personnes arrêtées et exécutées dans les conditions définies aux articles L. 274 et L. 290 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre bénéficient ainsi d'une prestation d'un montant équivalent à celui fixé par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

Par analogie avec le décret du 13 juillet 2000, les personnes visées par ce décret sont, pour l'essentiel, les orphelins des déportés et des personnes arrêtées et exécutées sommairement par les nazis. Il convient toutefois de souligner que les autres orphelins de guerre ont néanmoins bénéficié de réparations spécifiques. Ainsi, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a prévu un droit à réparation pour les ayants cause de militaires victimes de faits de guerre, y compris les Résistants morts les armes à la main, sous la forme de pensions de veuve, d'orphelin ou d'ascendant, lorsque la victime est décédée au cours ou des suites du service. Tous les ayants cause remplissant les conditions légales pour bénéficier du droit ainsi défini, et qui en ont fait la demande, ont perçu ces pensions. Pour les orphelins de militaires morts pour la France, cette indemnisation s'est concrétisée par le versement d'un supplément s'ajoutant à la pension de veuve et ce, jusqu'au 21^{ème} anniversaire de l'enfant. Par ailleurs, tous les orphelins de guerre sont ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et peuvent bénéficier, à ce titre, de l'assistance de cet établissement public, dispensée notamment sous la forme d'aides ou de secours en cas de maladie, absence de ressources ou difficultés momentanées.

Afin de restaurer durablement la sérénité, **le Gouvernement a fait prévaloir l'équité, dans le respect scrupuleux des situations spécifiques des différentes catégories de ressortissants ayant eu à souffrir des conséquences les plus extrêmes de la Seconde Guerre mondiale.**

F.— L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Votre Rapporteur rappelle que l'Institution nationale des Invalides (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) et pour 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.— Des effectifs consolidés

Les effectifs de l'INI seront renforcés par des transformations et des transferts d'emplois qui conduiront, globalement à **augmenter ses effectifs de quatre postes en 2005.**

Dans le cadre du renforcement de la « démarche qualité », trois emplois d'agents techniques sont transformés en emplois d'aides-soignants, pour un coût de 1.994 euros, pris en charge par l'établissement public, un emploi d'aide-soignant est transformé et un emploi d'ouvrier est transformé en emploi d'adjoint administratif, pour un coût de 855 euros, pris en charge par l'établissement public. Par ailleurs, 15 emplois de surveillants sont transformés en emplois de cadres de santé. Le coût de cette dernière mesure a été anticipé dans les dotations versées à l'Institut dans le cadre des lois de finances initiales pour 2003 et 2004.

Une mesure de repyramidage implique la transformation de trois emplois d'infirmiers et de deux emplois de techniciens paramédicaux, pour un coût de, respectivement, 21.081 euros et 14.054 euros, pris en charge par l'établissement public. En outre, il est prévu la création d'un emploi d'ergothérapeute, pour un coût de 37.034 euros, pris en charge par l'établissement public. De plus, un emploi d'agent administratif est transféré au budget de la défense tandis que, depuis ce même budget, un emploi de d'adjoint administratif est transféré à l'INI, pour un coût de 865 euros pour le budget des Anciens combattants. Deux emplois de techniciens et un emploi d'ouvrier sont également transférés, pour coût, respectivement, de 65.625 euros et 22.037 euros pour ce même budget. Au total, **l'effectif de l'INI s'élèvera à 403 personnes pour 2005.**

2.— Des moyens en progression

La dotation de l'Institution pour 2005 progresse de 1,9 % après une hausse de 9,2 % en 2004 et de 4,2 % en 2003. Elle s'établira à 7,2 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.

Plus précisément, la progression des crédits, qui atteint 138.427 euros, s'explique, pour 88.427 euros par les mesures relatives au personnel et, pour **50.000 euros, par une progression de ses moyens de fonctionnement courant.** Ces crédits permettront à l'Institution, 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. 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'Institution 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 sensorico-cognitive et le lancement d'un partenariat avec le Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés ;

– 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 maisons de retraite se poursuit. En effet, la subvention d'investissement aux deux établissements publics (imputée sur le chapitre 67-10, article 70 du budget du ministère de la Défense) s'établira à 1,29 million d'euros en autorisations de programme et 1,70 million d'euros en crédits de paiement.

III.— LE RENFORCEMENT DE L’ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE A L’EGARD DU MONDE COMBATTANT

Le rôle du ministère délégué 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) enregistrent 50 suppressions d’emplois d’agents 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 million d’euros. En outre 18 emplois sont supprimés dans les maisons de retraite, dans le cadre de l’externalisation de certaines tâches. Il s’agit d’une économie de 0,5 million d’euros pour l’établissement public. De même, 21 emplois sont supprimés dans les écoles de reconversion professionnelle, représentant une économie de 0,53 million d’euros, dont 0,44 million d’euros redéployés.

Par ailleurs, le présent projet de budget prévoit **60 créations d’emplois** de délégués à la mémoire combattante, d’un coût de 1,6 million d’euros entièrement pris en charge par l’établissement public. De même, 14 emplois de professeurs des écoles de rééducation professionnelle sont créés, pour un coût de 605.746 euros entièrement pris en charge par l’établissement public.

De plus, **des mesures de transformation d’emplois** accompagnent la réforme de l’établissement public. Trois emplois de la direction générale de l’établissement sont transformés pour un coût nul. Dix emplois de surveillants sont transformés en emplois de cadres de santé. Le coût de ces transformations de postes a déjà été provisionné en loi de finances initiale, tant en 2003 qu’en 2004.

Deux emplois d'agents des services techniques sont transformés, pour un coût de 1.236 euros, pris en charge par l'établissement public.

S'agissant des maisons de retraite, trois emplois administratifs sont transformés en deux emplois de secrétaires généraux (soit une économie de 7.528 euros pour le budget de l'établissement public), deux emplois de d'infirmier sont transformés en un poste de cadre de santé, (soit une économie de 27.780 euros pour le budget de l'établissement public). Un emploi d'aide-soignant est transformé en emploi d'agent technique (soit une économie de 2.649 euros pour le budget de l'établissement public) et sept emplois d'infirmiers sont transformés en cinq emplois de psychologues (soit une économie de 24.094 euros pour le budget de l'établissement public).

En ce qui concerne les écoles de reconversion professionnelle, 8 emplois de conseillers pour la recherche d'emplois sont transformés en emplois de professeurs, pour un coût de 92.084 euros, pris en charge par l'établissement public et 16 emplois sont transformés en 9 emplois d'attachés et 2 emplois de secrétaires administratifs, ce qui représente une économie de 28.659 euros pour l'établissement public. Enfin, une mesure de repyramidage du corps des professeurs des écoles de reconversion professionnelle implique la transformation de deux emplois de professeurs des écoles de rééducation professionnelle, pour un coût de 23.574 euros, pris en charge par l'établissement public.

Globalement, l'effectif global de l'ONAC devrait s'établir à **1.479** personnes en 2005. 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 2005**

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- 15	- 72	- 20	0	+ 33	+ 24	+ 17	- 5	0	- 26	+ 11	- 13	- 46	- 27	- 24

Source : ministère délégué à la défense, chargé des Anciens combattants

2.- Les moyens

Le projet de loi de finances pour 2005 réduit de 0,7 million d'euros la dotation de fonctionnement versée à l'ONAC. En réalité, les mesures de suppressions d'emplois impliquent, mécaniquement, une baisse de cette subvention de 1,6 million d'euros. La réduction des crédits de seulement 0,7 million d'euros s'explique par deux mesures nouvelles :

– une dotation de 294.217 euros doit permettre de revaloriser les indemnités des agents de l'ONAC ;

– et une dotation de 564.166 euros permettra de renforcer les moyens de fonctionnement de l'établissement public.

Votre Rapporteur souligne que la baisse apparente des crédits ne doit pas cacher la **progression de l'effort de l'État** en faveur du fonctionnement de l'établissement. Cette augmentation de 858.383 euros est la plus forte de ces trois dernières années puisqu'elle n'était que de 759.728 euros en 2004, et de 384.487 euros en 2003. Cette progression des dotations permettra de conforter l'Office dans ses missions de service de proximité auprès de ses ressortissants. **Au total, les moyens de l'ONAC auront progressé de plus de 2 millions d'euros depuis 2003.** Les services départementaux de l'Office ont désormais pour mission de prendre en charge la gestion spécifique des droits des harkis, qui relevait, jusqu'alors, de la compétence des préfetures. Il en est de même de la gestion des cartes de stationnement 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 (imputée sur le chapitre 67-10, article 70 du budget du ministère de la Défense) s'établira à 1,29 million d'euros en autorisations de programme et 1,70 million d'euros en crédits de paiement. Cette mesure permettra de poursuivre l'effort de réhabilitation des maisons de retraites gérées par l'ONAC et notamment d'assurer la mise aux normes d'hygiène et de sécurité.

B.— UN EFFORT NATIONAL D'ACTION SOCIALE RENFORCE

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 2005, 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.**

Les différents crédits d'action sociale sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
Remboursements à diverses compagnies de transport	6,27	5,64	– 10,0 %
Indemnités et pécules	0,04	0,03	– 25,0 %
Dépenses sociales de l'ONAC	12,13	12,60	+ 3,9 %
Rentes mutualistes	199,00	205,20	+ 3,1 %
Total	217,44	223,47	+ 2,8 %

La progression de ces dotations s'explique essentiellement par la progression des dépenses liées aux rentes mutualistes et à l'action sociale.

1.- L'aide sociale de l'État

a) La prise en charge des frais de transport

Jusqu'en 2004, cette dotation au chapitre 46-03. Elle figure désormais à l'article 10 du chapitre 46-30. Ces crédits assurent, 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, le financement du remboursement à la SNCF des réductions de tarifs de transport.

En 2005, les dotations pour le remboursement des frais de voyages, demeurent inscrites au chapitre 46-03. La dotation est stable à 205.224 euros. En revanche, les crédits permettant le remboursement à la SNCF des réductions de tarifs de transport figurent à l'article 10 du chapitre 46-30, pour un montant de 5,64 millions d'euros, en baisse de 10 %, pour les adapter aux besoins.

En **2003**, la dotation inscrite 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 ont porté le montant des crédits disponibles à 4,9 millions d'euros, consommés à 99,9 %.

Au total, le montant des crédits du chapitre 46-03 s'élève, 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 million d'euros, tandis que ceux destinés aux réductions de transports se contractent de 505.000 euros pour s'établir à 6,06 millions d'euros. Ce montant a été réduit de 1,88 million d'euros par le décret d'annulation du 9 septembre 2004, ramenant cette dotation à 4,2 millions d'euros (hors frais des familles).

Dans ce contexte, la dotation proposée pour 2005, bien qu'en baisse significative, paraît encore surdimensionnée. Il est vraisemblable qu'elle fasse l'objet d'annulations en cours de gestion.

b) Les actions de soutien

Le chapitre 46-04 (dont l'intitulé est « Subventions, indemnités et pécules ») regroupe en 2004 les subventions et secours (article 10) ainsi que les subventions en faveur de la mémoire (article 20) et les indemnités et pécules (article 30). Ces dernières figureront à l'article 20 du chapitre 46-30 en 2004. L'évolution des crédits du chapitre 46-04 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 31.500 euros**. Le montant de ses crédits s'établira ainsi à 252.151 euros en 2005, ce qui correspond au montant prévu au projet de loi de finances pour 2004 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 89.700 euros**. En outre, une mesure d'ajustement des crédits aux besoins propose de réduire ces crédits de 509.000 euros, portant le montant des crédits demandés à 1,6 million d'euros pour 2005.

Les crédits d'indemnités et de pécules sont affectés par une mesure d'ajustement des crédits aux besoins de 11.000 euros, les ramenant à 34.735 euros. Rappelons que cette dotation 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. Les ordonnancements étaient de 4.693 euros en 2004. La dotation proposée pour 2005 est très largement surévaluée.

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 Bleu de France notamment). Elle a doublé depuis 1999 et représente actuellement près de 80 % du budget d'action sociale de l'ONAC.

Au titre de l'exercice 2003, les dépenses d'action sociale individuelles et collectives financées au moyen de la subvention de l'État s'élèvent à 12,138 millions d'euros majorés de 2,7 millions d'euros de fonds propres de l'ONAC, ce qui porte le total des dépenses sociales à **14,838 millions d'euros**.

L'action sociale individuelle que conduisent les services départementaux et que les consulats généraux relaient auprès des ressortissants nécessiteux résidant à l'étranger représente au titre de l'exercice 2003 **44.333** interventions individuelles pour un montant total de 12,457 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter l'octroi de 666 prêts et avances remboursables pour un montant total de 0,979 million d'euros soit un total général de 44.999 interventions individuelles pour un montant total de **13,436** millions d'euros.

Le bilan des interventions sociales individuelles pour 2003 est retracé dans le tableau suivant :

BILAN GLOBAL DES INTERVENTIONS SOCIALES INDIVIDUELLES EN 2003

(en milliers d'euros)

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant
Anciens combattants	16.590	4.639,9
Harkis	1.362	670,0
Veuves	16.067	5.154,4
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	1.407	664,6
Pupilles mineurs ou en études	659	463,9
Assistance aux ressortissants à l'étranger	7.942	633,5
Secours permanents et occasionnels aux compagnes et aux pensionnés hors-guerre	227	158,9
Territoires d'Outre-mer	74	64,4
Subventions pour l'équipement automobile des grands invalides et mutilés de guerre	5	7,2
Total interventions individuelles	44.333	12.457,1
Prêts et avances remboursables	666	979,2
Total général	44.999	13.436,3

Source : ministère délégué à la défense chargé des Anciens combattants

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

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	2004 inscrits	2005 prévus
Action sociale individuelle	État	6,940	9,042	9,781	10,573	10,016	10,016
	Fonds propres	1,182	1,317	1,545	1,725	n.c.	n.c.
	Total	8,123	10,359	11,326	12,298		
Action sociale collective	État	1,340	1,362	1,113	0,976	1,534	1,534
	Fonds propres	0,001	0	0	0	n.c.	n.c.
	Total	1,341	1,362	1,113	0,976		
Prêts	État						
	Fonds propres	1,002	0,922	0,854	0,979	0,979	0,979
	Total	1,002	0,922	0,854	0,979	0,979	0,979
Subventions TOM et associations	État	0,419	0,457	0,533	0,585	0,585	0,585
	Fonds propres	0,001	0,003				
	Total	0,420	0,460	0,533	0,585	0,585	0,585
Total		10,885	13,104	13,825	14,838	—	

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. Cette dotation de 1,52 million d'euros est désormais pérennisée, puisque inscrite au projet de loi de finances depuis l'an dernier. Elle est, en 2005, intégrée aux services votés. Elle a notamment pour objet d'apporter des secours aux veuves.

Le montant des crédits alloués pour 2004 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 plus que doublé. **En 2003, 16.067 actions en faveur des veuves ont été effectuées (+ 29,7 %).**

c) Des moyens en progression en 2005

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 12,60 millions d'euros, contre 12,135 millions d'euros en 2004. **Cette progression de 3,8 % s'explique par l'inscription d'une mesure nouvelle de 465.000 euros sur ce chapitre.**

Dans le prolongement des actions engagées en matière d'action sociale, l'ONAC développera, en 2005, 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.

C.— LA GESTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Votre Rapporteur rappelle que l'article 114 de la loi de finances initiale 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 413.050, pour une majoration – spécifique – annuelle d'un **montant moyen de 258,45 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

En 2002, la dotation affectée à la majoration de la rente mutualiste s'est fixée à 103,36 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 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. Ces crédits ont été réduits de 5 millions d'euros par décret d'annulation. La dotation disponible a été consommée à 100 %.

Pour tenir compte de cette forte consommation et adapter les crédits aux besoins prévisibles, les crédits ont augmenté en 2004 de 25,1 millions d'euros. La dotation destinée à financer pour porter la dotation destinée à financer la majoration spécifique se fixait à 114,375 millions d'euros (+ 28 %). Au total la dotation votée pour 2004 atteignait 199 millions d'euros. Au 31 août 2004, 85 % de cette dotation avait déjà été consommée. C'est pourquoi le projet de loi de finances propose à nouveau **une augmentation de ces crédits de 6,2 millions d'euros (+ 3 %)**. Ils se monteront à 205,2 millions d'euros.

Votre Rapporteur relève que ces crédits ont été regroupés au sein d'un article 70 du chapitre 46-30. **Il n'est donc plus possible de distinguer dans le bleu ce qui relève de la majoration légale de ce qui relève de la majoration spécifique aux anciens combattants.**

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

Par ailleurs, votre Rapporteur 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. Pour autant, le projet de loi de finances ne permet plus de distinguer entre les crédits de la majoration légale et ceux de la majoration spécifique aux anciens combattants.

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 1.579 euros en 2004.**

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 1997

(en euros)

Année	Plafond majorable en vigueur
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	1.570,00
2004	1.579,00

Source : ministère délégué à la défense, chargé des anciens combattants

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.

D.— 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, est passée de 50 millions d'euros en 2003 à 40 millions d'euros en 2004. La dotation proposée pour 2005 serait inscrite à l'article 30 du chapitre 46-30. Elle n'attendrait que 30 millions d'euros, en baisse de 25 %. 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 Fonds de solidarité est donc en voie d'extinction. Le nombre de bénéficiaires devrait être résiduel en 2006.**

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 **765,50 euros** au 1^{er} janvier 2004. En application de l'article 109 de la loi de finances initiale pour 1998, ce revenu peut être porté à **929,06 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. À 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⁽¹⁾, la meilleure des six dernières années sur la période précédant la demande d'allocation différentielle était prise en compte ;

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

(1) Arrêt du 8 février 1999

Le montant de l'allocation est plafonné à 1.190,66 euros nets au 1er janvier 2004 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'AD (765,50 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.

2.- L'évolution du nombre de bénéficiaires

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. 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 **1.802** en fin d'exercice 2005. Le montant moyen de l'aide mensuelle versée s'élève à **448 euros en 2004**.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation différentielle et son montant mensuel moyen :

EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE L'ALLOCATION DIFFERENTIELLE ET SON MONTANT MENSUEL MOYEN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'allocataires	9.194	5.732	4.061	2.911	2.572	1.802
Montant moyen mensuel (<i>en euros</i>)	340	390	424	443	448	

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, 913,53 euros en 2003 et 929,06 euros en 2004.

La croissance du nombre d'allocation de préparation à la retraite s'est inversée en 1998, avec 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 devrait atteindre **1.933** à la fin de l'exercice 2005. Le montant mensuel moyen de l'aide versée s'élève à **875 euros en 2004**.

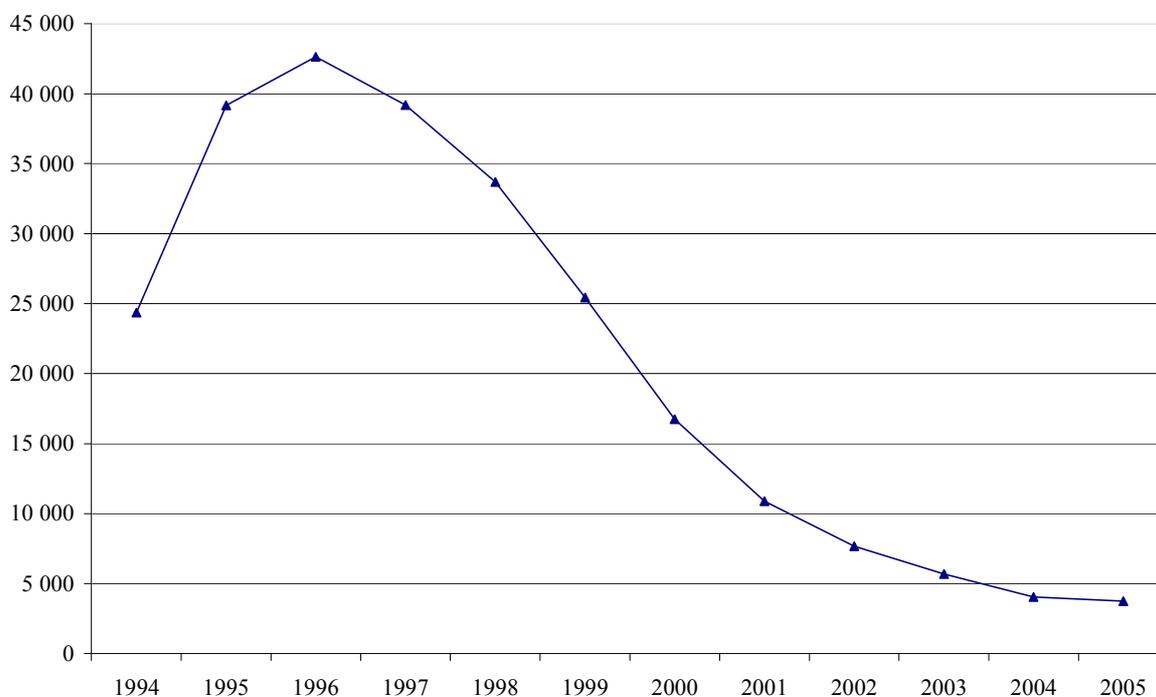
Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation de préparation à la retraite et son montant mensuel moyen :

EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE L'ALLOCATION DE PREPARATION A LA RETRAITE ET SON MONTANT MENSUEL MOYEN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'allocataires	7.550	5.143	3.604	2.784	2.104	1.933
Montant moyen mensuel (<i>en euros</i>)	868	850	852	852	875	

Le graphique suivant retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Indochine et d'Afrique du nord :

EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'INDOCHINE ET D'AFRIQUE DU NORD



3.- L'évolution des crédits

L'évolution des crédits du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (imputés sur le chapitre 46-10 jusqu'en 2004 et à l'article 30 du chapitre 46-30 à compter de 2005) 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*)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
239,92	237,33	171,76	152,30	91,47	50,00	40,00	30,00

Votre Rapporteur rappelle que ces crédits 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 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 a été portée à 51,19 millions d'euros par un décret de virement. Au total, elle a été consommée à 97,2 %. En 2004, la dotation inscrite en loi de finances était de 40 millions d'euros. Elle a été majorée de 0,68 million d'euros de crédits de reports qui ont finalement été annulés par un décret du 9 septembre 2004. **Au 31 août 2004, 62,6 % de cette dotation était consommée.**

La consommation des crédits du Fonds de solidarité (article 10 du chapitre 46-10) est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits ouverts loi de finances initiale	234,01	239,80	237,33	168,71	149,25	90,71	50,00	40,00
Disponibles après ajustements	234,01	239,80	191,32	143,71	100,58	68,87	51,19	40,00
Dépenses	236,91	233,86	100,31	138,81	95,33	66,30	49,73	

Source : rapports des contrôleurs financiers.

F.- LES SOINS GRATUITS

L'ensemble des crédits des soins figurera en 2005 au sein du chapitre 46-30. Jusqu'en 2004, les crédits des prestations assurées par l'État au titre du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre figuraient au chapitre 46-24, les crédits d'appareillage figuraient au chapitre 46-28 et les crédits des soins médicaux et le suivi sanitaire figuraient au chapitre 46-27.

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 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Différence entre LFI 2004 et PLF 2005	Évolution
Prestations assurées par l'État au titre du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre	170,00	186,00	+ 16	+ 9,4 %
Soins médicaux gratuits	79,50	79,50	0	–
Appareillage des mutilés	9,14	9,14	0	–
Total Soins	258,64	274,64	+ 16	+ 6,2 %

Globalement, les crédits budgétaires consacrés à la prise en charge des soins dus aux pensionnés de guerre progressent de 16 millions d'euros, soit une hausse de 6,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

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 nombre de bénéficiaires de ces prestations évolue de la manière suivante :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES INVALIDES DE GUERRE

	1999	2000	2001	2002	2003
Invalides de guerre	17 234	15 863	15 626	14 887	13 571
Ayants droit d'invalides de guerre	22 536	21 027	19 094	18 187	16 764
Total	39 770	36 890	34 720	33 074	30 335

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

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 2003, la dotation de ce chapitre a été fixée à 185 millions d'euros. Elle a été consommée à 99,9 %. En 2004, elle a été réduite à 170 millions d'euros. Cette dotation est consommée à hauteur de 55,2 % au 31 août 2004. Pour 2005, les crédits proposés s'élèvent à **186 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 277.698 au 31 décembre 2002 (source : « Vert » budgétaire pour 2004), soit 35,7 % des pensionnés.

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 DES SOINS MEDICAUX

(en millions d'euros)

Chapitre 46-27	2002	2003
Budget voté	104,43	90,44
Dotation finale	95,00	79,24
<i>Évolution dotation utilisable</i>	<i>- 11,23 %</i>	<i>- 16,6 %</i>
Crédits consommés (arrondis)		
Article 10 : Soins médicaux et frais accessoires	82,07	61,43
<i>Évolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	<i>- 10,44</i>	<i>- 25,15</i>
Article 20 : Thermalisme	6,40	6,00
<i>Évolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	<i>- 29,96</i>	<i>- 6,34</i>
Article 30 : Maladies mentales	2,86	2,71
<i>Évolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	<i>- 4,25</i>	<i>- 5,24</i>
Article 40 : Centres de réforme	0,59	0,50
<i>Évolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	<i>- 19,42</i>	<i>- 15</i>
Total du chapitre	91,92	70,63
<i>Évolution par rapport à l'année précédente (en %)</i>	<i>- 12,03</i>	<i>- 23,16</i>

Source : Secrétariat d'État au Budget

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 devait être disponible. En réalité votre Rapporteur souligne que les crédits réellement utilisables n'étaient que de 70,63 millions d'euros, intégralement consommés. **En effet, une somme de 8,6 millions d'euros a été gelée en cours de gestion 2003. Elle a été reportée sur la gestion 2004, mais elle a été immédiatement gelée, avant d'être annulée par un décret du 9 septembre 2004.** La dotation pour 2004 s'élevait à 79,5 millions d'euros, mais 90 % de cette somme était déjà consommée au 31 août 2004. Elle risque donc de ne pas être suffisante.

Les dotations prévues par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 79,5 millions d'euros, soit une dotation stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

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**. En effet, un arrêté interministériel du 7 novembre 2002 a porté le remboursement au montant antérieur.

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.

Jusqu'en 2004, 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. Ces crédits figureront en 2005 à l'article 60 du chapitre 46-30.

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.

Ce chapitre budgétaire assure la prise en charge – tiers-payant – de tous les appareils nécessités par les infirmités pensionnées des ressortissants. Il finance, dans quelques cas encore, à titre remboursable par les caisses d'assurance maladie (par la voie du rattachement de fonds de concours), ces mêmes prestations en faveur des personnes handicapées qui leur sont affiliées et ayant bénéficié de l'intervention de ses centres d'appareillage (indemnités accordées aux invalides convoqués devant eux, frais d'expédition des appareils). Compte tenu des difficultés de gestion qu'elle entraînait, le ministère a décidé de mettre fin à cette procédure d'avances budgétaires en faveur des fabricants, mise en œuvre pour le compte des organismes d'assurance maladie.

À ces dépenses en nature s'ajoutent la prise en charge et le financement de dépenses liées à diverses autres prestations assurées par les centres d'appareillage ou d'interventions pécuniaires (participation à des manifestations publiques, subventions).

Le tableau suivant présente l'évolution des opérations d'appareillage et des consultations médicales :

**EVOLUTION DES OPERATIONS D'APPAREILLAGE
ET DES CONSULTATIONS MEDICALES**

	2002	2003
Opérations d'appareillage	32.000	27.000
Consultations médicales d'appareillage	5.700	4.000

Les crédits demandés pour 2005 sont stables à 79,5 millions d'euros.

La stabilité de ce montant est motivée par le fait que, malgré la diminution des parties prenantes, certains pensionnés invalides ont besoin d'appareils nouveaux et supplémentaires, en plus de ceux dont ils bénéficient d'ores et déjà, pour compenser leurs invalidités et conserver leur autonomie.

Par ailleurs, le coût de ces appareils est de plus en plus important en raison du développement technologique. Cette même constatation vaut aussi pour les appareillages plus traditionnels (prothèses et orthèses), qui n'échappent pas à l'innovation et s'avèrent également de plus en plus onéreux (revalorisations réglementaires régulières des prix de vente), et dont doivent naturellement pouvoir bénéficier les pensionnés.

En outre, cette dotation permettra de financer la réouverture d'un service d'appareillage auprès de l'ambassade de France en Algérie, pour environ un millier de pensionnés invalides bénéficiaires d'appareillages.

IV.- LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

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 8,3 millions d'euros, contre 8,9 millions d'euros en 2004, comme l'illustre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MÉMOIRE

(en millions d'euros)

Chapitres		LFI 2004	PLF 2005	Évolution
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 Information historique Actions culturelles Entretien des cimetières de garnison	1,750 0,633 0,383 0,068	0,570 1,480 0,710 0,066	- 0,28 %
34-01 art. 28 (ex 37-61 art. 10) budget <i>Défense</i>	Entretien des nécropoles nationales	1,029	1,029	0 %
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 (1)	2,212	1,613	- 27,08 %
54-41 art. 98 budget <i>Défense</i>	Remise en état des sépultures de guerre (crédits de paiement)	1,160	1,146	- 1,21 %
66-50 art. 62 budget <i>Défense</i>	Tourisme de mémoire (crédits de paiement)	0,923	0,923	0 %
Total		8,933	8,312	- 6,95 %

(1) En LFI 2004, le soutien aux actions de mémoire a été augmenté par un amendement de réserve parlementaire d'un montant de 89.700 euros.

Cette baisse doit être nuancée. En effet, la dotation du chapitre 46-04, article 20, a été augmentée du fait de l'adoption d'un amendement de réserve parlementaire de 89.700 euros. À périmètre constant, la baisse des crédits de subventions en faveur des actions de mémoire.

A.- LES ACTIONS DE MEMOIRE

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 ministère délégué 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 de l'ancien secrétariat d'État au ministère de la Défense.

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 et la valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire.

2.– Une politique de la mémoire ambitieuse

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 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).

b) L'information historique et l'action pédagogique

L'action pédagogique se traduit par la production d'outils, centrés en 2004 autour du thème : « Souffrances et espérances : 1914 – 1944 – 1954 ». La direction apporte son soutien à des projets éducatifs. Au 1^{er} août 2004, 22 opérations ont été menées pour un montant d'environ 0,08 million d'euros auxquels s'ajoutent des délégations de crédits accordées aux services départementaux de l'ONAC, soit environ 0,2 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 240 projets présentés par les établissements scolaires, dont 139 liés au 60^{ème} anniversaire des débarquements et de la libération. 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.

Par ailleurs, 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.

Enfin, la DMPA a soutenu l'édition d'ouvrages destinés au grand public en partenariat avec des éditeurs bénéficiant d'un solide réseau de diffusion, pour un montant total de 156.000 euros. Des subventions aux œuvres artistiques, littéraires et aux spectacles ont été allouées pour un montant de 282.600 euros, entre juillet 2003 et juillet 2004. Sur la même période, le soutien à des productions audiovisuelles s'est élevé à 144.500 euros. Un grand nombre des projets culturels soutenus était lié aux commémorations du 60^{ème} anniversaire des débarquements et de la Libération. Le montant total consacré à ces projets s'élève à 0,31 million d'euros.

c) 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 sont en cours.

Un DVD intégrant un film sur les « Fortifications de France » a été réalisé en partenariat avec l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense. La traduction en anglais et en allemand du site internet www.cheminsdememoire.gouv.fr est en cours. En outre, le mémorial national de la Pointe Saint-Mathieu dédié aux marins morts pour la France (Finistère) a été revalorisé et la valorisation culturelle et touristique du camp de Gurs (Pyrénées-Atlantiques) a été entreprise.

Par ailleurs, une convention a été signée à Lille le 9 février 2004 entre M. Léon Bertrand, secrétaire d'État au Tourisme et M. Hamlaoui Mékachéra, ministre délégué à la Défense, chargé des Anciens combattants, afin d'améliorer l'information, l'accessibilité (notamment pour les handicapés) et le multilinguisme sur les sites de mémoire.

Le ministre de la défense a annoncé, au début de l'année 2003, son intention de remplacer les différents services traitant des archives par un service unique pour le ministère de la défense. Le suivi de cette réforme a été confié à la Secrétaire générale pour l'administration dans le cadre du Comité pour la réforme et l'innovation administrative. Un groupe de travail, piloté par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), comprenant des représentants des directions et services concernés, s'est réuni régulièrement d'avril à octobre 2003 et a rendu ses conclusions lors du CRIA du 20 octobre 2003. Les propositions ont été entérinées et la ministre a annoncé son intention de mettre en œuvre la réforme en 2004.

Consulté par plus d'un million de visiteurs depuis son inauguration en novembre 2003, le site « Mémoire des hommes » connaît un succès exceptionnel. Il donne actuellement accès au grand public à trois bases de données relatives aux « Morts pour la France », celle de 1914-1918, celle des Fusillés du Mont Valérien pendant la Seconde Guerre Mondiale et celle de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (1952-1962).

D'ici à la fin de l'année, deux nouvelles bases seront mises en ligne : celle relative aux 80 000 personnes, navigant ou non, de l'aéronautique militaire en service pendant la Première Guerre Mondiale (1914-1918) et celle relative aux trois millions de personnes ayant fait partie de la garde impériale et de l'infanterie de ligne du Premier Empire. À partir de 2005 d'autres bases devraient être accessibles à leur tour, notamment celles des « Morts pour la France » pendant la guerre d'Indochine et la Seconde Guerre Mondiale.

3.– 2005, une année exceptionnelle

Pour la politique de mémoire, 2005 sera une année exceptionnelle, dominée par des commémorations de très grande ampleur de la victoire sur le nazisme et de la libération des camps de concentration et d'extermination.

La célébration du 60^{ème} anniversaire des débarquements et de la Libération de la France a été un grand succès. En 2005, ces commémorations s'achèveront avec le 60^{ème} anniversaire de la victoire sur le nazisme, de la victoire en Asie, de la libération des camps de concentration et d'extermination et du retour des prisonniers de guerre et des victimes du Service du travail obligatoire.

Le 27 janvier 2005 marquera le 60^{ème} anniversaire de l'entrée des soldats alliés à Auschwitz-Birkenau. Cette commémoration sera marquée par l'inauguration du nouveau pavillon français. Elle représentera l'aboutissement d'un projet majeur décidé en 2003 par le Premier ministre, et conduit par le ministre délégué aux anciens combattants en liaison avec les autorités polonaises et la direction du musée d'État polonais d'Auschwitz-Birkenau.

À l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la libération des camps de concentration, sera inauguré le « Centre européen du Résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi », construit à proximité immédiate de l'ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof, en Alsace. Le centre européen et le musée seront inaugurés à l'automne 2005. Les nouvelles installations, réparties sur deux niveaux, auront pour cœur la Kartoffelkeller (cave à pommes de terre) construite par les déportés, qui sera pour la première fois présentée au public. Les espaces d'information historique seront complétés par des lieux d'écoute et de réflexion, où le visiteur prendra la mesure de l'engagement résistant. L'ensemble de ces espaces, destiné à tous les publics, sera accessible en plusieurs langues.

Le 8 mai 1945, la capitulation de l'Allemagne est signée à Berlin. La commémoration de cette journée revêtira, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la fin de la guerre, une ampleur particulière, tout comme la commémoration de la capitulation japonaise le 2 septembre. En Indochine, la résistance française subit en 1945 une sévère répression. Cette résistance en Extrême-Orient sera évoquée au travers de manifestations spécifiques.

2005 verra également la commémoration de l'année 1915, au cours de laquelle les combats se sont enlisés dans une guerre de position. L'accent sera mis sur la souffrance des régions concernées et l'émergence des armes nouvelles particulièrement meurtrières.

La commémoration du 90^{ème} anniversaire du débarquement du corps expéditionnaire franco-britannique sur la presqu'île de Gallipoli permettra de rappeler le sacrifice de ces combattants.

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 2004, il convient de souligner l'aménagement de la crypte de Thil (Meurthe-et-Moselle) dans le cadre de la valorisation d'un lieu de mémoire complémentaire au camp de concentration de Natzweiler-Struthof, la restauration du cimetière français de Sébastopol où reposent près de 45.000 soldats morts

pendant la guerre de Crimée – qui a pu aboutir après quelque dix ans de négociations –, la restauration de la tour lanterne et de la basilique de la nécropole nationale de Notre-Dame-de-Lorette et l'installation sous l'Arc de Triomphe d'une plaque à la mémoire des Français combattants de la guerre de Corée.

En outre, l'étude d'un projet de construction à Douaumont d'un mémorial des soldats musulmans morts pour la France a été lancée. Il devrait être inauguré en 2006 à l'occasion du 90^{ème} anniversaire de la bataille de Verdun.

En **2004**, les crédits ont permis de financer des opérations sur les sites suivants : la basilique de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais), Lyon-la-Doua (Rhône), Flirey (Meurthe-et-Moselle), Thônes (Haute-Savoie), Saint-Nizier-du-Moucherotte (Isère), Vassieux-en-Vercors (Drôme), Douaumont (Meuse), Montceau-les-Provins (Seine et Marne), Chauconin-Neufmontiers (Seine-et-Marne), Landrecourt, Bras-sur-Meuse et Verdun Glorieux (Meuse), Betz et Orry-la-Ville (Oise), Soizy-aux-Bois (Marne) et Villé (Bas-Rhin).

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, des rénovations ont été effectuées à Belgrade (Serbie et Monténégro), Vénafro (Italie), Sébastopol (Ukraine), Diên Biên Phu (Vietnam), Gammarth (Tunisie) et Keelung (Taïwan).

En outre, des carrés militaires de cimetières communaux ont été rénovés à Neuilly-sur-Seine (Hauts-de-Seine), Le Tréport (Seine-Maritime), Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), Carcassonne (Aude), Carlepont (Oise), Dom-le-Mesnil (Ardennes) et Brus sous Forges (Essonne).

En **2005**, les crédits demandés devraient permettre de financer des opérations sur les sites suivants : les ossuaires et les entrées de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais), Doncourt-les-Longuyon (Meurthe-et-Moselle), Dieux (Meuse), Sommepey-Tahure (Marne) et Suippes (Marne). La grande nécropole de Suippes (Marne), dite « la ferme de Suippes » a été créée en 1932 pour accueillir 7.425 morts des batailles de Champagne.

Les carrés militaires de cimetières communaux de La Courtine (Creuse), Aurillac (Cantal), Alès (Gard), Saint-Jean du Gard (Gard) et Le Puy (Haute-Loire) devraient être rénovés.

S'agissant des cimetières militaires à l'étranger, le cimetière de Mers-El-Kébir (Algérie) devrait être rénové, le cimetière de Svichtov (Bulgarie) devrait être transféré, tout comme le cimetière de Tarente à Pederobba (Italie). Le cimetière de Phnom Penh (Cambodge) devrait faire l'objet de travaux. Le regroupement des cimetières français de Madagascar devrait débuter ainsi que le regroupement à Ben M'Sick des corps des soldats sénégalais de El Hank (Maroc).

L'évolution des opérations de travaux de 2001 à 2005 est retracée par le tableau ci-après :

FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RENOVATION DES NECROPOLES

(en euros)

Nomenclature	2001	2002	2003	2004 LFI	2005 PLF
1.- Travaux en France					
Crédits exercice	693.990	1.004.080	226.284	475.000	556.000
Autres ressources (1)	216.093	101.000	138.470	120.000	137.000
<i>Sous-total</i>	<i>910.083</i>	<i>1.105.080</i>	<i>364.754</i>	<i>595.000</i>	<i>693.000</i>
2.- Travaux à l'étranger					
Crédits exercice	224.322	261.988	75.284	260.000	300.000
Autres ressources (1)					
<i>Sous-total</i>	<i>224.322</i>	<i>261.988</i>	<i>75.284</i>	<i>260.000</i>	<i>300.000</i>
3.- Travaux hauts lieux					
Crédits exercice	728.529	529.514	147.132	150.000	220.000
Autres ressources (1)					
<i>Sous-total</i>	<i>728.529</i>	<i>529.514</i>	<i>147.132</i>	<i>150.000</i>	<i>220.000</i>
4.- Emblèmes	143.668	39.272 (4)	34.421 (4)	275.000	275.000
Totaux	2.006.602 (2)	1.935.854 (3)	621.592 (5)	1.280.000	1.283.000

(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.

(4) Le stock disponible a permis d'éviter l'achat d'emblèmes.

(5) Certaines opérations importantes prévues n'ont pu être réalisées à cause de la situation à l'étranger (en Crimée, en Serbie ou en Algérie) ou pour des raisons liées à la préparation ou à la passation des marchés de travaux en France (Lyon-La-Doua ou Flirey).

Source : ministère délégué à la défense chargé des Anciens combattants

L'évolution des crédits relatifs à la remise en état des sépultures, inscrits à l'article 98 du chapitre 54-41 du budget de la défense, est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DE REMISE EN ETAT DES SEPULTURES DE GUERRE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Autorisations de programme	6,70	1,16	1,16	1,08
Crédits de paiement	4,88	6,60	1,16	1,15

Source : ministère délégué à la défense chargé des Anciens combattants

La dotation de 1,08 million d'euros en crédits de paiements inscrite pour 2005 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 2005, 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 2004, une dotation de 1,16 million

d'euros était inscrite pour la remise en état des sépultures de guerre. Cette dotation est réduite à 1,146 million d'euros. Le programme de rénovation des carrés militaires de la Guerre de 1914-1918, fera l'objet d'une dotation annuelle de 1,16 million d'euros en crédits de paiement jusqu'en 2008, année de son achèvement. La dotation prévue pour 2005 sera abondée par des fonds de concours dont le montant est estimé à 137.000 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 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).

Le ministre délégué 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).

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.

La visite d'État du Président de la République, en mars 2003 a créé les conditions favorables à un programme de restauration qui a vu ses premières réalisations dans les carrés militaires du cimetière de Saint-Eugène et d'El Allia à Alger. Le site de Mers-El-Kébir pourra être restauré lorsque la situation locale le permettra.

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 :

EVOLUTION DU COUT D'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES

(en euros)

Postes budgétaires	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Entretien en France Chapitre 34-01 article 28	933.247	1.014.669	1.062.613	859 633	796.970	810.000
Entretien à l'étranger Chapitre 34-01 article 28	291.890	329.840	300.267	401 785	357.768	360.000
Salaire étranger Chapitre 31-96 article 30	563.215	558.630	650.065	584 815	585.540	586.000
Total	1.788.352	1.903.139	2.012.945	1 846 233	1.740.278	1.756.000

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 2005 consolide les dotations de l'article 28 du chapitre 34-01 destinées à l'entretien des sépultures de guerre en France. Elles se fixent à 0,81 million d'euros.

Par ailleurs, les crédits d'entretien des sépultures de guerre à l'étranger se stabilisent pour se fixer à 0,36 million d'euros. Enfin, les crédits servant à rémunérer les personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des sépultures sont reconduits à 0,59 million d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné, lors de sa réunion du 9 novembre 2004, les crédits des Anciens combattants.

Votre Rapporteur spécial a tout d'abord précisé que le taux de réponse du ministère au questionnaire budgétaire était très satisfaisant, puisque 95,1 % des réponses étaient parvenues dans les délais et que les deux réponses manquantes ont été reçues deux jours plus tard.

Pour la première fois depuis 10 ans, le budget des Anciens combattants est en progression (+ 0,14 %). Les crédits du ministère chargé des Anciens combattants s'élèveront en 2005 à 3.394,9 millions d'euros, pour 1,4 million de ressortissants au titre de la carte du combattant et 420.000 ressortissants au titre des pensions d'invalidité, dont 130.000 veuves. L'effort moyen par ressortissant augmente même de 4 %, contre une progression, pourtant notable, de 1,58 % en 2004.

La dette viagère est marquée par une double évolution. La diminution du nombre des parties prenantes entraînera une baisse de 88,3 millions d'euros des crédits du chapitre 46-20, qui finance les pensions d'invalidité ainsi que des indemnités et allocations diverses. Cette diminution des crédits est partiellement atténuée par l'application du rapport constant, qui permet de revaloriser les pensions au même rythme que le traitement des fonctionnaires. Une provision de 2,2 millions d'euros est inscrite à ce même chapitre afin de financer une revalorisation du point qui interviendrait en 2005. En outre, le relèvement des pensions des veuves de grands invalides, prévu par l'article 121 de la loi de finances pour 2004, justifie l'inscription d'une mesure nouvelle de 11,84 millions d'euros. De plus, la décrystallisation des pensions implique l'inscription d'une provision de 30 millions d'euros. Au total, la baisse des crédits du chapitre 46-20 se limite à 1,8 %, soit 41,2 millions d'euros, contre une baisse de 127,96 millions d'euros en 2004.

En revanche, les crédits affectés à la retraite du combattant (chapitre 46-21) connaissent à nouveau une augmentation. En raison de l'entrée massive dans le dispositif des Anciens combattants d'Afrique du nord, les crédits augmentent de 22,4 millions d'euros, auxquels s'ajoute une mesure d'ajustement positive de 6,98 millions d'euros. Il faut aussi ajouter une provision de 0,6 million d'euros afin de financer une revalorisation du point qui interviendrait en 2005. En outre, une provision de 3 millions d'euros est inscrite afin de financer l'augmentation du nombre des retraites du combattant qui sont servies, depuis le premier juillet 2004, aux personnes ayant servi 4 mois en Afrique du nord. Enfin, la décrystallisation des pensions implique l'inscription d'une provision de 2 millions d'euros. Au total, la majoration des crédits de la retraite du combattant atteint 35 millions d'euros (+ 6,2 %), contre seulement 24,1 millions d'euros en 2004.

Malgré la nécessité de maîtriser les dépenses publiques, il convient d'étudier les possibilités permettant de relever le montant annuel de la retraite du combattant, actuellement fixé à 425,37 euros. De même, le plafond de la rente mutualiste du combattant pourrait, de manière échelonnée, être porté de 122,5 à 130 points d'indice. Il convient d'insister sur ces points.

Dans l'ensemble, ces deux évolutions opposées conduisent à une légère baisse des crédits de la dette viagère (- 0,2 %). Cet écart permet d'orienter l'effort du ministère délégué autour d'objectifs clairs : reconnaissance, solidarité, action sociale et mémoire.

Les crédits relatifs aux réductions de tarifs de transport, aux pécules, au fonds de solidarité avec les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine, à l'assurance maladie, aux soins, à l'appareillage et la majoration des rentes, qui faisaient l'objet de sept chapitres différents, ne feront l'objet, en 2005, que d'un seul chapitre (46-30).

Les moyens de fonctionnement de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et de l'Institution nationale des invalides (INI) progresseront et leurs effectifs seront consolidés. A périmètre constant, les moyens de fonctionnement de l'INI augmentent de 50.000 euros, les moyens de fonctionnement de l'ONAC progressent de 564.166 euros, hors action sociale, sans compter une mesure de 294.217 euros destinée à revaloriser les indemnités des agents. Au total, les moyens de l'ONAC auront progressé de 2 millions d'euros depuis 2003.

Compte tenu de nombreuses mesures de transformations d'emplois, les effectifs de l'ONAC se réduiront de 24 postes tandis que ceux de l'INI augmenteront de 4 emplois.

Un certain nombre de mesures en faveur du monde combattant seront consolidées en 2005. La majoration des pensions de toutes les veuves étant effective depuis le premier juillet 2004, son coût en année pleine atteint 11,84 millions d'euros en 2005, inscrits au chapitre 46-20. L'article 123 de la loi de finances pour 2004 a étendu l'attribution de la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du Nord. L'obtention de la carte du combattant permettant de percevoir la retraite du combattant, cette mesure se traduit par une augmentation des dotations du chapitre 46-21 de 3 millions d'euros en 2005. La dotation du Fonds de solidarité pour les anciens d'Indochine et d'Afrique du nord passe de 40 millions d'euros en 2004 à 30 millions d'euros en 2005, soit une baisse de 25 %. 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. Les dotations en faveur de l'action sociale de l'ONAC progressent, pour la seconde année consécutive, puisqu'une mesure nouvelle de 465.000 euros est inscrite au chapitre 46-51, portant sa dotation à 12,6 millions d'euros (+ 3,8 %).

Enfin, le projet de loi de finances consolide l'effort de mémoire, en favorisant notamment la restauration et la préservation du patrimoine. Les crédits consacrés à la mémoire et à l'information historique s'établissent à 8,3 millions d'euros, contre 8,9 millions d'euros en 2004.

Après avoir observé que la progression du budget résultait de la mise en œuvre de mesures déjà décidées en 2003 et en 2004, **M. Denis Merville** a insisté sur la nécessité de revaloriser le montant de la retraite du combattant ainsi que le plafond de la rente mutualiste du combattant. Est-il envisagé d'accorder une allocation différentielle aux veuves d'anciens combattants dont les ressources sont inférieures au SMIC ? Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'ONAC a permis de lever les inquiétudes sur la pérennité de l'établissement public. Enfin, les provisions inscrites au budget des Anciens combattants au titre de la décrystallisation des pensions seront-elles suffisantes ?

M. Jean-Louis Dumont a tout d'abord indiqué que la pérennisation de l'ONAC, dont l'utilité pour le monde combattant est reconnue de tous, devait être assurée. Les crédits affectés à la mémoire connaissent une baisse significative. Pourtant, la mise en valeur des lieux de mémoire, au moment où se célèbre le soixantième anniversaire de la libération des camps, est une nécessité pour permettre aux jeunes générations de prendre conscience des sacrifices consentis par leurs aînés. Par ailleurs, la carte du combattant ne doit pas voir son image dénaturée. Compte tenu de la haute dimension symbolique de ce titre, il importe que son attribution réponde à des critères stricts. La France a une dette d'honneur à l'égard des anciens combattants des états antérieurement placés sous la souveraineté française, et particulièrement à l'égard des ressortissants de quelques pays africains, notamment le Sénégal, qui a décidé de mettre en place une journée du tirailleur. Si les critères de pouvoir d'achat utilisés pour revaloriser les pensions d'invalidité de ces anciens combattants n'appellent pas de remarque particulière, la retraite du combattant devrait, en revanche, être versée à tous ceux qui ont combattu pour la France dans les mêmes conditions. Une proposition d'observation a été déposée à cet effet.

M. Pascal Terrasse s'est également inquiété de la diminution des crédits de la mémoire et plus particulièrement des subventions en faveur des actions de mémoire. L'entretien des cimetières militaires doit faire l'objet d'une attention constante pour honorer la mémoire de ceux qui sont tombés pour la France. La spécificité des réfractaires au Service du travail obligatoire (STO) n'a toujours pas été prise en compte. Les services déconcentrés de l'ONAC, qui apportent un soutien de proximité aux anciens combattants et à leurs familles doivent être maintenus. Enfin, les maisons de retraite de l'ONAC ne semblent plus faire l'objet d'une attention particulière, sans doute dans l'attente de leur externalisation.

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

– le Gouvernement a récemment remis un rapport qui traite de la situation des veuves d'anciens combattants dont les revenus sont inférieurs au SMIC, qui montre que leur identification est très difficile. Il est sans doute plus pertinent de renforcer, comme le fait actuellement le Gouvernement, l'effort d'action sociale en faveur de ce public spécifique ;

– la situation de l'ONAC ne suscite aucune inquiétude et son implantation territoriale doit être maintenue ;

– les crédits inscrits au titre de la décrystallisation des pensions dans le projet de loi de finances pour 2005 ne concernent que les anciens combattants ayant opté pour une sortie en capital. La revalorisation des rentes a déjà fait l'objet d'une provision suffisante ;

– la baisse des crédits de subventions en faveur des actions de mémoire doit être nuancée car elles ont été majorées l'an dernier d'une dotation non reconductible de 89.700 euros ;

– les maisons de retraite de l'ONAC voient leurs moyens renforcés, notamment par de nombreuses transformations d'emplois. Le programme d'investissement en leur faveur est également soutenu ;

– les réfractaires au STO qui ont été membres de la Résistance ont obtenu une reconnaissance à ce titre. Il est vrai que les autres réfractaires n'ont pas obtenu de reconnaissance spécifique. Ce dossier doit faire l'objet d'une étude prudente et minutieuse.

M. Michel Bouvard, Président, a interrogé le Rapporteur spécial sur les éventuels thèmes d'enquête à suggérer à la Cour des comptes.

Votre Rapporteur spécial a répondu que la Cour des comptes avait procédé à un examen approfondi de la gestion du ministère délégué aux Anciens combattants en 2000 et qu'il ne semblait pas opportun de lui suggérer un nouveau thème d'enquête.

Puis la Commission a examiné deux propositions d'observation, l'une, présentée par M. Jean-Louis Dumont, tendant à demander au Gouvernement de verser à tous les anciens combattants, quelle que soit leur nationalité, le même montant au titre de la retraite du combattant, et l'autre présentée par votre Rapporteur spécial souhaitant que le Gouvernement accélère le processus d'information sur la décrystallisation auprès des anciens combattants.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que la France avait une dette d'honneur à l'égard des anciens combattants des pays de l'ancienne Union française, qui se sont vaillamment battus pour sa liberté. Des chefs d'état de pays africains, réunis à

Dakar le 23 août, ont souhaité que tous les anciens combattants perçoivent le même montant au titre de la retraite du combattant. Il ne s'agit pas de satisfaire une revendication, mais d'adresser un message de fraternité et de reconnaissance à ceux qui ont risqué leur vie pour la France. Cette dette d'honneur doit être honorée et la blessure de la cristallisation refermée. Bien évidemment, une telle démarche doit prendre en compte la contrainte budgétaire, mais le nombre d'anciens combattants concernés et le montant même de la rente sont limités.

M. Edouard Landrain s'est déclaré sensible à cette argumentation. Il est honteux de voir des hommes qui ont combattu pour la France venir misérablement réclamer leur dû auprès des autorités françaises. Il l'a constaté lui-même lors d'une manifestation de Marocains. La France doit leur accorder la juste reconnaissance qu'ils méritent.

Votre Rapporteur spécial a précisé que son observation visait seulement à demander au Gouvernement de mieux informer les ayants droit pour accélérer le processus de décristallisation. En outre, cette observation concerne l'ensemble des prestations cristallisées alors que l'observation présentée par M. Jean-Louis Dumont propose, elle, la décristallisation totale de la seule retraite du combattant.

M. Michel Bouvard, Président, a observé que les deux propositions pouvaient être combinées et a mis aux voix une observation synthétique que la Commission a *adoptée*.

Puis la Commission a *adopté*, conformément à la position de votre Rapporteur spécial, les crédits des Anciens combattants.

OBSERVATION

Suite au 60^{ème} anniversaire du débarquement de Provence au cours duquel se sont illustrés des soldats de toute l'Afrique combattant pour la France, la commission des Finances leur exprime solennellement sa reconnaissance. Elle souhaite que le Gouvernement accélère le processus de décrystallisation en informant plus largement les anciens combattants des États antérieurement soumis à la souveraineté française de leurs droits à la décrystallisation de leurs pensions et leur accorde une retraite du combattant équivalente à celle des Français.

N° 1863 – annexe 11 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 : Anciens combattants (M. Jean-Claude Mathis)