

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET,

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geolfroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gratsch, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 7), 1636 (tome VII) et T. A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	13
 CHAPITRE PREMIER :	
LA CRISE D'IDENTITE DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS	15
I - UNE NECESSITE D'ADAPTATION	15
II - UN PROJET DE MODERNISATION	17
III - LA TRADUCTION BUDGETAIRE	18

CHAPITRE II :

**L'EROSION DES MOYENS CONSACRES A LA POLITIQUE
DU SOUVENIR ET DE L'INSERTION SOCIALE 21**

I - LA POLITIQUE DU SOUVENIR 21

A - Les nécropoles nationales 21

B - L'action commémorative 23

II - L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE 24

A - L'appareillage 24

B - L'Institution nationale des Invalides 25

C - L'office national des Anciens combattants 27

CHAPITRE III :

**PROGRES ET REGRESSIONS DANS L'INDEMNISATION
DES RESSORTISSANTS 31**

I - LA REFORME DU MECANISME DU RAPPORT CONSTANT 31

A - Les effectifs concernés 31

B - La réforme de la mécanique du rapport constant 33

**II - LA REVALORISATION DES PENSIONS DES VEUVES
DE GUERRE 36**

**III - LES MESURES D'ECONOMIES PREVUES DANS
L'ARTICLE 85 RATTACHE AU BUDGET 36**

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Les moyens de fonctionnement du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants paraissent évoluer de manière normale : réduction d'effectifs de 1,5 %, faible diminution des crédits de fonctionnement courant.

Les dépenses **d'interventions** suscitent quant à elles des questions de fond :

Il n'est pas encore possible, au vu des informations obtenues, d'apprécier l'impact de la réforme du rapport constant opérée dans la loi de finances pour 1990. La commission tripartite, instituée par le décret du 23 mars 1990 et comprenant sept députés et sept sénateurs, devra obtenir à partir du début de l'année 1991, tous les éléments nécessaires à cette appréciation. Il serait souhaitable que cette commission puisse être consultée, avant la fin de l'année, sur les premières mesures de rattrapage intervenues au cours du mois d'octobre 1990.

Votre Commission relève que le "plafonnement" des pensions les plus élevées aurait dû, à tout le moins, permettre de financer une mesure nouvelle correspondant à l'évolution réalisée de 8 millions de francs : dans le cas contraire, il est abusif de présenter cette mesure comme réduisant les inégalités entre pensionnés.

Par ailleurs, le budget de 1991 ne comporte aucune mesure de revalorisation des pensions des veuves de guerre : alors que le secrétaire d'Etat s'était engagé à revaloriser ces pensions en cinq étapes, seules trois tranches de progression ont été financées ; l'année dernière, le taux normal de pension est ainsi passé à 478,5, mais l'objectif est d'arriver au taux 500.

Enfin, votre Commission souligne que seule figure en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord une progression de la subvention à l'O.N.A.C. de 6 millions de francs pour des dépenses d'aide sociale, dont l'impact reste mal défini.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 octobre 1990, sous la **présidence de M. Christian Poncelet**, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits du budget des **Anciens combattants et victimes de guerre pour 1991**, et de l'article 85 rattaché, sur le rapport de **M. Auguste Cazalet**, rapporteur spécial.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que ces crédits diminuaient, en 1991, de 0,5 % pour s'établir à 27.211,147 millions de francs.

Les moyens des services progressent de 3,5 %, ce qui résulte de quatre mouvements distincts.

En premier lieu, les crédits de personnel augmentent de 4 % pour s'établir à 846,150 millions de francs, les économies liées aux suppressions d'emplois étant plus que compensées par la revalorisation des rémunérations et des classifications.

Par ailleurs, les moyens en matériel accusent une diminution assez nette, imputable presque exclusivement aux dépenses informatiques, du fait de l'achèvement d'importantes opérations en équipement.

En outre, les dépenses d'entretien, liées aux opérations concernant les nécropoles, diminuent de 9 % ; 5 millions de francs supplémentaires sont consacrés à la reconstruction et à l'entretien des nécropoles de la guerre 1914-1918, mais les crédits correspondant à la deuxième tranche de la construction du bâtiment de Fréjus ne sont pas reconduits, l'opération d'équipement de la nécropole étant en voie d'achèvement.

Enfin, les subventions de fonctionnement augmentent de 6,4 % : la dotation de l'office national des anciens combattants progresse de 11,7 millions de francs, pour atteindre 194,9 millions de francs, du fait de l'ajustement de la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel.

La subvention allouée à l'institution nationale des invalides augmente de 3,8 % et atteint 23,970 millions de francs, du seul fait de la revalorisation des rémunérations publiques.

Analysant les dépenses d'intervention, le rapporteur spécial a indiqué qu'elles diminuaient globalement de 1 %, cette baisse recouvrant des mouvements très divers : un maintien des crédits alloués à l'action historique et culturelle ; une évolution contrastée des dépenses d'action sociale caractérisée, tout à la fois, par un ajustement de + 4,4 % de la dotation consacrée aux soins médicaux gratuits et une diminution très faible des crédits d'appareillage ; une progression de 6 millions de francs de la subvention versée à l'O.N.A.C. ; et, enfin, une diminution des crédits afférents à la dette viagère.

A cet égard, le rapporteur spécial a précisé que les effets de la revalorisation des pensions liée à la réforme du rapport constant étaient plus que compensés par la diminution du nombre d'ayants droit.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite procédé à la présentation de l'article 85 du projet de loi de finances pour 1991, rattaché au budget des anciens combattants. Cette disposition propose de ne plus revaloriser l'indice des pensions d'invalidité supérieures ou égales à 350.000 francs par an, soit 29.167 francs par mois.

Cette mesure, présentée comme un effort de solidarité, consiste à déconnecter l'évolution du point d'indice des pensions les plus élevées de la progression générale résultant de l'application du rapport constant.

Il a fait valoir que cette disposition était présentée comme un complément de la réforme des "suffixes", effectuée par la loi de finances pour 1990, qui a limité les effets des cumuls de revalorisations de pension. Il a souligné que si la réforme des suffixes s'attachait à limiter les causes de revalorisations jugées excessives, la mesure proposée cette année traitait des pensions déjà revalorisées dans des proportions considérées comme très élevées.

L'économie attendue de cette mesure, qui toucherait environ 1.500 personnes, serait de 8 millions de francs.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite présenté plusieurs observations générales sur ce projet de budget.

Il a rappelé que les moyens de fonctionnement du secrétariat d'Etat paraissaient évoluer de manière normale : réduction d'effectifs de 1,5 %, faible diminution des crédits de fonctionnement courant.

Il a, par ailleurs, souligné que les dépenses d'intervention suscitaient, en revanche, des questions de fond : s'il n'est pas encore possible, au vu des informations obtenues, d'apprécier l'impact de la réforme du rapport constant opérée dans la loi de finances pour 1990, la commission tripartite, instituée par le décret du 23 mars 1990 et comprenant sept députés et sept sénateurs, devra, quant à elle, obtenir à partir du début de l'année 1991 tous les éléments nécessaires à cette appréciation. Il a estimé souhaitable que cette commission puisse être consultée avant la fin de l'année sur les premières mesures de rattrapage intervenues.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite relevé que le plafonnement des pensions les plus élevées aurait dû, à tout le moins, permettre de financer une mesure nouvelle correspondant à l'évolution réalisée de 8 millions de francs : dans le cas contraire, il paraît abusif de présenter cette mesure comme réduisant les inégalités entre pensionnés.

Il a, en outre, insisté sur le fait que le budget de 1991 ne comportait aucune mesure de revalorisation des pensions des veuves de guerre : alors que le secrétaire d'Etat s'était engagé à revaloriser ces pensions en cinq étapes, seules deux tranches de progression ont été financées ; l'année dernière, le taux normal de pension est ainsi passé à 478,5, mais l'objectif est d'arriver au taux 500.

Enfin, il a rappelé que seule figurait en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord une progression de la subvention à l'O.N.A.C. de 6 millions de francs pour des dépenses d'aide sociale, dont l'impact reste mal défini.

En conclusion, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de rejeter le budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1991 et l'article 85 rattaché du projet de loi de finances pour 1991.

MM. Christian Poncelet, président, Roland du Luart et Bernard Barbier ont fait part de leurs réticences quant au projet de bloquer la revalorisation des pensions les plus élevées, s'agissant d'anciens combattants particulièrement éprouvés par la guerre.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur l'évolution des crédits d'appareillage.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a apporté des précisions sur l'utilisation de ces crédits, traditionnellement dévolus à l'appareillage des militaires, mais aussi des civils.

M. Bernard Barbier a souligné que le budget des anciens combattants pour 1991 ne comportait aucune mesure de revalorisation des pensions des veuves de guerre.

Il a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur les premiers résultats de l'application de la réforme du rapport constant.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a précisé que d'après les premières informations obtenues, les pensions avaient été revalorisées de 2,6 % pour la période allant du 31 décembre 1989 au 30 septembre 1990, alors que la revalorisation n'aurait été que de 2,1 % avec l'ancien système.

M. Robert Vizet a fait valoir que le budget de 1991 pour les anciens combattants était nettement insuffisant, et ne comportait aucune des mesures attendues en faveur de catégories d'anciens combattants particulièrement méritants.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget des anciens combattants pour 1991 et de rejeter l'article 85 rattaché.

Mesdames, messieurs,

Le budget des Anciens combattants et victimes de guerre, plus que tout autre, est celui de la reconnaissance et de la solidarité. Reconnaissance envers ceux qui ont permis à notre pays de rester libre, solidarité pour ceux d'entre eux qui continuent de souffrir des sacrifices passés.

Enfin, dans l'intérêt national, ce budget doit rester celui du souvenir, pour que certains événements, comme ceux qui se sont produits au cours de l'année 1990, ne puissent plus advenir.

Les crédits des Anciens combattants, dans le projet de loi de finances initiale pour 1991, s'élèvent à 27.211,147 millions, en diminution de 0,5 % par rapport à 1990.

Certes, cette diminution est en partie le résultat de celle des ayants-droit ; de même quelques mesures positives ont incontestablement été inscrites en faveur du monde combattant : notamment, au cours de l'examen des crédits à l'Assemblée nationale, 13,3 millions de francs ont été ajoutés en faveur des veuves de guerre, des anciens combattants d'Afrique du Nord, de la commémoration historique.

Toutefois, ce budget révèle un malaise dans l'action menée en faveur du monde combattant, qui sera examinée par votre rapporteur en trois temps :

- les moyens de l'administration des anciens combattants ;
- la politique d'information historique et d'action sanitaire et sociale ;
- la question de l'indemnisation des ayants-droit.

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE D'IDENTITE DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

Le projet de budget pour 1991 traduit une inévitable crise d'identité de l'administration des Anciens combattants.

I - UNE NECESSITE D'ADAPTATION

a) *La diminution du nombre d'ayants droit pose le problème du niveau souhaitable des interventions en direction du monde combattant.*

Depuis 1986, le nombre de pensionnés a évolué de la manière suivante :

1er janvier 1986	816.284	- 3,18
1er janvier 1987	790.340	- 2,79
1er janvier 1988	768.279	- 1,9
1er janvier 1989	753.708	- 5,11
1er janvier 1990	715.227	- 2,83
1er janvier 1991	695.000	- 2,9

Les suppressions d'effectifs de l'administration des Anciens combattants ont été, sur la même période, très significatives, même si elles se ralentissent depuis 1987.

Suppressions d'effectifs	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (PLF)
Administration centrale	- 76	- 67	- 26	- 23	- 17	- 16
Services extérieurs	- 125	- 170	- 128	- 44	- 47	- 41
Institution nationale des invalides	- 4		- 1	- 6	- 7	- 4
Total emplois budgétaires	- 205	- 237	- 155	- 73	- 71	- 61
O.N.A.C.	- 22	- 74		- 21	- 25	- 14

Les effectifs du secrétariat d'Etat s'élèveraient ainsi, au 1er janvier 1991, à 3.945 emplois, ceux de l'Office national des Anciens combattants à 1.628.

Le nombre de pensionnés a diminué de 15 % depuis 5 ans ; les effectifs du secrétariat d'Etat ont connu, sur la même période, une baisse de 17 %, ceux de l'O.N.A.C. une baisse de 9 %. **On peut donc considérer qu'un effort sérieux de resserrement des structures a été entrepris.**

Il convient, à présent, que le secrétariat d'Etat poursuive sa réflexion sur ses tâches d'avenir : les projections font apparaître que le nombre de ressortissants -qui va bien au-delà du nombre de pensionnés- devrait être, dans dix ans, de 3 millions, pour lesquels un effort tout particulier doit être mené, du fait de la fragilité de leur situation dans une société où les relations sociales se durcissent.

Par ailleurs, il faut rappeler que la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, a étendu le bénéfice des dispositions du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre aux victimes civiles d'actes de terrorisme, ce qui constitue une **extension de compétence** tout à fait bienvenue, compte tenu de l'expérience et des moyens du Secrétariat d'Etat et de l'O.N.A.C. en direction de personnes très éprouvées.

b) La dualité des structures : secrétariat d'Etat - Office national des Anciens combattants, pose un problème d'efficacité administrative.

En effet, les compétences respectives du secrétariat d'Etat et de l'Office se recoupent. L'O.N.A.C. assume plusieurs grandes missions : aide aux pupilles de la Nation, reclassement des handicapés, action sociale, mais il est également chargé de la délivrance de la carte du combattant, ce qui est plutôt une prérogative d'Etat.

Par ailleurs, le secrétariat d'Etat dispose de services interdépartementaux et départementaux alors que l'Office n'est implanté qu'au niveau du département.

c) *La centralisation* : L'étude menée de novembre 1989 à juin 1990, par la mission interministérielle d'organisation de l'administration a souligné la concentration excessive des services des Anciens combattants, ce qui s'explique notamment par la complexité de la législation, des systèmes de commissions et d'appels.

II - UN PROJET DE MODERNISATION

Une commission de modernisation a été mise en place au sein du secrétariat d'Etat au début de l'année 1990. Ses travaux ont abouti à un plan de modernisation des services, qui sera présenté prochainement au comité technique paritaire du secrétariat d'Etat. Ce plan affiche quatre objectifs de rénovation administrative :

- **Une gestion nouvelle du personnel**

Cette rénovation passe par une attention accrue portée à la situation des agents : possibilités de mobilité, plans de carrière, ce qui suppose la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines et le développement de la formation continue.

Très concrètement, sont annoncées des opérations de fusion de corps entre les services extérieurs du secrétariat d'Etat, de l'Office et de l'administration centrale.

Votre rapporteur se félicite de cette initiative et insiste sur l'urgence de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines afin de pallier les suppressions d'effectifs pratiquées depuis plusieurs années, sans qu'ait été menée une réflexion sur le rôle du secrétariat d'Etat et de l'Office.

- **La réforme des structures des services extérieurs** prendra la forme d'une fusion, au plan du département, entre les services de l'Etat et ceux de l'Office national des Anciens combattants.

Votre rapporteur se félicite de cette rationalisation, en insistant sur la nécessité de conserver une grande proximité des services, au plan local, avec le monde combattant.

Par ailleurs, une **déconcentration** importante sera opérée, afin de ne conserver à l'administration centrale que les tâches ne pouvant être assumées au plan local.

• **L'autonomie des services** serait également renforcée : par la globalisation d'enveloppes budgétaires et leur délégation aux directions interdépartementales, mais aussi par l'encouragement aux projets de services et la transformation, le cas échéant, d'unités de l'O.N.A.C. en établissements publics.

• **L'évaluation des activités** devrait faire l'objet d'un effort particulier : indicateurs de gestion, production de statistiques.

A cet égard, votre rapporteur souligne la nécessité pour le Secrétariat d'Etat, de disposer d'un appareil statistique autonome, lui permettant d'établir des prévisions budgétaires fiables, négociées à égalité avec le ministère du budget.

Enfin, le plan de modernisation annonce également un **effort d'accueil vis à vis des usagers** et tout particulièrement dans les centres d'appareillage : le projet d'évolution de ces centres est établi, en liaison avec le secrétariat d'Etat chargé des handicapés et des accidentés de la vie. L'objectif est d'apporter une aide à la réinsertion et au maintien à domicile.

III - LA TRADUCTION BUDGETAIRE

Dans le projet de budget pour 1991, les moyens de fonctionnement de l'administration des anciens combattants évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	1990	1991	1990/1991
Personnel	813,721	846,151	+ 4,0
Matériel et Fonctionnement	75,172	71,966	- 5
Total	888,890	918,120	+ 12,8

• **Les dépenses de personnel**

Malgré la suppression de 61 emplois au secrétariat d'Etat, les dépenses de personnel progressent de 4 %. L'explication de cette augmentation réside essentiellement dans :

- la revalorisation des rémunérations
publiques + 10,24 millions de francs

- l'application des deux premières tranches du protocole de rénovation de la grille de la fonction publique :

Administration centrale : 0,92 million de francs

Institution nationale des
Invalides : 0,22 million de francs

Services extérieurs : 0,76 million de francs

O.N.A.C. : 2,32 millions de francs

• **Les dépenses de matériel**

La diminution des crédits de matériel en 1991 est essentiellement le fait de la structure particulière du budget des Anciens combattants : en effet, celui-ci ne comporte pas de crédits d'investissements. Dès lors, toute opération d'équipement se traduit par un gonflement des dotations de fonctionnement, puis par une déflation de ces dotations lorsque le programme d'équipement se termine.

Ainsi, en 1991, les crédits du chapitre 34-95 "Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques" diminuent de 3 millions de francs, pour s'établir à 7,78 millions de francs.

Cette diminution s'explique en fait par l'achèvement de l'opération d'équipement de l'administration en matériels informatiques : la plus grande partie de cette opération a été imputée sur le budget de 1990 et la maintenance de matériels qui sont renouvelés devrait se révéler moins onéreuse en 1991.

CHAPITRE II

L'EROSION DES MOYENS CONSACRES A LA POLITIQUE DU SOUVENIR ET DE L'INSERTION SOCIALE

I- LA POLITIQUE DU SOUVENIR

A. LES NECROPOLES NATIONALES

Les dépenses "d'entretien" du budget des Anciens combattants diminuent de 9 % et s'établissent à 25,52 millions de francs. Il s'agit des crédits de rénovation des sépultures nationales.

• Les nécropoles de la guerre de 1914-1918

Un programme quinquennal de rénovation des sépultures militaires a été engagé en 1987. Ce programme se traduit chaque année par l'inscription de mesures nouvelles et par la diminution des services votés correspondant à la réalisation de la tranche de l'année précédente, sur le chapitre 35-91.

Ainsi, depuis 1987, plus de 45.000 tombes ont-elles pu être rénovées chaque année, pour un coût total de 37,8 millions de francs .

En 1991, 5,2 millions de francs sont prévus pour la dernière tranche du programme, qui comprend la reconstruction de 20.312 tombes, intéressant 5 nécropoles et 44 carrés militaires, et la rénovation ou la réparation de près de 44.000 tombes.

• **La nécropole nationale de Fréjus**

La construction de la nécropole de Fréjus, accueillant les dépouilles des morts d'Indochine, devrait s'achever au cours de l'année 1991 : l'inauguration, initialement prévue le 2 novembre 1990, a dû être différée au début de l'été 1991.

Aucun crédit d'équipement n'apparaît plus pour cette opération au budget de 1991.

La nécropole de Fréjus est un véritable mémorial de la guerre d'Indochine : une salle sera consacrée au sein du bâtiment, à l'explication du conflit. Par ailleurs, elle accueille également les corps des civils ramenés du Vietnam.

• Le bilan de l'opération

Le coût de l'opération est le suivant :

• **Nécropole militaire**

- gros oeuvre	13.667.000 F
- revêtement des columbariums	1.552.000 F
- bâtiment d'accueil mémorial	3.500.000 F

• **Nécropole civile**

- gros oeuvre	2.765.000 F
- maîtrise d'oeuvre et divers	426.000 F
- aménagement du site	1.540.000 F

Total : 23.450.000 F

Le financement de l'opération est réparti entre :

- le secrétariat d'Etat aux Anciens combattants (jusqu'à la loi de finances pour 1990)	18.929.000 F
- le ministère de l'Intérieur, pour la nécropole civile	4.500.000 F

- Les questions en suspens

L'aménagement des abords de la nécropole n'est pas encore réalisé et devrait mobiliser des financements locaux.

Le gardiennage et l'entretien

Une équipe de 3 agents est nécessaire pour ouvrir la nécropole et le mémorial et des horaires compatibles avec une affluence normale, notamment durant la saison touristique. Toutefois, cette question ne peut être résolue avant la mise en oeuvre du projet de réorganisation du service d'entretien des sépultures de guerre, qui prévoit la création d'équipes itinérantes, dans des secteurs dont les limites géographiques seraient modifiées.

Le rapatriement des corps

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, le nombre de rapatriements effectués à ce jour est de 24.801, pour un coût d'un peu plus de 17 millions de francs.

La question des tombes "éparses" n'a pas pu trouver une solution : ces tombes seraient trop difficiles à retrouver et les autorités vietnamiennes ne semblent hélas pas disposées à fournir d'élément nouveau sur cette affaire.

B. L'ACTION COMMEMORATIVE

- Les manifestations

Le chapitre 41-91 "Fêtes nationales et cérémonies publiques" est doté de 3,149 millions de francs en 1991, ce qui correspond à une diminution de 270.000 francs. Or, les manifestations prévues en 1991 sont importantes, puisqu'elles comportent :

- l'organisation de l'année du patrimoine des guerres, avec la tenue d'un colloque international en septembre sur les monuments aux morts dans le monde ;

- une rencontre des services de gestion du patrimoine des guerres (Etat-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, France) ;

- la publication des cartes routières des nécropoles nationales ;

- l'élargissement de la journée du patrimoine à l'ensemble des lieux de mémoire des guerres et conflits contemporains ;

- la commémoration de plusieurs événements tels que le soixante-quinzième anniversaire de Verdun et de la Somme, le cinquantième anniversaire de l'année 1941, axé sur Kouffra, l'Erythrée, la mort de d'Estienne d'Orves.

• L'information historique

L'outil de la politique menée en ce domaine par l'Etat est la mission permanente aux commémorations et à l'information historique du secrétariat d'Etat chargé des Anciens combattants et victimes de guerre, qui rassemble 90 personnes, et dispose d'un budget de 34 millions de francs.

La dotation directement affectée à l'information historique, dans le budget des Anciens combattants, apparaît sous forme de crédits d'interventions au chapitre 43-02 : dans le projet de loi de finances initiale, 5,8 millions de francs sont inscrits à ce chapitre, ce qui correspond à la stricte reconduction des crédits de 1990. En deuxième délibération, à l'Assemblée nationale 0,3 million de francs ont été ajoutés à cette dotation.

Votre rapporteur souligne la nécessité de renforcer la politique de commémoration et d'information historique en cette année 1991, compte tenu des événements récents qui ont pu laisser croire à la négation des souffrances infligées à notre pays par les conflits passés. Cette information doit être modernisée et diversifiée pour s'adresser à des publics non encore sensibilisés : pour cela, ses moyens doivent s'accroître....

II - L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

A. L'APPAREILLAGE

Les crédits du chapitre 46-28 "Appareillage des mutilés" diminuent de 0,5 %, et s'établissent à 59,78 millions de francs.

Cette diminution est le fait des crédits d'appareillage des ressortissants du code des pensions militaires et des victimes de guerre qui diminuent de 362.000 francs.

Le niveau des interventions des 20 centres régionaux d'appareillage et de leurs 93 centres annexes est très élevé, surtout en direction des handicapés civils pour lesquels l'usage, depuis 1945, a consacré leur compétence. Ainsi en 1989, 63.292 examens médicaux en consultation d'appareillage ont été effectués dans ces centres, dont plus de 55 % pour des civils ; le nombre d'appareils délivrés a été de 318.435, dont plus de 70 % pour les handicapés civils.

La compétence reconnue de ces centres devrait inciter à une clarification de leurs relations avec les régimes de protection sociale : à cet égard, la diminution des crédits consacrés aux centres d'appareillage en 1991 ne paraît pas être une heureuse initiative.

Les crédits du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés n'augmentent que de 100.000 francs et atteignent 1.792.500 francs, ce qui représente évidemment une diminution en francs constants : or, le C.E.R.A.H. constitue un potentiel d'innovation tout à fait irremplaçable dans la recherche des matériels aidant à l'autonomie des handicapés : là encore, la diminution des moyens suscite une certaine inquiétude.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

L'Institution nationale des Invalides. a été créée par Louis XIV pour héberger les mutilés de guerre : il est normal qu'elle ait développé un système de soins aux invalides, puis ait étendu son champ d'action, défini aujourd'hui par le décret n° 78-492 du 29 mars 1978. Actuellement, l'institution est organisée en deux centres :

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

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

• **Les crédits**

En 1991, les crédits consacrés à l'Institution nationale des Invalides évoluent de la manière suivante :

	1990	1991	Variation 1991/1990 (en %)
Personnel	34,170	35,310	3,3
Matériel et fonctionnement courant	0,022	0,022	0
Dépenses diverses	0,046	0,046	0
Total	34,240	35,370	3,3

La principale mesure nouvelle : 878.308 francs, est liée à la revalorisation des rémunérations. Par ailleurs, 4 emplois sont supprimés, ce qui entraîne une économie de 358.475 francs.

L'I.N.I. dispose également de ressources propres : fonds de concours ou recettes perçues en contrepartie des prestations fournies. En 1989, ces ressources ont atteint les montants suivants :

- recettes générales : 18.689.802 francs,
- fonds de concours : 24.983.295 francs;

et au premier semestre 1990 :

- recettes générales : 2.411.946 francs,
- fonds de concours : 9.439.527 francs.

Les crédits budgétaires consacrés à l'I.N.I. diminuent donc, en 1991, en francs constants.

Toutefois, l'année 1991 devrait être celle de la réforme statutaire de l'I.N.I. : en effet, à la suite du rapport public de la Cour des comptes de 1988, une commission a été créée pour étudier la réforme juridique et comptable de l'I.N.I. Dans ses conclusions, la commission préconise la création d'un établissement public à caractère administratif, afin de doter l'institution d'une autonomie et d'une organisation administrative et financière conforme à sa mission et à son activité.

Votre rapporteur se félicite de cette transformation qui devrait renforcer les moyens d'action de l'I.N.I. Il souhaite vivement que l'Etat ne se désengage pas vis-à-vis d'une institution dont le

principe, la compétence technique et le dévouement sont tout à fait irremplaçables.

C. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

Les crédits consacrés à l'O.N.A.C. évoluent en 1991 de la manière suivante :

	1990	1991	Variation 1991/1990 (en %)
Chapitre 36-51 - Subvention de fonctionnement	183,264	194,981	6,4
Chapitre 46-91 - Dépenses sociales	46,908	52,908	+ 12,8
Après deuxième délibération à l'Assemblée nationale		58,908	+ 25,6
Total	230,172	253,889	10,3

La progression de la subvention de fonctionnement résulte du solde de l'ajustement de la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel : + 16,68 millions de francs, à l'impact du protocole de revalorisation de la fonction publique : + 6,39 millions de francs, et de l'économie due à la suppression de 23 emplois : - 11,36 millions de francs.

L'augmentation des **dépenses sociales** est exclusivement le fait de la majoration de 12 millions de francs des crédits destinés à l'aide sociale aux anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs de plus de 55 ans.

- **L'activité de l'office**

L'Office national des Anciens combattants est un établissement public de l'Etat à caractère administratif administré par un conseil d'administration placé sous la présidence du ministre chargé des Anciens combattants, et par un directeur général.

- **Le budget de l'Office** est financé, à parts à peu près égales, par des crédits budgétaires et par des ressources propres provenant de son activité.

En 1990, le financement du budget primitif s'est ainsi établi :

MASSES BUDGETAIRES	CREDITS INSCRITS (budget primitif)	IMPORTANCE RELATIVE	FINANCEMENT	
			CONTRIBUTION DE L'ETAT	RESSOURCES PROPRES
I - COUT DES SERVICES ADMINISTRATIFS	174.169.366	30,1		
Personnel	152.020.866	33,3	152.020.866	0
Matériel	16.603.509	3,6	8.924.748	7.678.752
Investissements	4.540.000	1,0	0	4.540.000
Charges financières (acquisition de valeurs mobilières de placement)	1.005.000	0,2	0	1.005.000
II - ACTION SOCIALE	282.893.957	61,9		
A) Action Sociale Individuelle	78.973.000	17,3		
Sur fonds d'Etat	46.908.000	10,3	46.908.000	0
Sur ressources affectées	22.300.000	4,9	0	22.300.000
Prêts aux associations et aux ressortissants	9.765.000	2,1	0	9.765.000
B) Action Sociale Collective (Etablissements)	203.920.957	44,6		
Personnel	133.810.956	29,3	22.318.618	111.492.338
Matériel	45.680.001	10,0	0	45.680.001
Investissements	19.690.000	4,3	0	19.690.000
Charges financières (amortissements des emprunts et provisions)	4.540.000	1,0	0	4.540.000
MONTANT NET DU BUDGET	457.063.323	100,0	230.172.232	226.891.091

• **L'action sociale collective**

- **Les écoles de rééducation professionnelle** : l'Office gère dix écoles qui constituent le cinquième de l'ensemble des places disponibles dans le secteur public et le secteur privé. En 1989, les effectifs ont atteint 1.925, ce qui correspond à la saturation des capacités des écoles, et les listes d'attente ont atteint deux ans dans certaines spécialités.

- **Les maisons de retraite** : il existe actuellement quinze maisons de retraite, dont la capacité était de 1.615 lits il y a une dizaine d'années. Toutefois, du fait d'une modernisation souhaitable, le nombre de lits a été réduit à 1.153. L'évolution de ces maisons de retraite va, par nécessité, vers une restriction du nombre de places et une médicalisation croissante.

• **L'action sociale individuelle**

Tous crédits confondus (Etat, hors Etat), les dépenses de secours s'établissent ainsi (en pourcentage) :

	1987	1988	1989
Aides d'urgence (secours extraordinaires)	51,3	50,5	51,9
Maintien à domicile	2,3	2,4	1,6
Aide ménagère	15,3	13,4	12,3
Services hospitaliers	2,5	3,7	3,6
Assistance aux veuves et ayants cause	28,6	30,0	30,6
	100	100	100

L'évolution depuis 1985 montre que les demandes de secours sont assez stables, que le nombre de rejets augmente, que la part des crédits d'Etat dans les secours est de moins en moins importante.

Cette situation est préoccupante, dans un contexte de durcissement des inégalités sociales, et en particulier de chômage de longue durée.

Votre rapporteur s'interroge à cet égard sur l'impact de la subvention de 12 millions de francs prévue en 1991 pour aider les chômeurs en fin de droits anciens combattants d'Afrique du Nord. Même si cette mesure est positive, elle est très loin de répondre aux revendications des "A.F.N." : abaissement de l'âge de la retraite à 55 ans, bénéfice de la campagne double, reconnaissance d'une pathologie propre ; par ailleurs, les modalités d'utilisation de ces crédits restent à définir.

CHAPITRE III

PROGRES ET REGRESSIONS DANS L'INDEMNISATION DES RESSORTISSANTS

I - LA REFORME DU MECANISME DU RAPPORT CONSTANT

A. LES EFFECTIFS CONCERNES

Il est utile de rappeler l'évolution récente des différentes catégories de pensionnés :

Nombre de pensionnés et pourcentage d'évolution

	01.01.1990	Variations 1991-1990 (prévisions) (en %)	01.01.1991 (prévisions)
I - Pensions d'invalides			
MILITAIRES			
- guerre 1914/1918	6.709	- 21,60	5.260
- guerre 1939/1945	228.149	- 3,75	219.600
- hors guerre	197.018	- 0,18	196.660
VICTIMES CIVILES			
- guerre 1914/1918	1.132	- 9,01	1.030
- guerre 1939/1945	45.396	- 2,70	44.170
- événements d'A.F.N.	2.754	- 2,69	2.680
Total I	481.158	- 2,44	469.400
II - Pensions de veuves et d'orphelins			
MILITAIRES			
- guerre 1914/1918	40.347	- 13,97	34.710
- guerre 1939/1945	114.191	- 0,21	113.950
- hors guerre	29.129	- 0,51	28.980
VICTIMES CIVILES			
- guerre 1914/1918	406	- 3,94	390
- guerre 1939/1945	18.058	- 2,59	17.590
- événements d'A.F.N.	2.106	- 1,23	2.080
Total II	204.237	- 3,20	197.700
III - Pensions d'ascendants			
MILITAIRES			
- guerre 1914/1918	4	- 50,00	2
- guerre 1939/1945	11.008	- 9,88	9.920
- hors guerre	13.254	- 2,75	12.890
VICTIMES CIVILES			
- guerre 1914/1918	6	- 16,67	5
- guerre 1939/1945	4.966	- 9,18	4.510
- événements d'A.F.N.	594	- 3,54	573
Total III	29.832	- 6,48	27.900
TOTAL I + II + III	715.227	- 2,83	695.000

B. LA REFORME DE LA MECANIQUE DU RAPPORT CONSTANT

- **Rappel historique**

A la Libération, la fixation du montant des pensions militaires d'invalidité s'est faite en fonction de la valeur du **point de pension**. ce point étant égal à 1/1000ème du traitement brut d'activité afférent à l'indice 235 brut. Dès lors, à chaque **mesure générale** de revalorisation des traitements de la fonction publique par augmentation de la valeur du point de traitement, correspondait une revalorisation du point de pension ; de même, à chaque **mesure catégorielle** de revalorisation des traitements des personnels à l'indice 235, correspondait également une mesure de revalorisation. Il existait donc un **rapport constant** entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique.

La référence à l'indice 235 s'est révélée satisfaisante jusqu'au début des années 1970, à partir desquelles certaines mesures catégorielles ont commencé à être prises en faveur de la catégorie C, sans que soit touchée la situation des huissiers en fin de carrière, auxquels correspondait l'indice 235.

A l'issue d'une concertation au sein d'une commission tripartite - Gouvernement, Parlement, monde combattant - le Gouvernement s'engagea à combler le retard pris : ce rattrapage eut lieu entre 1981 et 1987, pour un coût total de 3,2 milliards de francs.

En juillet 1987, un redémarrage du contentieux fut provoqué par une mesure catégorielle : attribution de 2 points supplémentaires aux catégories C et D, à l'exception du grade correspondant à l'indice 235.

Une nouvelle concertation eut lieu au sein d'une commission tripartite au cours de l'année 1989, sans parvenir à un accord. Toutefois, la réforme du rapport constant a été inscrite dans la loi de finances pour 1990.

- **Les principes de la réforme**

Le principe d'un **rapport constant** entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique a été maintenu. Toutefois, la référence à l'indice 235 majoré a été supprimée, contrairement aux vœux de certaines associations : le Gouvernement a fait valoir qu'il était nécessaire de remplacer cette

référence par un indice moyen représentatif de l'évolution de l'ensemble des traitements de la fonction publique, afin de ne pas reproduire un contentieux sur l'évolution des mesures catégorielles.

Trois dispositifs d'indexation ont donc été mis en place :

- le premier fondé sur l'évolution de la valeur du point des traitements de la fonction publique ;

- le deuxième fondé sur l'évolution uniforme des indices de traitement des fonctionnaires de l'Etat, l'augmentation étant égale à 0,25 % de chaque point d'indice octroyé ;

- le troisième fondé sur l'évolution catégorielle des traitements de la fonction publique grâce à une référence à l'indice moyen des traitements bruts de l'I.N.S.E.E., basé sur l'évolution d'un échantillon de trois cents fonctionnaires, prenant en compte l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les primes versées à la totalité des fonctionnaires.

Le fonctionnement du dispositif est le suivant :

- les variations uniformes des traitements de l'ensemble des fonctionnaires sont répercutées sur la valeur des pensions ;

- les variations particulières des traitements de certaines catégories de fonctionnaires sont répercutées au 1er janvier de l'année suivante par calcul de la différence entre la variation de la valeur du point des pensions au cours de l'année écoulée, après prise en compte de l'incidence des mesures générales et catégorielles uniformes, et la variation de l'indice I.N.S.E.E. annuel qui intègre l'incidence de toutes les mesures catégorielles accordées l'année écoulée à certaines catégories de fonctionnaires.

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

Par ailleurs, le Gouvernement a proposé de fixer rétroactivement le point de pension au 1er janvier 1990 à sa valeur du 1er octobre 1988, notamment afin de faire bénéficier les pensionnés de l'incidence des mesures catégorielles accordées depuis cette date, notamment aux infirmières.

- **Le bilan du système**

La revalorisation intervenue en 1990 a été double :

- le point de pension a suivi l'augmentation générale des traitements de la fonction publique, soit une progression de 2,1 % au 1er septembre 1990 ;

- par ailleurs, au 1er octobre 1990, est intervenue une augmentation de 0,5 % prenant en compte l'ensemble des revalorisations spécifiques accordées aux fonctionnaires - notamment aux enseignants - depuis le début de l'année 1990 ;

- enfin, un rappel de 0,8 % de la pension annuelle 1989 a été accordé au titre de la période d'octobre 1988 à décembre 1989.

Le coût de l'ensemble de ces revalorisations est estimé par le Gouvernement à 300 millions de francs (voir en annexe I le détail des répercussions du nouveau système d'indexation sur le montant des pensions).

Toutefois, seule la **commission tripartite** prévue dans l'article 123 de la loi de finances pour 1990 pourra disposer des éléments d'appréciation de la réforme. A cet égard, votre rapporteur ne peut que déplorer que les retards apportés dans la désignation de ses membres aient empêché jusqu'à présent sa réunion.

- **La traduction budgétaire en 1991**

La dotation inscrite au titre de la dette viagère en 1991 est la résultante :

- de l'application en 1991 des augmentations accordées aux fonctionnaires en 1990, soit + 433,269 millions de francs, dont 160 millions de francs pour les mesures catégorielles ;

- du financement des revalorisations liées aux augmentations accordées aux fonctionnaires en 1991, soit 56,76 millions de francs. Ce chiffre n'est assorti d'aucune justification particulière ; s'il doit être considéré comme une simple provision, son inscription dans le budget ne clarifie pas la prévision effectuée pour 1991.

II - LA REVALORISATION DES PENSIONS DES VEUVES DE GUERRE

La revalorisation en cinq ans du taux normal des pensions de veuves : de 463,5 à 500, avait fait l'objet d'un engagement du Gouvernement en 1988. En 1989, ce taux a été relevé à 471 points pour un coût de 75 millions de francs, en 1990, à 478,5 points pour un coût de 80,5 millions de francs.

Dans le projet de loi de finances initial pour 1991, aucun crédit n'était inscrit pour assurer la troisième étape de cette revalorisation, ce qui a provoqué une émotion légitime parmi le monde combattant.

Au cours de l'examen des crédits, le Gouvernement a déposé un amendement à l'article 85 rattaché au budget des Anciens combattants, tendant à porter l'indice du taux normal des pensions de veuves de guerre à 486 à compter du 1er janvier 1991, à 493 à compter du 1er janvier 1992, à 500 à compter du 1er janvier 1993.

Les crédits correspondant à la progression de l'indice jusqu'à 486, 77 millions de francs, ont été inscrits au chapitre 46-22.

Votre rapporteur se félicite de ce que cet engagement essentiel ait pu être tenu en 1991 : il insiste sur la nécessité absolue de prévoir l'inscription des crédits nécessaires, le moment venu, pour réaliser les deux dernières étapes du plan de revalorisation des pensions des veuves de guerre.

III - LES MESURES D'ECONOMIES PREVUES DANS L'ARTICLE 85 RATTACHE AU BUDGET

- *La non-revalorisation des pensions les plus élevées* - soit supérieures à 350.000 francs, hors allocation spéciale pour assistance d'une tierce personne, indemnité de soins aux tuberculeux, et majorations pour enfants a été introduit dans le projet de loi de finances initial, à l'article 85 rattaché au budget des Anciens combattants, et a été maintenu.

Cette disposition pose plusieurs problèmes, soulevés lors de l'examen du budget par votre commission le 18 octobre 1990 :

- cette disposition avait déjà été présentée l'an dernier, puis retirée au profit de la réforme des suffixes, qui enrayait quant à elle **les causes** de constitution de pensions considérées comme trop élevées, et constituait donc une démarche plus logique ;

- il s'agit d'un **blocage absolu**, dont les effets dépendent en fait de la hausse des prix dans les années à venir, qui ne peut être évaluée ;

- elle s'applique à de très grands invalides - entre 1.000 et 1.500 - qui peuvent être dans la nécessité d'avoir un recours permanent à une tierce personne, ce qui implique alors le versement de trois salaires quotidiens ;

- présentée comme une mesure d'équité au sein du monde combattant, elle n'a en fait pas été la contrepartie d'une disposition positive en direction de celui-ci.

- *La suppression de l'application de la règle des suffixes au-delà de 100 % pour les invalides déposant une première demande de pension après le 31 décembre 1990.*

- *La suppression de la règle de l'immutabilité des pensions : désormais, toute amélioration du taux d'invalidité supérieure à 10 % donnera lieu à une révision à la baisse, même lorsque la pension est considérée comme définitive.*

- *L'écrêtement des pensions de reversion des veuves de guerre par rapport à la pension de leur mari défunt, et ce même lorsque le dépassement résulte d'un supplément exceptionnel lié à l'âge : plus de 57 ans, et aux ressources : non-imposition sur le revenu, pour les veuves dont le droit à pension naît postérieurement au 31 décembre 1990.*

L'économie résultant de ces quatre mesures est évaluée à 78 millions de francs.

Il s'agit de dispositions prises sans concertation avec le monde combattant, et qui aggravent les inégalités au sein de celui-ci.

Ces considérations ont amené votre commission à **confirmer le rejet de l'article 85, lors du deuxième examen du budget, le mardi 20 novembre.**

**Répercussion du nouveau système d'indexation
sur le montant des pensions**

BENEFICIAIRES ET TAUX	INDICES (a)	MONTANT MENSUEL AU 1/4/90		ECART	MONTANT DU RAPPEL		TOTAL DES RAPPELS
		valeur du point = 67.97 (b)	valeur du point = 68.40 (c)		- du 1/10/88 au 31/12/89 (pensions ser- vies en 89) (d)	- du 1/1/90 au 30/9/90 (pensions ser- vies en 90) (e)	
I. INVALIDES							
60 %	288	1.631,28	1.641,60	+ 10,32	148,32	92,16	240,48
85% avec G.M.	625	3.540,10	3.562,50	+ 22,40	321,88	200	521,88
100% avec G.M.	1 000	5.664,17	5 700,00	+ 35,83	515,00	320	835
II. VEUVES							
Taux normal	478,50	2.710,30	2.727,45	+ 17,15	246,43	153,12	399,55
Taux spécial	62%	3.613,74	3.636,60	+ 22,86	328,57	204,16	532,73

(a): taux du soldat

(b): par suite des augmentations de traitements de la fonction publique (mesures générales): ancien système d'indexation

(c): après mise à niveau au 1/1/90 de la valeur du point par rapport à l'évolution d'ensemble des traitements mesurés par l'INSEE (mesures générales et catégorielles): nouveau système d'indexation

(d): 0.515 P x indice (pensions servies en année pleine)

(e): 0.32 x indice (pensions servies en année pleine)

$$0.32 = \left(\frac{(67.59 - 67.17) \times 3 + (68.40 - 67.97) \times 6}{12} \right)$$

Source : Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants

Réunie le 18 octobre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances a examiné les crédits du budget des **Anciens combattants et victimes de guerre pour 1991** sur le rapport de **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**.

La Commission a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits du budget des Anciens combattants et victimes de guerre pour 1991 et de rejeter l'article 85 rattaché**.

Réunie le 20 novembre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1991 soumis au vote de l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution.

La Commission a confirmé la décision prise lors de l'examen des crédits du **budget des Anciens combattants et victimes de guerre pour 1991**.