

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 6

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS	10
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRETARIAT D'ÉTAT	10
B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE	11
C. LES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DU MONDE COMBATTANT	12
II. ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOUS TUTELLE	16
A. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC : + 3,5 %	16
1. Révision des services votés : poursuite de la mise aux normes de maisons de retraite	18
2. Mesures d'ajustement en fonction des besoins de l'ONAC	19
3. Moyens nouveaux : des mesures de personnel	20
B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INI : - 8,6 %	21
1. Mesures d'ajustement en fonction des besoins de l'INI	22
2. Moyens nouveaux : transformation d'emplois	23
3. Révision des services votés au regard des prestations de soins accomplies	23
III. ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION	24
A. L'AGRÉGAT RÉPARATION DE L'INVALIDITÉ ET RETRAITE DU COMBATTANT	26
1. Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses : une diminution significative	27
2. Retraite du combattant : une augmentation sensible liée aux mesures nouvelles et aux effets démographiques	27
3. Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes	28
4. Appareillage des mutilés	29
B. L'AGRÉGAT MÉMOIRE ET SOLIDARITÉ, ONAC	29
1. Le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine : une diminution sensible	30
2. Subvention pour les dépenses sociales de l'ONAC : un geste du gouvernement à l'Assemblée nationale	30
3. Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie	31
4. Remboursement à diverses compagnies de transports	31
5. Subventions, indemnités et pécules : les crédits « anciens combattants » de la mémoire en diminution	31
6. Mutuelles et majorations des rentes des anciens combattants mutualistes	33

IV. MESURES NOUVELLES : DES AVANCÉES LOUABLES MAIS ENCORE LIMITÉES	35
V. DES REVENDICATIONS LÉGITIMES ENCORE INSATIS FAITES	37
A. LA « DÉCRISTALLISATION » : UN ESPOIR DÉÇU	37
B. L'ÂGE D'ATTRIBUTION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT	39
C. LA SITUATION DES VEUVES D'ANCIENS COMBATTANTS	40
D. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DÉPORTÉS	41
E. L'INDEMNISATION DES INCORPORÉS DE FORCE DANS LES FORMATIONS PARAMILITAIRES ALLEMANDES (RAD – KHD)	42
VI. UNE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE	44
VII. UNE MESURE INJUSTIFIÉE : L'ABAISSEMENT DU PLAFOND DE REMBOURSEMENT DES FRAIS D'HÉBERGEMENT ENGAGÉS À L'OCCASION DE CURES THERMALES	46
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	47
MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	56
I. MODIFICATION DES CRÉDITS	56
II. ADOPTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL : ARTICLE 64 BIS	56
EXAMEN EN COMMISSION	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La traduction de la solidarité nationale envers les anciens combattants : une dépense globale de quelque 4 milliards d'euros pour 4,6 millions de bénéficiaires.

Les crédits proposés pour 2002 pour le budget des Anciens combattants, s'élèveront à 3,63 milliards d'euros soit 23,8 milliards de francs, dont 3,58 milliards d'euros (23,5 milliards de francs) de crédits d'intervention, pour l'essentiel destinés à financer la dette viagère.

A périmètre constant, la baisse des crédits ainsi enregistrée est de 1,99 % par rapport à la loi de finances pour 2001 mais si l'on tient compte des transferts entre sections, le budget est quasi stable entre 2001 et 2002. Rapportée au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées au monde combattant progresseront de 4,1 % en moyenne.

Le montant des crédits inscrits sur le seul budget des Anciens combattants ne représente pas la totalité de l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants.

La fusion du secrétariat d'Etat au sein du ministère de la Défense implique en effet que les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (impossible à chiffrer depuis la réforme) ainsi que les subventions d'équipement (3,505 millions d'euros (23 millions de francs) en titres V et VI) des deux organismes sous tutelle -ONAC et INI- sont désormais inscrits au budget de la Défense.

En outre, l'essentiel des crédits de la politique de la mémoire sont inscrits au budget de la défense : en 2002 ils s'élèveront, pour ce qui concerne le «bleu défense», à 9,56 millions d'euros, soit 62,7 millions de francs.

Enfin, le montant des dépenses fiscales (exonérations et déductions spécifiques) se rapportant aux anciens combattants, est évalué, pour 2002, à 427 millions d'euros, soit 2,8 milliards de francs, par le *Rapport sur l'évaluation des voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2002, soit 198 millions d'euros (1,3 milliard de francs) au titre de la demi part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans, titulaires de la carte du combattant et 229 millions d'euros (1,5 milliard de francs) au titre de l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires et d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre. La déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant et l'exonération de certains travaux portant sur des monuments aux morts et cimetières militaires effectuées par les collectivités publiques et les organismes sans but lucratif n'ont pas été chiffrées.

Au total, pour 2002, la dépense budgétaire globale en faveur du monde des Anciens combattants sera de l'ordre de 4 milliards d'euros.

2. L'augmentation tendancielle du nombre des anciens combattants, et donc de la charge future des retraites

Le nombre de bénéficiaires concernés (ressortissants de l'ONAC) s'élève, au 1^{er} janvier 1998, à 4.680.000 personnes, réparties pour moitié environ 2.473.400 entre « ayants-droits », et 2.205.500 « ayants-causes ».

La majorité des ayants-droits est désormais constituée par les anciens combattants d'Afrique du Nord dont le nombre s'accroît avec l'élargissement des conditions d'obtention de la carte depuis 1998, (1.267.100 personnes). Sont en revanche en diminution forte les anciens combattants de la seconde Guerre mondiale et des guerres de Corée et d'Indochine (1.028.900) ainsi que les survivants de la première Guerre mondiale (6.100).

Il convient d'y ajouter les anciens combattants de nouveaux conflits (42.100) et 129.400 ayants-droits « hors guerre » (militaires ou appelés du contingent atteints d'infirmités causées directement par le service ou à l'occasion de celui-ci).

Les « ayants-causes » recouvrent 1.752.200 veuves, 438.100 orphelins et 15.200 ascendants.

L'essentiel des crédits inscrits au budget des Anciens combattants est lié au versement de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) et au financement de la majoration spécifique des rentes mutualistes : 3,098 milliards d'euros en 2002, soit 20,3 milliards de francs prévus, soit 85,3 % du total du budget.

Au sein de la dette viagère, la divergence d'évolution entre le poste « pensions d'invalidité », qui a tendance à diminuer, (2,45 milliards d'euros, 16 milliards de francs, en 2002, soit 67,5 % du total en diminution de 3,1 % par rapport à 2001) et le poste « retraite du combattant » qui a tendance à augmenter (534,8 millions d'euros, 3,5 milliards de francs en 2002, soit 14,7 % du total, en augmentation de 14,8 % par rapport à 2001) se confirme.

En effet, si le nombre de pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle, les effectifs d'anciens combattants enregistrent depuis 1997 une hausse sensible, liée aux assouplissements successifs des conditions d'attribution de la carte du combattant. Il faut noter que 100.591 cartes et titres ont été délivrés au cours de l'année 2000. Pour les pensions d'invalidité, il était dénombré en paiement au 1^{er} janvier 2000, toutes catégories confondues, invalides et ayants causes, 500.505 pensions, au 1^{er} janvier 2001, 484.473 pensions, soit une baisse de 3,2 %.

Cette tendance risque de réduire progressivement les « économies » de constatation liées à la disparition progressive des actuels bénéficiaires.

3. Mesures nouvelles : des avancées louables mais encore limitées

Le présent projet de loi de finances comporte quatre mesures importantes qui représentent une ouverture de crédits nouveaux de près de 19,4 millions d'euros (soit 127 millions de francs), alors même que l'an passé les mesures nouvelles décidées par le gouvernement s'élevaient à 236 millions de francs (36 millions d'euros).

Les quatre mesures principales de ce présent projet de budget font chacune l'objet d'un article rattaché et seront examinées de manière plus approfondie par votre rapporteur spécial dans la suite de son rapport.

Ces quatre mesures consistent dans :

- une nouvelle progression à 115 points de pension militaire d'invalidité du plafond majorable servant au calcul des majorations spécifiques sur les rentes mutualistes (*article 61*).

- l'augmentation de la majoration de pension des veuves de grands invalides (*article 62*).

- l'attribution de la retraite du combattant, dès l'âge de 60 ans, aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (*article 63*).

- le rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la pension militaire d'invalidité (*article 64*).

4. Des revendications légitimes encore insatisfaites

Si le monde combattant reconnaît à bon droit les avancées réalisées cette année et accueille favorablement les quatre mesures nouvelles annoncées par le gouvernement, votre rapporteur estime légitime d'insister, cette année encore, sur les quelques points qui restent en suspens.

En outre, on peut observer que la diminution naturelle du nombre des bénéficiaires des mesures financées par le présent budget, notamment au titre des pensions d'invalidité et du Fonds de solidarité pour l'Afrique du nord et l'Indochine, estimée à 139,1 millions d'euros, soit 914 millions de francs, laisse une certaine marge de manœuvre au gouvernement pour satisfaire les revendications du monde combattant.

Votre rapporteur se contentera ici de rappeler, de façon liminaire, les sujets qui préoccupent vivement le monde des anciens combattants et qui ne font pourtant, cette année encore, l'objet d'aucune mesure particulière dans le projet de budget :

- la « dé cristallisation » : un espoir déçu

Les ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France ayant accédé à l'indépendance ont, en principe, les mêmes droits à pension militaire d'invalidité et à retraite du combattant que les nationaux français. Depuis 1958 cependant, un dispositif législatif dit de « cristallisation », applicable aux pensions militaires d'invalidité et aux retraites du combattant, a modifié l'étendue des droits des ex-nationaux sur les montants versés (blocage de la valeur du point de base) et l'ouverture de droits nouveaux.

Au 31 décembre 2000, le nombre de retraites du combattant cristallisées était de 47.964. Si les dispositions contenues dans la loi de finances pour 2001 semblaient constituer un premier pas vers la dé cristallisation, votre rapporteur ne peut que constater que l'espoir que ce premier pas a suscité a été déçu.

Votre rapporteur estime qu'il est du devoir du gouvernement aujourd'hui d'avancer sur cette question qui préoccupe le monde combattant pour des raisons d'équité et de justice depuis de nombreuses années ;

- l'âge d'attribution de la retraite du combattant

S'agissant ensuite de l'anticipation de **l'âge de versement de la retraite du combattant**, votre rapporteur tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue en réalité une mesure de solidarité significative et fondée ;

- la situation des veuves d'anciens combattants

Le gouvernement a annoncé une mesure bienvenue dans le présent projet de loi en faveur des veuves des grands invalides, à savoir l'augmentation de 120 points d'indice de leur majoration de pension (*article 62*).

Si votre rapporteur accueille favorablement cette mesure à destination des veuves de grands invalides, il n'en conteste pas moins l'absence de mesure en faveur de toutes les autres veuves ;

- l'indemnisation des orphelins de déportés

Votre rapporteur, estime, que dans un souci d'équité et d'indifférenciation raciale ou religieuse, la mesure de réparation instaurée en faveur des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) devrait être étendue à tous les orphelins de déportés non juifs, fusillés ou massacrés.

- l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD – KHD)

Les engagements pris concernant **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)**¹, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus de deux ans (31 mars 1999), la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en grande partie cette indemnisation, sous réserve que le Gouvernement français s'y engage lui aussi.

Votre rapporteur regrette que les crédits nécessaires au règlement définitif de ce dossier ne soient toujours pas inscrits dans le présent projet de budget et ne partage pas du tout l'opinion du secrétaire d'Etat selon laquelle le gouvernement ne doit pas s'estimer tenu par cet engagement.

5. Une lisibilité budgétaire encore perfectible : l'exemple de la politique de la mémoire

Depuis novembre 1999, l'insertion des services chargés des anciens combattants au sein du ministère de la défense a eu pour conséquence une modification du périmètre du budget des anciens combattants avec un transfert de crédits du budget des anciens combattants vers le budget de la défense.

Ce souci de rationalisation administrative a toutefois entraîné un manque de lisibilité budgétaire globale. Ainsi, il est difficile de savoir, en ne consultant que le « bleu anciens combattants », quel est le montant total des crédits alloués par l'Etat au monde combattant. En outre, la consultation du « bleu défense » ne permet pas non plus de visualiser avec précision les crédits à destination finale du monde combattant.

Les **crédits de la mémoire** constituent une bonne illustration de ce manque de lisibilité budgétaire. Depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ont évolué vers une prise en charge plus importante du budget de la défense, notamment concernant les actions en faveur du patrimoine, des commémorations ou des manifestations culturelles, le budget des anciens combattants poursuivant son soutien financier aux actions de mémoire initiées par les collectivités territoriales et les associations.

Si l'on s'en tient à l'analyse des crédits inscrits au budget des anciens combattants, seuls subsistent deux articles budgétaires au sein de deux chapitres différents : l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et l'article 20 du chapitre 46-04 (subventions en faveur des actions de mémoire).

¹ Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfdienst

Pour l'année 2002, les crédits mémoire inscrits au budget des anciens combattants sont ainsi en diminution de 0,6 million d'euros par rapport à 2001 et passent de 2,8 millions d'euros (18,4 millions de francs) en 2001 à 2,2 millions d'euros (14,4 millions de francs) en 2002, soit une baisse de 21,4 %. Tandis que, de manière globale, en tenant compte des crédits mémoire inscrits au budget de la défense, il apparaît en fait que l'agrégat mémoire dans sa totalité voit ses crédits augmenter entre 2001 et 2002 pour passer de 9,93 millions d'euros (65 millions de francs) à 11,73 millions d'euros (77 millions de francs), soit une hausse de 18 %, entièrement due à l'augmentation de 34 % des crédits mémoire inscrits au budget de la défense, crédits qui concernent d'ailleurs essentiellement la remise en état des sépultures de guerre et lieux de mémoire, et pas l'information historique pédagogique ou les manifestations culturelles. Alors même que le secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants se félicite de « *la progression de 20 % du budget consacré à la mémoire. Ce budget doit permettre de consolider et développer les divers vecteurs d'une politique de mémoire volontariste et ambitieuse au service des valeurs républicaines* ».

En outre, il faut noter en 2002 le transfert de 12.806 euros, soit 84.000 francs, du budget de la défense vers le chapitre 46-04 du budget des anciens combattants.

D'où, finalement, l'ambiguïté et la difficulté d'une analyse budgétaire exhaustive de la politique de la mémoire menée par le gouvernement.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS

A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Les **crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants** prévus dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élèvent à **3,63 milliards d'euros (soit un peu moins de 23,8 milliards de francs)**, ce qui correspond à une **augmentation infime de 0,02 % par rapport aux crédits votés pour 2001**.

A **périmètre constant** cependant, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des transferts entre sections intervenant cette année, il faut noter que **le budget pour 2002 est en diminution de 1,99 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2001. En effet, la légère revalorisation du budget pour 2002 (+ 0,02 %) inclut **12.806 euros** (soit 84.000 francs) de crédits de réajustement de la dotation réservée aux subventions de fonctionnement des associations, **transférés du budget de la défense à celui des anciens combattants** (chapitre 46-04) ainsi que **73,18 millions d'euros** (soit 480 millions de francs) **de crédits** concernant la majoration légale des rentes mutualistes des anciens combattants, **imputés jusqu'alors au chapitre 46-93 du budget des charges communes et transférées, pour l'année 2002, au budget des anciens combattants** (chapitre 47-22).

A **structure constante, donc, la variation du budget des anciens combattants entre 2001 et 2002 est négative : le budget pour 2002 ne s'élève plus qu'à 3,55 milliards d'euros (soit 23,3 milliards de francs)**, ce qui constitue une **diminution de près de 2 % par rapport à la loi de finances pour 2001**.

Il faut, toutefois, bien entendu tenir compte de la baisse des dotations en fonction du nombre de bénéficiaires (- 4 %), compensée par l'application du rapport constant, et de l'apport de crédits prenant en compte l'arrivée massive des combattants d'Afrique du Nord à l'âge de la retraite.

De fait, **rapportées au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2002 au monde combattant augmentent de 4,1 % en moyenne**.

Depuis l'insertion de l'administration des Anciens combattants au sein du ministère de la défense, les crédits inscrits au budget des Anciens combattants sont, pour l'essentiel, constitués de crédits d'intervention : 3,58 milliards d'euros pour 2002 (soit 23,5 milliards de francs, autant que pour 2001), dont 48,63 millions d'euros de mesures nouvelles, soit près de

320 millions de francs, c'est-à-dire plus de deux fois plus que pour 2001. Au total, les crédits d'intervention représentent plus de 98 % du budget des anciens combattants pour 2002.

Dans le cadre des dispositions permanentes de seconde partie, le monde des anciens combattants bénéficie de quatre mesures spécifiques au sein du projet de loi de finances pour 2002 :

- **augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant à 115 points d'indice de pension militaire d'invalidité (PMI)** (article 61) ;

- **augmentation de la majoration de pension des veuves des grands invalides** (article 62) ;

- **attribution de la retraite du combattant, dès l'âge de 60 ans, aux bénéficiaires d'une PMI** (article 63) ;

- **rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la PMI** (article 64).

Lors de la discussion du budget à l'Assemblée nationale, l'article 64 *bis* a été adopté, visant à préciser que le gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre 2002, un **rapport sur les victimes des psychotraumatismes de guerre**. Ce rapport devra fournir une évaluation détaillée du coût de la mise en place des centres de soins de proximité adaptés au traitement de ces traumatismes et du coût de formation des personnels compétents nécessaires pour les faire fonctionner.

B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE

L'ensemble des moyens correspondant aux effectifs de l'administration centrale et aux directions départementales de l'ancien secrétariat d'Etat ainsi que les crédits d'équipement des établissements sous tutelle sont désormais inscrits, de façon fongible, au budget de la Défense. L'analyse de leur évolution n'est donc pas possible, en l'état actuel des informations disponibles¹. Toutefois, les informations fournies à votre rapporteur spécial par la direction des affaires financières du SEDAC lui ont permis de constater que les crédits correspondants inscrits au budget 2002 du ministère de la Défense devraient s'élever à 142,4 millions d'euros (934,3 millions de francs), soit une légère augmentation de 0,6 % par rapport à 2001.

¹ Dans son **Rapport particulier** de juin 2000, la Cour des comptes avait estimé nécessaire de « resserrer rapidement le dispositif et les moyens humains des services déconcentrés », et de « rationaliser les implantations des services centraux ». Elle avait également critiqué le caractère excessif des disparités du régime indemnitaire.

L'évolution précise des crédits désormais gérés par le Ministère de la défense est difficilement lisible dans la mesure où ces crédits se fondent dans les agrégats du budget de la défense. Les informations recueillies par votre rapporteur auprès de la directions des affaires financières du SEDAC ont permis de mettre en évidence les grandes masses suivantes :

- 124,93 millions d'euros (819,5 millions de francs) en 2002 consacrés à la rémunération des personnels ;

- 14,41 millions d'euros (94,5 millions de francs) en 2002 consacrés au fonctionnement courant du secrétariat d'Etat ;

- 3,09 millions d'euros (20,3 millions de francs) en 2002 consacrés aux crédits d'investissement.

Au total, deux articles seulement peuvent être clairement identifiés au sein du ministère de la défense comme se rapportant explicitement au monde combattant :

- les crédits affectés à l'entretien et à la remise en état des sépultures de guerre identifiés au chapitre 54-41 « Infrastructure », article 98 « Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, sous-direction du patrimoine, remise en état des sépultures de guerre », qui bénéficie en 2002, en autorisations de programme de 6,7 millions d'euros (44 millions de francs) contre 3,5 millions d'euros (23 millions de francs) en 2001, soit une augmentation de 91,4 %. En crédits de paiement, le montant affecté à cet article en 2002 s'élève à 4,88 millions d'euros (32 millions de francs), contre 3,35 millions d'euros en 2001, soit une hausse de 45,7 % ;

- les crédits destinés au chapitre 67-10 « Subventions aux organismes de tutelle », article 70 « Travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle », dont le montant s'élève en 2002, en autorisations de programme à 1,52 million d'euros (10 millions de francs), soit une baisse de 53 % par rapport à 2001. En crédits de paiement, les crédits inscrits à cet article s'élèvent à 3,5 millions d'euros (23 millions de francs), en hausse de 44,6 % par rapport à 2001.

C. LES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DU MONDE COMBATTANT

Le montant des dépenses fiscales (exonérations et déductions spécifiques) se rapportant aux anciens combattants, est évalué, pour 2002, à 427 millions d'euros, soit 2,8 milliards de francs, par le *Rapport sur l'évaluation des voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2002, soit 198 millions d'euros (1,3 milliard de francs) au titre de la demi part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans, titulaires de la carte du combattant et 229 millions d'euros (1,5 milliard de

francs) au titre de l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires et d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre. La déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant et l'exonération de certains travaux portant sur des monuments aux morts et cimetières militaires effectués par les collectivités publiques et les organismes sans but lucratif n'ont pas été chiffrées.

Au total, pour 2002, la dépense budgétaire globale en faveur du monde des Anciens combattants sera de l'ordre de 4 milliards d'euros.

**Les dotations budgétaires pour 2001 et 2002
Anciens combattants – section 04**

Chapitres	Loi de finances initiale pour 2001		Projet de loi de finances pour 2002		Taux d'évolution
	en M F	en M €	en M F	en M €	
36-50					
Subventions de fonctionnement aux établissements publics :					
Office national des anciens combattants et victimes de guerre	245.3	37.4	253.9	38.7	3.51 %
Institution nationale des invalides	44.8	6.8	40.9	6.2	- 8.65 %
Sous-total 36-50	290.1	44.2	294.8	44.9	1.63 %
46-03					
Remboursements à diverses compagnies de transport	42.4	6.5	45.0	6.9	6.06 %
46-04					
Subventions, indemnités et pécules	21.0	3.2	16.2	2.5	-22.75 %
<i>(dont subventions en faveur des actions de mémoire)</i>	18.4	2.8	14.3	2.2	- 22.33 %
46-04					
Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	999.0	152.3	600.0	91.5	- 39.94 %
46-20					
Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	16.585.0	2.528.4	16.071.0	2.450.0	- 3.10 %
46-21					
Retraite du combattant	3.054.5	465.7	3 508.0	534.8	14.85 %
46-24					
Prestations remboursées par l'Etat au titre du régime général de la sécurité sociale des invalides de guerre	1 335.0	203.5	1 290.0	196.7	- 3.37 %
46-27					
Soins médicaux gratuits	748.0	114.0	685.0	104.4	- 8.42 %
46-28					
Appareillage	60.0	9.1	60.0	9.1	0.00 %
46-51					
Dépenses sociales ONAC	74.8	11.4	69.8	10.6	- 6.69 %
47-22					
Majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre	583.0	88.9	1 158.0	176.5	98.63 %
Total général	23.792.8	3 627.2	23.797.8	3.628.0	0.02 %

Evolution générale des crédits

	Crédits votés pour 2001		Crédits demandés pour 2002		Evolution (%)
	MF	M €	MF	M €	
Titre III					
I. Subventions de fonctionnement					
. Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)	245,3	37,39	253,9	38,707	+ 3,5
. Institution nationale des invalides (INI)	44,8	6,83	40,93	6,240	- 8,6
Total Titre III	290,1	44,22	294,84	44,947	+ 1,64
Titre IV					
II. Interventions publiques					
. Action sociale, assistance et solidarité	22.920	3.494,1	22.345	3.406,47	- 2,5
. Action sociale, prévoyance	583,15	88,9	1.158	176,54	+ 98,6
Total titre IV	23.503,15	3.583	23.503	3.583,01	0
TOTAL CRÉDITS	23.792,8	3.627,2	23.797,8	3.627,96	+ 0,02

II. ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOUS TUTELLE

Les **subventions de fonctionnement** allouées à l'Office national des anciens combattants (ONAC) d'une part, et à l'Institution nationale des invalides (INI) de l'autre, s'élèveront en 2002 respectivement à **38,7 millions d'euros**, soit près de 254 millions de francs, **et à 6,24 millions d'euros**, soit près de 41 millions de francs.

Parallèlement, les deux établissements bénéficieront de **1,524 millions d'euros, soit 10 millions de francs** (en autorisations de programme) **de subventions d'investissement, inscrites au budget de la Défense¹**, ce qui correspond à une diminution globale de 53 % par rapport à l'exercice 2001 : 1,07 million d'euros pour l'ONAC – 7 millions de francs – et 460.000 euros pour l'INI – 3 millions de francs. Les crédits de paiement connaissent une augmentation sensible de + 44,6 % et passe de 2,424 millions d'euros en 2001 (soit 15,9 millions de francs) à 3.505 millions d'euros en 2002, soit 23 millions de francs : une dotation d'investissement de 2,9 millions d'euros - 19 millions de francs - versée du budget de la défense à l'ONAC est prévue (contre 1,6 millions d'euros en 2001) ainsi que 0,605 million d'euros versés à l'INI - 4 millions de francs - (contre 0,8 million d'euros en 2001).

A. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC : + 3,5 %

A 38,7 millions d'euros (soit 254 millions de francs), **la subvention de fonctionnement versée à l'ONAC en 2002 progresse de 3,5 %** (plus 1,31 million d'euros, soit 8,6 millions de francs).

Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre
en millions d'euros

	Indicateurs budgétaires	1999	2000	2001
1	Ressources			
2	- subventions du budget de tutelle	34,9	37,1	37,4
3	- subventions d'autres budgets ministériels		4,3	1,6
	- recettes des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle	37,2	35,8	34,5
	- autres ressources	12,1	10,5	29,9
	Total	84,2	87,7	103,4

1 – hors ressources pour l'action sociale

2 – subvention de fonctionnement inscrite au budget des anciens combattants

3 – subvention d'investissement inscrite au budget du ministère de la Défense

¹ Chapitre 67-10 article 70 : Subventions aux organismes sous tutelle – Travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle.

Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle administrative du Ministère de la défense, l'ONAC est chargé de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants comme le résume sa devise « Mémoire Solidarité ».

L'année 2001 a constitué un exercice de transition reflétant à la fois le fonctionnement traditionnel de l'office et les premiers éléments de la mise en œuvre du « nouvel élan pour l'ONAC », repris et précisé par un projet de service dont les grandes lignes ont été approuvées par le dernier conseil d'administration. L'effort principal porte notamment sur :

- la consolidation des actions pédagogiques en faveur de la politique de la mémoire avec l'appui d'assistants-mémoire recrutés dans chaque département ;

- la refondation des services départementaux permettant un meilleur accueil du monde combattant ;

- la remise aux normes des maisons de retraite et le renforcement des actions de solidarité en faveur du monde combattant.

En outre, l'ONAC a pris en charge en 2000 le **paiement de l'indemnisation des biens juifs spoliés et des mesures de réparation au profit des orphelins juifs de la déportation**. S'agissant de l'indemnisation des orphelins des victimes de l'antisémitisme, 203,1 millions d'euros (soit 1,33 milliard de francs) ont été versés en 2001. Pour 2002, une dotation de 33,5 millions d'euros (219,7 millions de francs) est prévue.

Enfin, l'ONAC se prépare au transfert début 2002 de tâches jusqu'ici dévolues aux services déconcentrés du secrétariat d'Etat :

- la retraite du combattant ;

- la gestion de l'ensemble des statuts du monde combattant.

De fait, en 2002, compte tenu de l'évolution de ses ressources propres¹, les moyens de fonctionnement nets de l'ONAC devraient progresser de 1,09 million d'euros (soit 7,15 millions de francs).

¹ Les ressources propres de l'ONAC sont constituées par des dons et legs, les recettes de l'œuvre nationale du Bleuet de France, les recettes des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite et le rattachement par fonds de concours d'une importante contribution du Fonds social européen, au titre de l'insertion des handicapés (20 MF au titre du fonctionnement en 1999).

En 1999, le montant des ressources propres était à peu près équivalent à celui de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat (respectivement 299 millions de francs et 295 millions de francs).

On soulignera ici que la présentation des « mesures nouvelles » dans le bleu budgétaire, qui mélange les mesures financées sur crédits budgétaires et celles qui le sont sur « ressources propres » rend l'analyse peu claire, voire ambiguë.

Evolution des moyens de fonctionnement (en euros)

. Révision des services votés	- 520.512	sur ressources propres
. Mesures d'ajustement	+ 73.317 + 929.406	sur ressources propres sur crédits budgétaires
. Moyens nouveaux	+ 223.416 + 383.000	sur ressources propres sur crédits budgétaires

1. Révision des services votés : poursuite de la mise aux normes de maisons de retraite

Au total, les mesures de révision des services votés entraînent une diminution de crédits de l'ordre de 520.512 euros (3,4 millions de francs) financés sur ressources propres.

La suppression de 18 emplois pour cessation d'activité dans les **maisons de retraite** représente une diminution de 520.512 euros, soit plus de 3,4 millions de francs, pour les ressources propres de l'établissement. Cette mesure est présentée dans le bleu budgétaire comme une « économie sur les ressources propres de l'établissement public ».

Les lois n° 97-60 du 24 janvier 1997 et n° 2001-647 du 20 juillet 2001 ont défini les conditions dans lesquelles les établissements d'hébergement pourront continuer à accueillir des personnes âgées dépendantes : seuls seront habilités les établissements qui auront signé une convention tripartite – établissement, conseil général, assurance maladie – précisant les modalités de leur fonctionnement tant au plan financier qu'à celui de la qualité de la prise en charge des personnes âgées et des soins qui leur sont prodigués.

L'ONAC se prépare à la signature de ces conventions avant le 31 décembre 2003 et se trouve confronté à l'ampleur des investissements à réaliser pour passer de telles conventions, leur signature étant liée au respect de nouvelles normes de sécurité et d'habitabilité. De ce point de vue, la situation des établissements de l'ONAC est très contrastée¹ comme l'a mis en

¹ Rappel : Dans son **Rapport spécial** de juin 2000, la Cour porte un jugement sévère sur les maisons de retraite gérées par l'ONAC : « leur répartition géographique ne procède pas d'une étude d'ensemble des besoins. Leur mise aux normes de sécurité impose des investissements

évidence le groupe de travail qui, à la demande du conseil d'administration, a procédé à un examen au cas par cas de ces établissements :

- **les maisons de retraite de Vence, de Beaurecueil et Boulogne** ne posent pas de problème de fond dans la mesure où elles ont été entièrement rénovées ou sont de réalisation relativement récente ;

- **les maisons de retraite de Carignan et de Thiais** se trouvent confrontées à de graves problèmes d'entretien : dans le premier cas, l'établissement ne répond ni aux normes de sécurité ni à celles d'habitabilité. Une étude est en cours pour déterminer les conditions dans lesquelles pourra se poursuivre l'exploitation de la maison de retraite de Carignan. Par ailleurs, **l'état de vétusté de la maison de retraite de Thiais, non médicalisée, aurait imposé sa reconstruction pour un montant de 6,1 millions d'euros (40 millions de francs). Le conseil d'administration de l'ONAC a donc décidé, le 14 décembre 2000, la fermeture de cet établissement ;**

- **pour les maisons de retraite de Montmorency, Anse, Barbazan, Le Theil-de-Bretagne, Saint Gobain**, l'importance des investissements à réaliser (21,1 millions d'euros, soit 139 millions de francs entre 2000 et 2004) a conduit l'ONAC à rechercher, auprès des associations d'anciens combattants, des partenariats pour compléter l'aide apportée par l'Etat dans le cadre du plan ONAC / SEDAC (11,2 millions d'euros, soit 73,5 millions de francs) mis en place depuis 1996, et par les collectivités locales, le cas échéant.

2. Mesures d'ajustement en fonction des besoins de l'ONAC

Les mesures d'ajustement affectant le fonctionnement de l'ONAC entraîne une augmentation des crédits de 1 million d'euros, soit 6,5 millions de francs, dont près de 930.000 euros (6,1 millions de francs) financés sur crédits budgétaires.

- L'ONAC bénéficie, sur crédits budgétaires, de 888.238 euros de mesures nouvelles, soit 5,8 millions de francs, destinées à financer « **l'ajustement du montant de la subvention de l'Etat aux besoins de l'établissement** ». Cela correspond à trois millions de francs (457.000 euros) de plus que l'année dernière, soit une augmentation de 107 % par rapport à 2001 ;

- par ailleurs, il bénéficie également de **transformations d'emplois**, dans les services départementaux d'une part (12 emplois) ce qui représente une économie de 18.567 euros (soit près de 122.000 francs) sur la subvention

lourds. Leur gestion est largement déficitaire, en raison à la fois d'un taux d'occupation souvent médiocre et de prix de journée fixés trop bas ».

de fonctionnement allouée par l'Etat (crédits budgétaires), dans le corps des enseignants des écoles de rééducation professionnelle d'autre part (6 emplois pour un coût de 57.198 euros, soit un peu plus de 375.000 francs, entièrement financé sur les ressources propres de l'établissement) ;

- autres mesures d'ajustement concernant l'ONAC : **l'amélioration du pyramidage du corps des aides-soignants** d'une part (pour un coût de 16.119 euros, soit près de 106.000 francs, financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement), du corps **des secrétaires généraux** d'autre part (pour un montant total de 28.192 euros soit près de 185.000 francs, financés sur crédits budgétaires) ;

- enfin, l'ONAC bénéficie également d'une **revalorisation des indemnités forfaitaires** pour travaux supplémentaires du personnel des services départementaux, pour un coût total de 31.543 euros, soit près de 207.000 francs, financés sur crédits budgétaires.

3. Moyens nouveaux : des mesures de personnel

L'ONAC bénéficie pour 2002 de 606.416 euros de moyens nouveaux, soit près de 4 millions de francs, dont 383.000 euros financés sur crédits budgétaires.

L'établissement bénéficie de plusieurs mesures, financées à la fois sur crédits budgétaires (383.000 euros soit 2,51 millions de francs) et sur ressources propres (223.416 euros soit 1,46 million de francs) :

- revalorisation de diverses indemnités : indemnité de sujétion spéciale des secrétaires généraux, indemnité de sujétion des assistants du service social, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires du personnel du service central. Cette mesure est financée à hauteur de 72.911 euros (un peu plus de 478.000 francs) sur crédits budgétaires uniquement ;

- renforcement des outils de gestion de l'Office (réseau intranet) et carte de veuve anciens combattants pour un coût total de 310.089 euros, soit plus de 2 millions de francs, financés sur crédits budgétaires intégralement ;

- création de 7 emplois de professeurs d'écoles de rééducation professionnelle (203.964 euros, soit 1,34 million de francs, financés sur ressources propres par redéploiement des crédits de vacation) ;

- transformation d'emplois liée au passage aux 35 heures dans les maisons de retraite de l'ONAC (le coût de cette mesure est de

19.452 euros, soit 127.600 francs, et est financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement).

B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INI : - 8,6 %

Institution nationale des Invalides (millions d'euros)

notes	Indicateurs budgétaires	1999	2000	2001
	Ressources			
	- subventions du budget de tutelle	6,6	6,7	6,9
	- subventions d'autres budgets ministériels (défense titre VI)		1,1	0,8
	- participation des pensionnaires et forfait soins	3,5	6,6	3,7
	- remboursement des régimes de sécurité sociale	7,6	11,9	10,5
	- autres recettes	4,8	5,9	4,9
	Total	22,5	29,2	26,8

Etablissement public à caractère administratif, l'INI exerce des missions de nature hospitalière prévues par les textes fondateurs, essentiellement : héberger dans son centre de pensionnaires les plus grands invalides de guerre, et dispenser dans son centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation et en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

L'établissement est désormais inséré dans le service public hospitalier et perçoit depuis le 1^{er} juin 2001 la **dotation globale hospitalière** : 86 % des patients accueillis en 2000 relèvent d'autres régimes de protection sociale que les soins médicaux gratuits. L'INI s'est parallèlement engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins délivrés aux patients et a demandé sa présentation à l'accréditation prévue par l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme hospitalière, pour le deuxième semestre 2002.

Pour exercer ses missions d'accueil des plus grands invalides et de soins sur le handicap, l'INI reçoit, outre la dotation globale, une subvention de l'Etat et une participation des pensionnaires.

L'évolution des moyens de l'INI s'inscrit ainsi dans le cadre du « projet d'établissement », axé autour de quatre grands objectifs :

- poursuivre et développer les trois missions fondatrices : accueil des invalides bénéficiaires des dispositions du code des PMI et des victimes de

guerre, soins en hospitalisation et en consultation, études et recherches sur l'appareillage des handicapés ;

- participer, en partenariat, au service public hospitalier et au schéma sanitaire de prise en charge du handicap ;

- préparer l'accréditation hospitalière programmée au deuxième semestre 2002 ;

- préparer la contractualisation interne avec les centres de responsabilité.

S'ajoute désormais à ces quatre objectifs la réorganisation liée à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

Evolution des moyens de fonctionnement de l'INI en 2002 (en euros)

. Mesures d'ajustement	+ 167.949 + 9.768	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Moyens nouveaux	+ 3.502 + 3.502	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Révision des services votés	- 762.000	sur crédits budgétaires

En 2002, l'INI devrait voir son budget amputé de près de 580.000 euros (soit 3,8 millions de francs) de moyens de fonctionnement supplémentaires, pour s'établir à 6,24 millions d'euros. S'agissant des crédits strictement budgétaires cette baisse s'élève à près de 590.550 euros (soit 3,87 millions de francs), baisse partiellement compensée par une augmentation des moyens de fonctionnement financés sur les ressources propres de l'INI.

1. Mesures d'ajustement en fonction des besoins de l'INI

Pour 2002, les crédits dévolus au fonctionnement de l'INI font l'objet de diverses mesures d'ajustement pour un coût total de 177.717 euros, soit 1,6 million de francs, dont près de 168.000 euros financés sur crédits budgétaires.

- Ajustement du montant de la subvention de l'Etat lié aux besoins de l'établissement pour un coût total de 158.181 euros (soit 1,04 millions de francs) ;

- renforcement des moyens administratifs par des mesures de transformation d'emplois et d'amélioration du pyramidage de

certaines corps pour un coût total de 19.536 euros (128.000 francs), financés pour moitié par crédits budgétaires, pour moitié par les ressources propres de l'établissement public.

2. Moyens nouveaux : transformation d'emplois.

En 2002, l'INI disposera de 7.004 euros de moyens nouveaux (près de 46.000 francs), dont 3.502 euros financés sur crédits budgétaires.

- Transformation de quatre emplois dans le cadre des « actions d'amélioration exigées par l'accréditation de l'établissement en 2002 – médicalisation des soins » :

. suppression de quatre emplois d'agents des services hospitaliers de deuxième catégorie

. création de quatre emplois d'aides-soignants de classe normale.

3. Révision des services votés au regard des prestations de soins accomplies

En 2002, les mesures de révision des services votés entraînent une diminution des crédits alloués au fonctionnement de l'INI de 762.000 euros (près de 5 millions de francs, sur crédits budgétaires uniquement).

- Ajustement des financements respectifs de l'assurance maladie et de l'Etat à l'Institution nationale des invalides au regard des prestations de soins accomplies pour les assurés de droit commun.

III. ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION

Interventions publiques

	Budget voté 2001		Moyens proposés 2002		Evolution
	MF	M€	MF	M€	%
1. Assistance et solidarité					
. Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses (46-20)	16.585,00	2.528,36	16.071,01	2.450,01	- 3,10
. Retraite du combattant (46-21)	3.054,50	465,65	3.508,00	534,80	+ 14,80
. Prestations remboursées par l'Etat (46-24)	1.335,00	203,52	1.290,00	196,66	- 3,40
. Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (46-10)	999,00	152,30	600,00	91,47	- 40,00
. Soins médicaux gratuits (46-27)	748,00	114,03	685,02	104,43	- 8,40
. Appareillage des mutilés (46-28)	60,00	9,15	60,00	9,14	0,00
. ONAC - dépenses sociales (46-51)	74,80	11,40	69,80	10,60	- 6,70
. Remboursements diverses compagnies de transports (46-03)	42,40	6,47	45,00	6,86	+ 6,00
. Subventions, indemnités et pécules (46-04)	21,00	3,20	16,22	2,47	- 23,00
2. Prévoyance					
. Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants mutualistes	583,00	88,88	1.157,00	176,54	+ 98,60
TOTAL INTERVENTIONS	23.497,70	3.582,96	23.502,00	3.582,98	0

Entre 2001 et 2002, les crédits d'intervention connaissent une infime progression de 0,001 %, autant dire qu'ils restent quasiment stables avec une augmentation de 49.167 euros, soit 322.500 francs. Il faut cependant noter, à cet égard, que le titre IV du budget des anciens combattants bénéficie de transferts :

- 73, 18 millions d'euros (480 millions de francs) de crédits relatifs à la majoration légale des rentes mutualistes transférés du budget des charges communes vers le budget des anciens combattants ;

- 12.806 euros (84.000 francs) de crédits transférés du ministère de la défense vers le budget des anciens combattants.

Si bien, qu'à structure constante, le titre IV du budget des anciens combattants connaît une diminution de ses crédits de l'ordre de 2 %. Toutefois il faut rappeler le phénomène mécanique de baisse des dotations en fonction

de l'évolution du nombre de pensionnés (- 4 %). De fait, rapportées au nombre des bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2002 au monde combattant augmentent de 4,1 % en moyenne.

La baisse du nombre des bénéficiaires résulte uniquement de celle du nombre des pensions d'invalidité (ayants-droits et ayants-causes), liée à la démographie naturelle, tandis que **le nombre des bénéficiaires potentiels de la retraite du combattant enregistre une hausse sensible et constante depuis 1997, en raison de l'arrivée à 65 ans de la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord et de l'extension progressive, depuis cette date, des conditions d'attribution de la carte du combattant.**

L'évolution des dépenses d'intervention pour 2002 traduit clairement l'effet contrasté, d'une part de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité et de l'aide médicale, et d'autre part, de l'élargissement des conditions d'attribution de la retraite du combattant, auquel il faut ajouter l'amélioration des majorations de rentes.

De fait, en 2002, la seule diminution du nombre de bénéficiaires potentiels se traduit par une « économie » de l'ordre de 169,3 millions d'euros, soit plus de 1 milliard de francs (101 millions d'euros, soit plus de 660 millions de francs, pour les pensions d'invalidité ; 60,8 millions d'euros, soit près de 400 millions de francs, pour le fonds de solidarité ; 7,3 millions d'euros, soit 48 millions de francs, pour les soins médicaux gratuits).

S'agissant des crédits d'intervention du budget des anciens combattants, il est possible de dégager deux grands agrégats, l'un relatif à la réparation de l'invalidité et à la retraite du combattant d'une part, l'autre relatif à la mémoire et à la solidarité d'autre part.

A. L'AGRÉGAT RÉPARATION DE L'INVALIDITÉ ET RETRAITE DU COMBATTANT

Réparation de l'invalidité, retraite du combattant

Répartition des coûts

Indicateur de coûts : Dépenses budgétaires (Millions d'euros)

Notes	Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001 (P)	2002 (PLF)
	Pensions militaires d'invalidité	2.688	2.595	2.528	2.450
	Soins médicaux gratuits et appareillage	130	117	112	113
	Dont soins médicaux gratuits	119	108	104	104
	Dont appareillage	11	9	8	9
	Dont rattachement de fonds de concours	3	3	1	0,4
	Retraite de combattant	374	410	466	535
	Total	3.192	3.122	3.106	3.098
	Dont rattachement de fonds de concours	3	3	2,8	0,4

Au total, l'agrégat « réparation de l'invalidité et retraite du combattant » recouvre des crédits de 3,098 milliards d'euros (20,3 milliards de francs).

Avec 2,98 milliards d'euros (19,6 milliards de francs) inscrits pour 2002, le financement de la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), reste le poste essentiel du budget des anciens combattants (82,3 % du total).

Au sein de ce poste, la divergence d'évolution entre les postes pensions d'invalidité et retraite du combattant se confirme, avec d'un côté une baisse sensible des crédits nécessaires au financement des pensions d'invalidité (- 3,1 %, soit moins 78,3 millions d'euros, ou près de 514 millions de francs), liée à la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'autre, la forte progression des charges de la retraite des anciens combattants (+ 14,8 %, soit 69 millions d'euros ou 453,5 millions de francs), liée à l'incidence de l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant.

1. Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses : une diminution significative

Les pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses recouvrent 2,45 milliards d'euros (16 milliards de francs). Ces crédits sont en diminution de 3,1 % par rapport à 2001.

Les pensions militaires d'invalidité sont attribuées aux ayants-droit (invalides) et à leurs ayants-cause (veuves, orphelins et ascendants). Le nombre des pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle qui affecte cette population. Les pensionnés étaient au nombre de 484.473 au 31 décembre 2000, contre 500.505 au 31 décembre 1999, soit une baisse de 3,2 %.

Pour le budget 2002, la charge des pensions s'élève à 2,45 milliards d'euros, soit un peu plus de 16 milliards de francs, en diminution de 3,1 % par rapport à 2001, soit une « économie » de 78,3 millions d'euros (près de 514 millions de francs).

Cette diminution s'explique pour l'essentiel par celle du nombre des bénéficiaires potentiels (- 101,1 millions d'euros, soit 663,4 millions de francs), à laquelle il convient d'ajouter l'effet d'un ajustement de crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses (- 9,9 millions d'euros, soit près de 65 millions de francs).

Parallèlement, une provision de 16,47 millions d'euros, soit 108 millions de francs, destinée au **financement des mesures de revalorisation des pensions d'invalidité et allocations rattachées** prévues en 2002, et relative à l'application du rapport constant, fait partie des mesures d'ajustement du budget 2002.

Enfin, le **rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la pension pour les grands invalides**, prévu par l'article 64 du présent projet de loi, nécessite une mesure nouvelle de 2,59 millions d'euros soit 17 millions de francs.

2. Retraite du combattant : une augmentation sensible liée aux mesures nouvelles et aux effets démographiques

Les crédits dévolus à la retraite du combattant pour 2002 s'élèvent à 534,8 millions d'euros, soit 3,5 milliards de francs, en augmentation sensible de 14,8 % par rapport à 2001.

La retraite du combattant, versée aux titulaires de la carte du combattant à 65 ans, ou à 60 ans dans certains cas – notamment aux

bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité à partir de 2002 – manifeste la reconnaissance de la Nation.

Les crédits affectés pour 2002 au financement de la retraite du combattant¹ enregistrent une forte progression par rapport à l'année 2001 (+ 14,8 %, soit plus 69 millions d'euros, ou 453,5 millions de francs) en raison en partie d'une mesure nouvelle proposée par l'article 63 du projet de loi de finances : l'attribution de la retraite du combattant à 60 ans aux anciens combattants titulaires d'une pension militaire d'invalidité au titre de faits de guerre. Cette disposition représentera une dépense nouvelle de 12,2 millions d'euros, soit 80 millions de francs pour le budget 2002.

L'accroissement du nombre des parties prenantes, lié notamment à l'assouplissement progressif des conditions d'attribution de la carte, depuis 1997, se traduit, pour sa part, par un besoin de financement supplémentaire de 41,1 millions d'euros, soit près de 270 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter 8,7 millions d'euros (57 millions de francs) pour « tenir compte de l'évolution des dépenses » ainsi que 3,6 millions d'euros (23,6 millions de francs) pour tenir compte de l'évolution des rémunérations en 2001 relative à l'application du rapport constant.

Enfin, la provision destinée au financement des mesures de revalorisation de la retraite du combattant prévue en 2002 et nécessaire pour tenir compte de l'application du rapport constant est estimée à 3,5 millions d'euros, soit près de 23 millions de francs.

Le montant annuel de la retraite du combattant est égal à 33 points d'indice de pension militaire d'invalidité, soit 412 euros ou 2.700 francs (valeur au 1^{er} janvier 2001).

3. Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes

Ce poste de dépenses s'élève à 104,4 millions d'euros (685 millions de francs) en 2002, en diminution de 8,4 % par rapport à 2001.

La qualité de pensionné, quel que soit le taux d'invalidité à partir de 10 %, permet à son titulaire de bénéficier de la gratuité des soins engagés pour traiter ses affections pensionnées. En 2000, le nombre de pensionnés qui se sont fait soigner au moins une fois dans l'année en métropole était de 113.986 pour un montant moyen de 930 euros (6.100 francs).

La diminution du nombre des bénéficiaires potentiels explique en grande partie la décroissance (- 8,4 %, soit - 9,6 millions d'euros, ou près de

¹ Aujourd'hui perçue par 1,1 millions de bénéficiaires.

63 millions de francs) des moyens affectés à ce poste pour 2002. L'an dernier, la diminution avait atteint 2,4 % seulement.

Pour 2002, il faut aussi tenir compte de la révision des services votés pour un montant de 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) qui correspond à **l'abaissement du plafond de remboursement des frais d'hébergement engagés à l'occasion de cures thermales**. Votre rapporteur reviendra dans ses observations finales sur cette mesure qui lui semble particulièrement contestable.

4. Appareillage des mutilés

Les crédits inscrits à ce chapitre représentent pour 2002 9,14 millions d'euros, soit 60 millions de francs.

Ce chapitre enregistre une légère diminution (6.941 euros, soit 45.500 francs) justifiée par un ajustement de crédits pour tenir compte des dépenses constatées.

B. L'AGRÉGAT MÉMOIRE ET SOLIDARITÉ, ONAC

Répartition des coûts

Indicateur de coûts : Dépenses budgétaires (Millions d'euros)

Notes	Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001 (P)	2002 (PLF)
	Actions de solidarité	487	438	464	482
	Dont prise en charge de droits propres	280	278	299	380
	Dont fonds de solidarité	191	139	152	91
	Dont action sociale ONAC	16	21	13	11
	Dont prestations diverses	0,3	0,3	0,4	0,3
	ONAC	34,9	37,1	37,4	38,7
	Mémoire	0,3	0,4	2,8	2,2
	Total	522	476	504	523
1	Dont rattachement de fonds de concours	8	3	1,5	

Note : 1 – Participation du Fonds social européen versé à l'ONAC pour la rééducation professionnelle

1. Le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine : une diminution sensible

En diminution très importante de 40 % (- 60,8 millions d'euros, soit près de 400 millions de francs) pour 2002, les crédits du chapitre 46-10, fixés à 91,47 millions d'euros (600 millions de francs), traduisent l'incidence de plus en plus marquée de la décroissance du nombre de bénéficiaires actuels¹.

En 2001, l'extension du Titre de Reconnaissance de la Nation (TRN) aux anciens d'Algérie au-delà du 2 juillet 1962 et aux anciens d'Indochine au-delà du 11 août 1954 avait permis de limiter cet ajustement de crédits.

2. Subvention pour les dépenses sociales de l'ONAC : un geste du gouvernement à l'Assemblée nationale

Dans le projet de budget initialement présenté par le gouvernement, le chapitre 46-51 « ONAC, dépenses sociales » faisait apparaître une diminution des crédits inscrits de 762.000 euros, soit 5 millions de francs, recouvrant la non-reconduction d'une mesure de 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) inscrite à titre non renouvelable dans le budget 2001 et une majoration de 1,525 million d'euros (10 millions de francs) de crédits destinés au développement des actions de solidarité en faveur des anciens combattants et de leurs veuves, mise en œuvre, au niveau départemental, au profit des ressortissants les plus démunis (secours, prêts) : 29.127 ressortissants ont bénéficié de l'action sociale, individuelle ou collective, en 2000. Au total, donc, avant la discussion du budget à l'Assemblée nationale, le montant des crédits inscrits au chapitre 46-51 s'élevait à 10,635 millions d'euros (près de 70 millions de francs) en diminution de 6,7 % par rapport à 2001.

Lors de la discussion du budget des anciens combattants à l'Assemblée nationale, le gouvernement a fait adopter un amendement visant à majorer les crédits du chapitre 46-51 de 1,52 million d'euros en faveur d'actions prioritaires de solidarité pour les ressortissants de l'ONAC éprouvant des difficultés dans leur vie quotidienne, 0,76 million d'euros étant réservés à des actions spécifiques en faveur des veuves d'anciens combattants.

¹ Qui sortent du dispositif dès qu'ils atteignent 65 ans ou sont en mesure de faire valoir leur droit à pension à taux plein.

3. Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie

Les crédits inscrits à ce chapitre s'élèvent pour 2002 à 196,6 millions d'euros, soit 1,29 milliard de francs.

En 2002, les crédits du chapitre 46-24 connaissent une diminution de 6,86 millions d'euros (45 millions de francs), soit une baisse de près de 3,4 %, en raison d'un « ajustement aux besoins compte tenu des dépenses constatées ».

4. Remboursement à diverses compagnies de transports

Les crédits inscrits à ce chapitre pour 2002 s'élèvent à 6,86 millions d'euros, soit 45 millions de francs.

La dotation de ce chapitre, qui permet notamment de financer les avantages tarifaires sur le réseau SNCF pour les pensionnés et la gratuité du voyage pour les pèlerinages sur les sépultures, enregistre une légère augmentation de 6 % (+ 391.748 euros, soit 2,6 millions de francs) en 2002.

5. Subventions, indemnités et pécules : les crédits « anciens combattants » de la mémoire en diminution

Dans le projet de budget pour 2002 initialement présenté par le gouvernement, le chapitre 46-04 « Subventions, indemnités et pécules », qui finance notamment les subventions aux associations¹, enregistrait une baisse importante de ses crédits de près de 23 % (- 728.429 euros, soit 4,8 millions de francs).

Cette baisse résultait de la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2001 à titre non renouvelable. Cette non-reconduction concernait non seulement :

- une diminution du montant des subventions versées aux associations et oeuvres diverses (- 115.861 euros, soit 760.000 francs) ;

- mais aussi une sensible diminution des subventions en faveur des actions de mémoire de l'ordre de 22,3 % (- 625.374 euros, soit 4,1 millions de

¹ On rappellera ici que la Cour des comptes, dans un **Rapport particulier** de juin 2000, s'est montrée particulièrement critique à l'égard du monde associatif des anciens combattants, et a notamment recommandé de « réexaminer les critères d'attribution des subventions ministérielles en fonction de l'importance des sites et des opérations en cause ».

francs) soit un total de 2,175 millions d'euros s'agissant des subventions pour 2002.

En outre, cette diminution n'était que très partiellement compensée par un transfert de crédits 12.806 euros, soit 84.000 francs, du budget de la défense vers celui des anciens combattants, transfert destiné au réajustement de la dotation réservée aux subventions de fonctionnement des associations.

Il faut toutefois noter que depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ont évolué vers une prise en charge plus importante par le budget de la défense, notamment s'agissant des actions en faveur du patrimoine, de commémorations ou des manifestations culturelles, le budget des anciens combattants poursuivant son soutien financier aux actions de mémoire initiées par les collectivités territoriales et les associations.

Au total, compte tenu des dotations figurant également au budget de la défense, et avant modifications apportées à l'Assemblée nationale, près de 11,74 millions d'euros (77 millions de francs) devaient être consacrés en 2002 aux actions de mémoire, auxquels il fallait aussi ajouter les annuités de contrat de plan Etat / régions qui se traduisent, sur leur période, par un engagement financier de 6,86 millions d'euros (45 millions de francs) ainsi que 9,15 millions d'euros (60 millions de francs) pour les fondations de mémoire.

Lors de la discussion du budget des anciens combattants à l'Assemblée nationale, le gouvernement a fait adopter un amendement visant à majorer les crédits du chapitre 46-04 de 47.100 euros qui se répartissent sur l'article 10 « Associations et œuvres diverses » à hauteur de 35.000 euros et sur l'article 20 « Subventions en faveur des actions de mémoire » à hauteur de 12.100 euros.

Quoiqu'il en soit, les crédits de la mémoire consacrés au monde combattant pâtissent d'un réel manque de lisibilité budgétaire.

Répartition des crédits « Mémoire »

(en €)

	Prévisions 2001			Prévisions 2002		
	Section 70	Section 04	TOTAL	Section 70	Section 04	TOTAL
Cérémonies et commémorations	564.062		564.062	678.398		678.398
Information historique pédagogique	1.082.388	2.571.814	3.654.202	1.798.898	1.981.837	3.780.735
Manifestations et actions culturelles	884.204	228.674	1.112.878	939.086	193.277	1.132.363
Valorisation touristiques des lieux de mémoire						
Remise en état des sépultures de guerre et lieux de mémoire, Struthof et AFN (CP)	3.353.878		3.353.878	4.878.369		4.878.369
Entretien des sépultures de guerre	1.250.082		1.250.082	1.265.327		1.265.327
TOTAL	7.134.614	2.800.488	9.935.102	9.560.078	2.175.114	11.735.192

Section 70 : budget de la défense

Section 04 : budget des anciens combattants

Evolution du chapitre 46-04

- Non reconduction de la dotation inscrite au budget 2001 à titre non renouvelable : 741.235 euros :

- 115.861 euros	pour les associations et oeuvres diverses
- 625.374 euros	pour les subventions en faveur des actions de mémoire.

- Transfert de crédits en provenance de la Défense : + 12.806 euros

+ 12.806 euros	Réajustement de la dotation réservé aux subventions de fonctionnement des associations
----------------	--

6. Mutuelles et majorations des rentes des anciens combattants mutualistes

Ce chapitre bénéficie d'une très importante majoration de crédits : + 98,6 %, soit plus 87,6 millions d'euros, ou 575 millions de francs et s'élève pour 2002 à 176,54 millions d'euros, soit 1,16 milliard de francs.

Cette majoration correspond à :

- l'ajustement nécessaire des crédits compte tenu de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 11,7 millions d'euros, soit près de 77 millions de francs) ainsi que de la revalorisation du plafond majorable (indexation sur le point de pension militaire d'invalidité : + 457.238 euros, soit 3 millions de francs) ;

- une mesure nouvelle attendue proposée par l'article 61 du projet de loi de finances : le relèvement de 110 à 115 points d'indice de pension militaire d'invalidité du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant (mesure évaluée à 2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs) ;

- enfin, le transfert, du budget des charges communes vers celui des anciens combattants, des crédits concernant la majoration légale des rentes mutualistes des anciens combattants : + 73,18 millions d'euros, ou 480 millions de francs.

IV. MESURES NOUVELLES : DES AVANCÉES LOUABLES MAIS ENCORE LIMITÉES

Le présent projet de loi de finances comporte quatre mesures importantes qui représentent une ouverture de crédits nouveaux de près de 19,4 millions d'euros (soit 127 millions de francs), alors même que l'an passé les mesures nouvelles décidées par le gouvernement s'élevaient à 236 millions de francs (36 millions d'euros).

La première mesure correspond à une nouvelle progression à 115 points de pension militaire d'invalidité du plafond majorable servant au calcul des majorations spécifiques sur les rentes mutualistes (*article 61*).

Cette mesure représente un coût supplémentaire évalué à 2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs. On soulignera que le Gouvernement n'a pas suivi les recommandations de la Cour des comptes visant à assujettir cette rente, au moins partiellement, à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux.

De façon générale, le monde des anciens combattants estime souhaitable le relèvement progressif à l'indice 130 du montant du plafond majorable de la rente mutualiste, soit un plafond de l'ordre de 1.525 euros, au 1^{er} janvier 2003.

La deuxième mesure consiste dans l'augmentation de la majoration de pension des veuves de grands invalides (*article 62*).

En application de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les veuves de grands invalides bénéficient en effet d'une majoration de leur pension calculée selon les deux indices dépendant de la nature de l'allocation aux grands invalides « 5 bis » dont le mari était titulaire. La mesure proposée consiste à augmenter de 120 points la majoration de ces veuves pour un coût estimé à 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) en 2002.

Il s'agit d'une mesure correspond aux attentes du monde combattant.

La troisième mesure correspond à l'attribution de la retraite du combattant, dès l'âge de 60 ans, aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (*article 63*).

Il s'agit donc d'anticiper le versement à 60 ans, au lieu de 65 ans, de la retraite du combattant, pour les anciens combattants ayant subi des préjudices physiques ou psychologiques du fait des opérations militaires ou de maintien de l'ordre hors métropole.

Le coût de cette mesure est estimé à 12,2 millions d'euros (soit 80 millions de francs) pour la seule année 2002 et concernera 29.500 bénéficiaires.

Il s'agit d'une avancée importante même si la question de la généralisation de la retraite du combattant à 60 ans reste posée. Le coût d'un abaissement de l'âge d'attribution à 60 ans est certes prohibitif (près de 230 millions d'euros, soit 1,5 milliard de francs) mais les conditions d'un abaissement progressif de l'âge d'attribution doivent être envisagées.

La quatrième mesure prévoit le rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la pension militaire d'invalidité (*article 64*).

Sont inscrits à ce titre au budget 2002, 2,59 millions d'euros, soit 17 millions de francs, après une première mesure -insuffisante- de 15 millions de francs intervenue en 2000 et une poursuite du rattrapage en 2001 pour 21 millions de francs. Or, le coût total de la complète remise à niveau de la valeur du point de PMI est estimé à 70 millions de francs. Il semble donc que les 2,59 millions d'euros inscrits au budget 2002 (soit 17 millions de francs) ne seront pas suffisants pour financer le rétablissement complet de l'unicité de la valeur du point de PMI: le double de ces crédits aurait été nécessaire.

V. DES REVENDICATIONS LÉGITIMES ENCORE INSATISFAITES

Si le monde combattant reconnaît à bon droit les avancées réalisées cette année et accueille favorablement les quatre mesures nouvelles annoncées par le gouvernement, votre rapporteur estime légitime d'insister, cette année encore, sur les quelques points qui restent en suspens.

En outre, on peut observer que la diminution naturelle du nombre des bénéficiaires des mesures financées par le présent budget, notamment au titre des pensions d'invalidité et du Fonds de solidarité pour l'Afrique du nord et l'Indochine, estimée à 139,1 millions d'euros, soit 914 millions de francs, laisse une certaine marge de manœuvre au gouvernement pour satisfaire les revendications du monde combattant.

A. LA « DÉCRISTALLISATION » : UN ESPOIR DÉÇU

Les ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France ayant accédé à l'indépendance ont, en principe, les mêmes droits à pension militaire d'invalidité et à retraite du combattant que les nationaux français. Depuis 1958 cependant, un dispositif législatif dit de « cristallisation », applicable aux pensions militaires d'invalidité et aux retraites du combattant, a modifié l'étendue des droits des ex-nationaux sur les montants versés (blocage de la valeur du point de base) et l'ouverture de droits nouveaux.

La « cristallisation », dispositif aux règles diverses et inégalitaires, entraîne une grande dispersion des valeurs du point de pension militaire d'invalidité utilisées, entre 0,48 euro (3,14 francs) et 6,87 euros (45,05 francs). Son impact réel doit cependant être apprécié au regard du pouvoir d'achat que les pensions cristallisées procurent à leurs bénéficiaires.

En outre, la question de la cristallisation doit être examinée à la fois du point de vue du tarif des pensions (valeurs du point d'indice) et du point de vue de l'ouverture de droits nouveaux.

Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat avait proposé d'engager la réflexion sur cette question en termes de pouvoir d'achat, en comparant, pour un même taux d'invalidité, le pouvoir d'achat d'une pension attribuée à un ancien combattant ressortissant français et celui de la pension aujourd'hui versée à un ancien combattant d'un pays devenu indépendant. Les résultats avaient souligné un retard particulièrement significatif pour le Maroc et la Tunisie : « le pouvoir d'achat de la pension

versée au Maroc et en Tunisie ne permet pas aux intéressés de subvenir à leurs besoins ».

La cristallisation se traduit ainsi par une très grande dispersion du point en vigueur selon la nationalité des pensionnés : 6,87 euros (45,05 francs) à Djibouti, 4,26 euros (27,97 F) au Sénégal, mais 1,96 euro (12,88 F) en Guinée, 1,18 euro (7,77 F) au Maroc et en Tunisie et 0,48 euro (3,14 F) au Vietnam (pour mémoire, la valeur non cristallisée du point de PMI est de 12,48 euros au 1^{er} décembre 2000).

Dans les Etats du Maghreb, où le niveau de vie a progressé depuis la mise en place du dispositif de cristallisation et où les valeurs du point actuelles procurent un pouvoir d'achat très inférieur au niveau de vie, une revalorisation du point de PMI se justifie pleinement.

Il est difficile de comprendre comment, dans les conditions budgétaires actuelles, il n'a pas été possible de prendre une décision « équitable » concernant les seules retraites des combattants originaires du Maghreb, pour un coût de l'ordre de 18,3 millions d'euros (120 millions de francs), soit 13 % du montant des économies dégagées.

Certes, le Secrétaire d'Etat s'est engagé à oeuvrer « en faveur de la traduction au plan administratif de décisions de justice ». Une récente décision du Conseil d'Etat (avis rendu sur question préjudicielle du Tribunal administratif de Dijon - JO du 1^{er} janvier 2000) a en effet précisé que la cristallisation ne devait s'appliquer qu'aux tarifs des prestations versées au titre du code des questions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, et non à l'ouverture de droits nouveaux.

C'est dans ce contexte qu'ont été adoptés les articles 109 et 100 de la loi de finances pour 2001, n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

L'article 109 de la loi précitée prévoit que *« l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 et l'article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé : ²La retraite du combattant pourra être accordée, au tarif tel qu'il est défini ci-dessus, aux anciens combattants qui remplissent les conditions requises postérieurement à la date d'effet de cet article² »*. En application de ces dispositions, les retraites du combattant ont été concédées à un taux « cristallisé » à compter du 1^{er} janvier 2001. Il s'agissait donc de lever la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux s'agissant des retraites du combattant des anciens combattants d'outre-mer.

L'article 110 de la loi précitée institue une commission d'étude de la revalorisation des pensions 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. Cette commission, composée

de représentants des associations d'anciens combattants et des administrations concernées, de deux députés et de deux sénateurs, a pour mission d'émettre des propositions sous la forme d'un rapport au Premier ministre, dans un délai de six mois suivant son installation.

Votre rapporteur tient cependant à souligner que la première réunion de cette réunion n'est intervenue que le 23 octobre 2001 et que l'arrêté fixant nominativement ses membres n'était toujours pas paru à l'heure de la rédaction de la présente note.

Au 31 décembre 2000, le nombre de retraites du combattant cristallisées était de 47.964. Si les dispositions contenues dans la loi de finances pour 2001 semblaient constituer un premier pas vers la dé cristallisation, votre rapporteur ne peut que constater que l'espoir que ce premier pas a suscité a été déçu.

Votre rapporteur estime qu'il est du devoir du gouvernement aujourd'hui d'avancer sur cette question qui préoccupe le monde combattant pour des raisons d'équité et de justice depuis de nombreuses années.

Votre rapporteur spécial accueille favorablement l'amendement adopté à l'Assemblée nationale visant à majorer les crédits du chapitre 46-20 « Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses » de 1,52 million d'euros afin de financer l'ouverture des droits à pension relatifs au code des pensions militaires d'invalidité pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies, dans la continuité des mesures décidées en loi de finances pour 2001 (articles 109 et 110).

B. L'ÂGE D'ATTRIBUTION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

S'agissant ensuite de l'anticipation de **l'âge de versement de la retraite du combattant**, votre rapporteur tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue en réalité une mesure de solidarité significative et fondée.

Votre rapporteur a toujours considéré que cet abaissement pouvait se faire par étapes, parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité. Toutefois, il tient à souligner que cette solution risque bientôt de perdre de son intérêt dans la mesure où près de la moitié des anciens combattants potentiellement concernés a d'ores et déjà atteint l'âge de 65 ans.

Le présent projet de loi prévoit, dans son article 63, l'attribution à 60 ans de la retraite du combattant aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes

de guerre. Cette mesure est évaluée à 12,2 millions d'euros, soit 80 millions de francs, et concernent 29.500 anciens combattants d'AFN pensionnés.

Votre rapporteur considère cette mesure comme un progrès indéniable mais estime souhaitable d'étudier plus avant les possibilités d'une généralisation de l'attribution de la retraite du combattant à 60 ans.

Outre, l'abaissement progressif de l'âge de versement de la retraite du combattant, votre rapporteur est favorable à une augmentation de l'indice de pension. L'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose en effet que le montant de la retraite est déterminé par application de l'indice de pension 33 tel qu'il est défini à l'article L. 8 *bis* du même code. Dès lors, une solution alternative à l'abaissement de l'âge de versement de la retraite pourrait être un passage de l'indice de pension de 33 à l'indice 48 pour le calcul du taux de la retraite versée. Cette augmentation de l'indice pourrait également se faire par étapes : plus 5 points par an en trois ans. Le coût total estimé de cette augmentation est de l'ordre de 1,5 milliard de francs. Alors que le coût cumulé (2002-2006) d'une mesure de généralisation du versement de la retraite du combattant à 60 ans serait, selon les données du ministère de la défense, de l'ordre de 2,8 milliards de francs.

En tout état de cause, votre rapporteur estime que l'argumentation du Gouvernement, qui craint que, ce faisant, on se rapproche des caractéristiques d'une pension de vieillesse (et donc, partant, d'un risque d'assujettissement fiscal) n'est pas fondée. La retraite des anciens combattants reste, et restera toujours, l'expression d'une reconnaissance de la Nation et n'a rien à voir avec la retraite versée au terme d'une vie professionnelle.

C. LA SITUATION DES VEUVES D'ANCIENS COMBATTANTS

Le gouvernement a annoncé une mesure bienvenue dans le présent projet de loi en faveur des veuves des grands invalides, à savoir l'augmentation de 120 points d'indice de leur majoration de pension (article 62).

Si votre rapporteur accueille favorablement cette mesure à destination des veuves de grands invalides, il n'en conteste pas moins l'absence de mesure en faveur de toutes les autres veuves.

Sur 1.750.000 veuves ressortissantes de l'ONAC au 1^{er} janvier 1998, quelque 160.000 seulement bénéficient de la réversion de la pension d'invalidité de leur conjoint décédé, étant entendu que la pension de veuve au taux normal est inférieur au minimum vieillesse.

En 2000, les services départementaux de l'ONAC ont dispensé une aide financière à 8.068 veuves pour un montant global de 2,945 millions d'euros (soit 19,3 millions de francs), soit une augmentation de 6,3 % du nombre de bénéficiaires et de 15 % du montant des dépenses par rapport à l'exercice 1999. Ainsi 1,8 million d'euro (près de 12 millions de francs) ont été consacrés à 4.956 veuves exposées à des difficultés financières ponctuelles liées à l'acquittement de frais médicaux, de factures d'énergie, de frais résultant de la charge d'enfants ou de frais d'obsèques. Au regard du nombre total de veuves d'anciens combattants, votre rapporteur estime que cet effort de solidarité n'est pas suffisant.

La commission des Affaires sociales du Sénat a pourtant formulé plusieurs pistes de solution, d'incidence budgétaire inégale : réversion de la retraite, assouplissement des conditions de réversion des pensions d'invalidité, revalorisation des pensions de veuves.

En outre, le recyclage des ressources du fonds de solidarité afin de financer une aide spécifique pour les veuves d'anciens combattants sous la forme d'une allocation différentielle sous condition de ressources constitue une des revendications du monde combattant et a été, un temps, envisagé par le secrétaire d'Etat lui-même. Votre rapporteur s'interroge donc sur les intentions du gouvernement à cet égard.

D. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE DÉPORTÉS

Votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de la mesure d'indemnisation prise par le décret n° 200-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

Le dispositif juridique et la procédure d'indemnisation

D'après les dispositions de ce décret, toute personne dont le père ou la mère a été déporté à partir de la France dans le cadre de persécutions antisémites durant l'occupation et a trouvé la mort en déportation, a droit à une mesure de réparation si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue.

Sont exclues du bénéfice de cette mesure les personnes qui reçoivent une indemnité viagère versée par la République fédérale d'Allemagne ou la République d'Autriche à raison des mêmes faits.

L'indemnisation revêt deux formes selon la demande de l'intéressé : un capital forfaitaire et unique de 180.000 francs (27.440 euros) ou une rente viagère mensuelle de 3.000 francs (457,35 euros) servie jusqu'au décès du bénéficiaire.

Le paiement des rentes viagères et des indemnités de capital est assuré par l'ONAC qui reçoit à cet effet des crédits du budget des services généraux du Premier ministre (la gestion des sommes versées à l'ONAC au titre de ce dispositif est assurée dans le cadre de la réglementation des ressources affectées).

Le nombre et le montant des indemnisations

A la date du 3 septembre 2001, 15.253 demandes d'indemnisation avaient été reçues, réparties en :

- 11.4000 décisions définitives d'accord ;
- 3.403 décisions en instance ;
- 450 décisions de refus (parents non déportés, orphelins de plus de 21 ans ...).

Au 12 septembre 2001, la dépense enregistrée par l'ONAC était de :

- 886,7 millions de francs (135,2 millions d'euros) pour l'attribution du capital ;
- 113,2 millions de francs (17,3 millions d'euros) pour les rentes viagères initiales ;
- 74,6 millions de francs (11,37 millions d'euros) au titre des mensualités servies.

Au total, l'indemnisation versée au titre du décret du 13 juillet 2000 entre le 30 octobre 2000 et le 12 septembre 2001 s'élève à 1.074,5 millions de francs (163,8 millions d'euros), sur crédits inscrits au budget des SGPM.

Votre rapporteur, estime, que dans un souci d'équité et d'indifférenciation raciale ou religieuse, cette mesure de réparation devrait être étendue à tous les orphelins de déportés non juifs, fusillés ou massacrés.

E. L'INDEMNISATION DES INCORPORÉS DE FORCE DANS LES FORMATIONS PARAMILITAIRES ALLEMANDES (RAD – KHD)

Les engagements pris concernant **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)**¹, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus de deux ans (31 mars 1999), la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en grande partie cette indemnisation, sous réserve que le Gouvernement français s'y engage lui aussi.

Dans la réponse à la question portant spécifiquement sur les incorporés dans les organisations RAD ou KHD, posée par votre rapporteur au secrétaire d'Etat dans le cadre de son traditionnel questionnaire budgétaire, il est indiqué que : « *Le gouvernement, après avoir examiné attentivement ce dossier, a approuvé la décision prise le 25 juin 1998 par le comité directeur*

¹ Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfdienst

*de la fondation Entente franco-allemande d'élargir à cette dernière catégorie d'incorporés de force le droit à l'allocation unique qu'elle est chargée de distribuer. C'est en effet dans le cadre de l'accord franco-allemand du 31 mars 1981 et des fonds qui ont été réservés pour l'application de cet accord que la solution doit être trouvée. Le conseil d'administration de l'Entente a conditionné, jusqu'à présent, le versement lui incombant à la participation de l'Etat. **Le gouvernement ne s'estime pas tenu par cet engagement, l'accord du 31 mai 1981 n'ayant pas prévu une contribution de la France à une indemnisation qui relève de la responsabilité allemande** ».*

Votre rapporteur regrette que les crédits nécessaires au règlement définitif de ce dossier ne soient toujours pas inscrits dans le présent projet de budget et ne partage pas du tout l'opinion du secrétaire d'Etat selon laquelle le gouvernement ne doit pas s'estimer tenu par cet engagement.

VI. UNE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

Depuis novembre 1999, l'insertion des services chargés des anciens combattants au sein du ministère de la défense a eu pour conséquence une modification du périmètre du budget des anciens combattants avec un transfert de crédits du budget des anciens combattants vers le budget de la défense. Désormais le budget des anciens combattants comporte donc :

- un titre III (moyens des services) relatif aux subventions de fonctionnement des établissements publics sous tutelle (INI et ONAC) ;
- un titre IV (interventions publiques) relatif aux interventions et prestations de l'Etat en matière de réparation, solidarité, protection sociale à destination du monde combattant, ainsi qu'aux subventions en faveur de la mémoire.

Tous les autres crédits (administration centrale ou services déconcentrés de l'ancien secrétariat d'Etat) ont été transférés sur le budget de la défense : rémunérations et charges sociales, fonctionnement courant, entretien des nécropoles nationales, cérémonies, information historique, informatique, réparations civiles, investissements (notamment rénovation des sépultures de guerre et investissements dans les établissements publics).

Ce souci de rationalisation administrative a toutefois entraîné un manque de lisibilité budgétaire globale. Ainsi, il est difficile de savoir, en ne consultant que le « bleu anciens combattants », quel est le montant total des crédits alloués par l'Etat au monde combattant. En outre, la consultation du « bleu défense » ne permet pas non plus de visualiser avec précision les crédits à destination finale du monde combattant.

Les **crédits de la mémoire** constituent une bonne illustration de ce manque de lisibilité budgétaire. Depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ont évolué vers une prise en charge plus importante du budget de la défense, notamment concernant les actions en faveur du patrimoine, des commémorations ou des manifestations culturelles, le budget des anciens combattants poursuivant son soutien financier aux actions de mémoire initiées par les collectivités territoriales et les associations.

Si l'on s'en tient à l'analyse des crédits inscrits au budget des anciens combattants, seuls subsistent deux articles budgétaires au sein de deux chapitres différents : l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et l'article 20 du chapitre 46-04

(subventions en faveur des actions de mémoire). Pour l'année 2002, les crédits mémoire inscrits au budget des anciens combattants sont ainsi en diminution de 0,6 million d'euros par rapport à 2001 et passent de 2,8 millions d'euros (18,4 millions de francs) en 2001 à 2,2 millions d'euros (14,4 millions de francs) en 2002, soit une baisse de 21,4 %. Tandis que, de manière globale, en tenant compte des crédits mémoire inscrits au budget de la défense, il apparaît en fait que l'agrégat mémoire dans sa totalité voit ses crédits augmenter entre 2001 et 2002 pour passer de 9,93 millions d'euros (65 millions de francs) à 11,73 millions d'euros (77 millions de francs), soit une hausse de 18 %, entièrement due à l'augmentation de 34 % des crédits mémoire inscrits au budget de la défense, crédits qui concernent d'ailleurs essentiellement la remise en état des sépultures de guerre et lieux de mémoire, et pas l'information historique pédagogique ou les manifestations culturelles. Alors même que le secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants se félicite de « *la progression de 20 % du budget consacré à la mémoire. Ce budget doit permettre de consolider et développer les divers vecteurs d'une politique de mémoire volontariste et ambitieuse au service des valeurs républicaines* ».

En outre, il faut noter en 2002 le transfert de 12.806 euros, soit 84.000 francs, du budget de la défense vers le chapitre 46-04 du budget des anciens combattants.

D'où, finalement, l'ambiguïté et la difficulté d'une analyse budgétaire exhaustive de la politique de la mémoire menée par le gouvernement.

Répartition des crédits « Mémoire »

(en €)

	Prévisions 2001			Prévisions 2002		
	Section 70	Section 04	TOTAL	Section 70	Section 04	TOTAL
Cérémonies et commémorations	564.062		564.062	678.398		678.398
Information historique pédagogique	1.082.388	2.571.814	3.654.202	1.798.898	1.981.837	3.780.735
Manifestations et actions culturelles	884.204	228.674	1.112.878	939.086	193.277	1.132.363
Valorisation touristiques des lieux de mémoire						
Remise en état des sépultures de guerre et lieux de mémoire, Struthof et AFN (CP)	3.353.878		3.353.878	4.878.369		4.878.369
Entretien des sépultures de guerre	1.250.082		1.250.082	1.265.327		1.265.327
TOTAL	7.134.614	2.800.488	9.935.102	9.560.078	2.175.114	11.735.192

Source : Ministère de la défense

En outre, le rapport du contrôle financier sur la gestion 2000 du budget des anciens combattants souligne que les crédits inscrits au chapitre 46-04, article 20 (subventions en faveur des actions de mémoire) n'ont été consommés qu'à hauteur de 19,34 % en 2000.

VII. UNE MESURE INJUSTIFIÉE : L'ABAISSEMENT DU PLAFOND DE REMBOURSEMENT DES FRAIS D'HÉBERGEMENT ENGAGÉS À L'OCCASION DE CURES THERMALES

L'article 20 du chapitre 46-27 (soins médicaux gratuits - thermalisme) fait l'objet dans le présent projet de loi d'une mesure de révision des services votés pour un montant de 2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs. Cette révision des services votés résulte de l'abaissement du plafond de remboursement des frais d'hébergement engagés à l'occasion de cures thermales.

D'après les dispositions de l'article D. 62 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les pensionnés effectuant une cure thermale ont droit au versement d'une indemnité forfaitaire d'hébergement et au remboursement des frais de voyage, sauf s'ils sont domiciliés dans la station thermale. Le montant de l'indemnité d'hébergement est fixé par arrêté.

L'arrêté du 25 juillet 2001 fixe le montant de l'indemnité forfaitaire d'hébergement prévue à l'article D. 62 *bis* précité à trois fois le plafond de la participation forfaitaire des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) aux frais de séjour des assurés sociaux et de leurs ayants droit dans les stations de cure thermale tel qu'il est déterminé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

Le montant de l'indemnité forfaitaire d'hébergement était auparavant fixé à cinq fois le plafond de la participation forfaitaire des CPAM aux frais de séjour dans les cures thermales.

Votre rapporteur considère que cet abaissement du plafond de remboursement des frais d'hébergement engagés à l'occasion de cures thermales ne se justifie en aucune manière et constitue une remise en cause inacceptable du droit à réparation des anciens combattants. En effet, l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose que l'Etat doit gratuitement aux titulaires d'une pension d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées par les infirmités qui donnent lieu à pension, en ce qui concerne exclusivement les accidents et complications résultant de la blessure ou de la maladie qui ouvre droit à pension.

Votre rapporteur souhaite que le gouvernement revienne sur cet abaissement du plafond de remboursement des frais d'hébergement en cures thermales lors de la discussion budgétaire.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 61 : AUGMENTATION DU PLAFOND MAJORABLE DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Créée par la loi du 4 août 1923, la retraite mutualiste des anciens combattants, majorée par l'Etat, est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Il s'agit d'une forme de placement de l'épargne individuelle que l'Etat encourage par le versement d'une majoration spécifique.

En effet, d'après les dispositions de l'article L. 222-2 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'Etat égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé. Une majoration supplémentaire est accordée par l'Etat en fonction de l'âge du demandeur.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat est limité à un plafond fixé en valeur absolue, dit « plafond majorable ».

Le nombre de bénéficiaires était de 360.699 au 31 décembre 1999 et de 360.020 au 31 décembre 2000. Le montant moyen d'une rente est de 869 euros (5.700 francs).

Certaines associations d'anciens combattants, et les caisses de retraite mutualiste qu'elles gèrent, réclamaient avec force l'indexation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant sur la valeur du point d'indice des pensions militaires d'invalidité tout en souhaitant que le montant de ce plafond soit fixé à l'équivalent de 130 de ces points d'indice.

Depuis la *loi de finances initiale pour 1998*, le plafond (rente plus majoration spécifique), est exprimé par un indice défini en points de pension militaire d'invalidité, indexé sur l'évolution des traitements bruts de la fonction publique. Ce nouveau mode d'indexation permet de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant.

Fixé initialement à 95 par la loi de finances initiale pour 1998, ce plafond a été porté à l'indice 105 au 1^{er} janvier 2000, puis à l'indice 110 au 1^{er} janvier 2001, soit 1.374 euros (9.013 francs).

Le présent article propose de le majorer à nouveau en portant l'indice de référence de 110 à 115, ce qui représente une **dépense budgétaire**

supplémentaire pour la seule majoration spécifique évaluée à 2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs, pour 2002.

On rappellera que l'augmentation de 100 à 105 intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2000 représentait une **dépense budgétaire évaluée à 10 millions de francs (1,52 million d'euros)** tandis que l'augmentation de 105 à 110 intervenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2001 représentait une **dépense budgétaire évaluée à 13 millions de francs (près de 2 millions d'euros)**.

De façon générale, le monde des anciens combattants estime souhaitable le relèvement progressif à l'indice 130 du montant du plafond majorable de la rente mutualiste, soit un plafond de l'ordre de 1.525 euros, au 1^{er} janvier 2003.

Evolution du plafond majorable depuis 1987

Année	Plafond majorable en F	Plafond majorable en €
1987	5 000 F	
1988	5 600 F	
1989	5 600 F	
1990	5 900 F	
1991	5 900 F	
1992	6 200 F	
1993	6 400 F	
1994	6 600 F	
1995	6 750 F	
1996	7 000 F	
1997	7 091 F	
1998	7 496 F	1 142,76 €
1999	7 993 F	1 218,52 €
2000	8 554 F	1 304,05 €
2001	9 011 F	1 373,72 €
2002	*9 535 F	*1 453,60 €

* valeur du point PMI estimé au 1er janvier 2002 à 12,64 €(82,94 F)

ARTICLE 62 : AUGMENTATION DE LA MAJORATION DE PENSION DES VEUVES DE GRANDS INVALIDES

L'article 62 du présent projet de loi de finances vise à augmenter la majoration de pension dont bénéficient les veuves de grands invalides.

D'après les dispositions de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, une majoration spéciale est attribuée, pour les soins donnés par elles à leur mari, aux veuves des grands invalides et bénéficiaires de l'allocation spéciale n° 5 bis/b lorsqu'elles sont titulaires d'une pension si elles sont âgées de plus de soixante ans et si elles justifient d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant au moins quinze années. Le taux de cette majoration est fixée à l'indice de pension 230. Pour les veuves bénéficiaires de l'allocation n° 5 bis/a, ce taux de majoration est fixée par le même code à l'indice de pension 140.

Le présent article vise à augmenter le taux de cette majoration spéciale, pour les veuves bénéficiaires des allocations spéciales mentionnées précédemment (n° 5 bis/b et 5 bis/a), respectivement à 350 et 260 points d'indice de pension, soit une augmentation de 120 points quel que soit le type d'allocation.

Le gouvernement présente cette mesure comme devant permettre de prendre en compte la perte de revenus liée à la disparition du pensionné auquel ces veuves ont consacré une assistance permanente pendant au moins quinze ans.

Le coût de cette mesure est évalué à 2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs, pour 2002.

Il s'agit d'une mesure revendiquée depuis longtemps par la plupart de associations représentant le monde combattant. Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'approuver une telle mesure.

ARTICLE 63 :ATTRIBUTION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT, DÈS L'AGE DE 60 ANS, AUX BÉNÉFICIAIRES D'UNE PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ

L'article 63 du présent projet de loi de finances vise à anticiper le versement à soixante ans, au lieu de soixante cinq ans, de la retraite du combattant, pour les anciens combattants ayant subi des préjudices physiques ou psychologiques du fait des opérations militaires ou du maintien de l'ordre hors métropole.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dispose, dans son article L. 255, qu'il est institué pour tout titulaire de la carte du combattant une retraite cumulable, sans aucune restriction, avec la retraite qu'il aura pu s'assurer par ses propres versements personnels, en application notamment de la loi du 4 août 1923 sur les mutuelles de retraite et avec la ou les pensions qu'il pourrait toucher à un titre quelconque. Cette retraite annuelle, qui n'est pas réversible, est accordée en témoignage de la reconnaissance nationale.

L'article L. 256 du même code précise que cette retraite est attribuée à partir de 60 ans à tout titulaire de la carte du combattant bénéficiaire du livre IX du code de la sécurité sociale. Les titulaires de la carte du combattant au titre des dispositions du paragraphe A de l'article R. 224 du code des pensions militaire d'invalidité et des victimes de guerre, âgés de 65 ans, bénéficient de la retraite au taux déterminé par application de l'indice de pension 33. Enfin, les titulaires de la carte, âgés de 65 ans, autres que ceux mentionnés précédemment, bénéficient de la retraite au taux déterminé par application de l'indice de pension 33.

Ainsi, de manière générale, la retraite du combattant est attribuée à 65 ans. Toutefois quelques exceptions existent pour les titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité, les titulaires d'une pension militaire d'invalidité au taux de 50 % au moins et bénéficiant d'une allocation sociale en raison de la modicité de leurs ressources, et les résidents dans les départements et territoires d'outre-mer pour lesquels le droit est ouvert dès 60 ans.

Effectif des bénéficiaires de la retraite du combattant

	Effectifs au 1^{er} janvier de l'année	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde
1996	934 571	33 296	66 610	901 257	- 33 314
1997	901 257	72 374	85 289	888 142	- 12 915
1998	888 142	80 693	50 744	918 291	+ 29 949
1999	918 291	115 404	69 673	964 022	+ 45 731
2000	964 022	143 027	75 665	1 031 384	+ 67 362
2001 (estimations)	1 031 384	151 849	70 000	1 113 233	+ 81 849
2002 (estimations)	1 113 233	151 922	70 000	1 195 155	+ 81 912

L'article 63 du présent projet de loi précise désormais que les bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, indemnisant une ou plusieurs infirmités imputables à des services accomplis au cours d'opérations déclarées campagne de guerre ou d'opérations de maintien de l'ordre hors métropole et titulaires de la carte du combattant, ont droit à la retraite du combattant à l'âge de 60 ans.

Le coût de cette mesure est estimé par le gouvernement à 12,2 millions d'euros pour 2002, soit 80 millions de francs. Le nombre de bénéficiaires de cette mesure a été chiffré par le gouvernement à 29.500.

La génération des combattants d'Afrique du nord sera essentiellement bénéficiaire de cette mesure. L'effectif des anciens combattants d'AFN âgés de 60 à 64 ans en 2002 est estimé à 439.549. Parmi eux, le nombre de titulaires d'une pension militaires d'invalidité est évalué à partir des effectifs des pensionnés « hors guerre » et de l'effectif des militaires ayant servi en AFN soit environ 35.000 pensionnés, auxquels il faut retrancher les anciens combattants qui bénéficient déjà à divers titres de la retraite du combattant à 60 ans (5.500). L'effectif total des bénéficiaires de la mesure sera donc de 29.500.

Il s'agit d'une mesure bienvenue même si elle reste circonscrite à une catégorie spécifique d'anciens combattants, les bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité.

Depuis de nombreuses années les associations d'anciens combattants demandent que l'âge à partir duquel est ouvert le droit à la retraite du combattant soit fixé à 60 ans pour tous les titulaires de la carte du combattant. Le gouvernement ne s'estime pas en mesure de satisfaire cette revendication en raison du coût de la mesure. A terme, il reste cependant nécessaire d'étudier plus avant les conditions d'un versement anticipé de la retraite du combattant de manière générale.

**Coût d'une mesure de généralisation du versement
de la retraite du combattant à 60 ans**

ANNÉE	COÛT	
	FRANCS	EUROS
2002	1 183,30 MF	180,39 M€
2003	812,36 MF	123,84 M€
2004	485,52 MF	74,02 M€
2005	205,83 MF	31,38 M€
2006	102,07 MF	15,56 M€
TOTAL	2 787,08 MF	425,19 M€

Pour les trois premières années, le coût cumulé est estimé à 378,25 M€(2 481,18 MF)

ARTICLE 64 : RÉTABLISSEMENT DE L'UNICITÉ DU POINT DE LA PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ

L'article 64 du présent projet de loi de finances vise à abroger l'article L. 114 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre à compter du 1^{er} janvier 2002.

L'article L. 114 bis précité dispose que, lorsque la pension d'invalidité dépasse un indice correspondant à la somme annuelle de 360.000 francs, aucune revalorisation de la valeur du point d'indice de pension ne lui est plus applicable sauf dispositions contraires prévues par la loi. Toutefois, les revalorisations du point d'indice de pension effectuées au titre des périodes postérieures à 1995 sont applicables à la pension d'invalidité.

En outre, au 1^{er} janvier 2000, les pensions d'invalidité ont été revalorisées de 1,5 %, dans la limite des émoluments qui résultent de l'application de la valeur du point de l'ensemble des autres pensions militaires d'invalidité (article 123 de la loi de finances pour 2000). Leur revalorisation, dans les mêmes conditions, au 1^{er} janvier 2001, a été de 3 % (article 106 de la loi de finances pour 2001).

En effet, le blocage des pensions d'invalidité supérieures à 360.000 francs par an (grands invalides), entre 1991 et 1995, s'était traduit par un décalage important entre la valeur du point de pension militaire d'invalidité des grands invalides et celle des autres pensions militaires.

La loi de finances pour 1995 ayant autorisé les personnes titulaires de pensions supérieures à 360.000 francs, à condition qu'elle aient été concédées avant 1995, à bénéficier à nouveau des pourcentages de revalorisation accordés à partir du 1^{er} janvier 1995, appliqués à la valeur fictive du point de pension bloquée, sans rattrapage, cette mesure s'est traduite par des différences d'indemnisation entre pensionnés atteints d'une invalidité globale à taux identique, selon que le dépassement du plafond soit intervenu avant 1994, entre 1991 et 1995, ou après 1995.

Par amendement introduit en cours de première lecture à l'Assemblée nationale, *la loi de finances initiale pour 2000* a effectué une première étape vers le comblement progressif de ce décalage. Une première mesure de 15 millions de francs a ainsi été inscrite au budget 2000. Lors de la discussion au Sénat¹, le ministre avait indiqué : « *J'aurais préféré moi-même aller plus loin, mais l'important était d'initier le règlement de ce contentieux dans le projet de budget pour 2000. La suite viendra très naturellement dans le prochain, voire les deux prochains projets de budget ; l'objectif est d'avancer le plus vite possible* ».

¹ J.O. Sénat - séance du 11 décembre 1999 - p. 7411 et 7418.

De fait, le coût de la remise à niveau complète était évalué à 70 millions de francs.

La loi de finances pour 2001 prévoyait à ce titre une mesure nouvelle de 21 millions de francs, laissant ainsi un « solde » de 35 millions de francs à financer.

Le présent projet de loi prévoit le rétablissement complet de l'unicité du point de la pension militaire d'invalidité pour un coût attendu de 2,59 millions d'euros (soit 15 millions de francs) pour 2002.

***ARTICLE 64 BIS NOUVEAU : PRÉSENTATION PAR LE GOUVERNEMENT
D'UN RAPPORT SUR LES VICTIMES DES PSYCHOTRAUMATISMES DE
GUERRE***

L'Assemblée nationale a adopté l'article 64 *bis* visant à préciser que le gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre 2002, un rapport sur les victimes des psychotraumatismes de guerre. Ce rapport devra fournir une évaluation détaillée du coût de la mise en place des centres de soins de proximité adaptés au traitement de ces traumatismes et du coût de formation des personnels compétents nécessaires pour les faire fonctionner.

Votre rapporteur spécial estime que cette nouvelle disposition devrait permettre de mieux appréhender les psychotraumatismes de guerre et d'explorer de manière concrète les modalités pratiques d'une meilleure prise en charge de cette forme de traumatisme. Toutefois, il constate à regret que cette disposition ne consiste que dans la promesse d'un énième rapport et qu'il n'appartient d'ailleurs pas forcément à la loi de demander la présentation d'un rapport par le gouvernement au parlement.

MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Au total, les crédits du titre IV ont été majorés de 3.087.100 euros.

En première délibération, les crédits du titre IV ont été majorés de 3.040.000 euros, dont 1.520.000 euros sur le chapitre 46-51 (Office national des anciens combattants et victimes de guerre, dépenses sociale) et 1.520.000 euros sur le chapitre 46-20 (Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses).

En seconde délibération, les crédits du titre IV ont été majorés de 47.100 euros.

Le chapitre 46-04 « Subvention, indemnités et pécules » a été abondé de 47.100 euros, qui se répartissent sur l'article 10 « Associations et œuvres diverses » à hauteur de 35.000 euros et sur l'article 20 « Subventions en faveur des actions de mémoire » à hauteur de 12.100 euros.

II. ADOPTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL : ARTICLE 64 BIS

L'Assemblée nationale a adopté l'article 64 *bis* visant à préciser que le gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre 2002, un rapport sur les victimes des psychotraumatismes de guerre. Ce rapport devra fournir une évaluation détaillée du coût de la mise en place des centres de soins de proximité adaptés au traitement de ces traumatismes et du coût de formation des personnels compétents nécessaires pour les faire fonctionner.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 24 octobre 2001 sous la présidence de M. Claude Belot, vice-président, la commission a procédé à **l'examen des crédits inscrits au budget des anciens combattants pour 2002**, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élèvent à 3,63 milliards d'euros (soit un peu moins de 23,8 milliards de francs).

A périmètre constant, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des transferts entre sections intervenant cette année, il a noté que le budget pour 2002 était en diminution de 1,99 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2001.

Il a cependant indiqué qu'il fallait tenir compte de la baisse mécanique des dotations en fonction du nombre de bénéficiaires (- 4 %) et que, de fait, rapportées au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2002 au monde combattant augmentaient de 4,1 % en moyenne.

En outre, il fait observer que les crédits inscrits au budget des anciens combattants et de la défense ne représentaient pas la totalité de la dépense collective en faveur du monde combattant.

Au total, il a estimé que l'effort global de la Nation en faveur des anciens combattants en 2002 était de l'ordre de 4 milliards d'euros, soit un peu plus de 26 milliards de francs, ce qui inclut les crédits inscrits au budget de la défense, ainsi que la «dépense fiscale» constituée par les exonérations et déductions diverses dont bénéficient les anciens combattants.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite précisé que le budget des anciens combattants était, pour l'essentiel, un budget de prestations et que la dette viagère, qui comprend les pensions d'invalidité et la retraite du combattant, pèserait 3,1 milliards d'euros, soit 20,3 milliards de francs, en 2002.

Il a souligné que la masse des dépenses d'intervention, qui atteindrait 3,6 milliards d'euros - 23,5 milliards de francs - en 2002 (plus de 98 % du budget total), enregistrait des évolutions divergentes et caractéristiques de la politique menée en faveur du monde combattant.

Il a d'abord insisté sur la forte progression (+ 14,8 %) des charges de retraite, liées aux conséquences immédiates de la politique d'élargissement des conditions d'attribution menées depuis 1997.

Parallèlement, il a souligné la diminution de la charge des pensions (- 3,1 %) en raison de la disparition naturelle des bénéficiaires.

Dès lors, il s'est étonné de ce qu'une partie seulement des « économies » potentielles réalisables sur ce budget, en raison de la disparition naturelle des bénéficiaires, évaluées à près de 170 millions d'euros, soit plus d'1 milliard de francs, fût « recyclée » par le secrétariat d'Etat pour financer des mesures supplémentaires en faveur du monde ancien combattant.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a par la suite présenté le contenu des quatre articles rattachés au budget des anciens combattants dans le projet de loi de finances pour 2002. Il a rappelé que deux de ces mesures s'inscrivaient dans le droit fil des mesures prises les années précédentes en faveur des anciens combattants tandis que les deux autres présentaient un caractère plus innovant.

Il a d'abord présenté l'article 61 correspondant à une nouvelle progression à 115 points de pension militaire d'invalidité du plafond majorable servant au calcul des majorations spécifiques sur les rentes mutualistes, pour un coût de 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) en 2002.

Il a détaillé les dispositions de l'article 62 consistant dans l'augmentation de la majoration de pension des veuves de grands invalides, pour un coût en 2002 de 2,29 millions d'euros (15 millions de francs).

Il a ensuite abordé le contenu de l'article 63 correspondant à l'attribution de la retraite du combattant, dès l'âge de 60 ans, aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, pour un coût estimé à 12,2 millions d'euros (soit 80 millions de francs) pour la seule année 2002 et 29.500 bénéficiaires attendus.

Enfin, il a présenté les dispositions de l'article 64 prévoyant le rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la pension militaire d'invalidité, pour un coût de 2,59 millions d'euros, soit 17 millions de francs.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite reconnu l'intérêt des avancées réalisées cette année mais il a estimé légitime d'insister, cette année encore, sur les quelques points restant en suspens.

Il a d'abord évoqué la question de la « dé cristallisation » des prestations versées aux Anciens combattants de nos anciennes colonies comme un point majeur de « responsabilité morale et collective ».

Il a rappelé que les études menées avaient montré que, à niveau de droits équivalent, le pouvoir d'achat des pensions servies aux Anciens combattants des pays du Maghreb était inférieur d'un tiers à celui des métropolitains et a souhaité que le Gouvernement prenne une décision « équitable » concernant les retraites des combattants originaires du Maghreb.

En outre, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a évoqué les autres points suivants :

- l'anticipation de l'âge de versement de la retraite du combattant : il a rappelé que, certes le présent projet de loi prévoyait l'attribution à 60 ans de la retraite du combattant aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, mais a déploré que les conditions d'une généralisation de cette attribution à 60 ns ne fussent toujours pas évoquées par le secrétaire d'Etat ;

- la situation des veuves d'anciens combattants : il a souligné que le projet de loi de finances pour 2002 contenait une mesure en faveur des veuves de grands invalides, mais a estimé que, plus généralement, il eût été souhaitable d'ouvrir en faveur de toutes les autres veuves. Parmi les mesures envisageables il a évoqué la réversion de la retraite du combattant, l'assouplissement des conditions de réversion de la pension d'invalidité ou encore la revalorisation des pensions de veuves ;

- l'indemnisation des orphelins de déportés : il a estimé que, dans un souci d'équité et d'indifférenciation raciale ou religieuse, la mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été déportés et victimes de persécutions antisémites, devait être étendue à tous les orphelins de déportés non juifs, fusillés ou massacrés ;

- l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes : il a déploré que les engagements pris, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'eussent toujours pas été tenus.

Enfin, il a considéré que l'abaissement du plafond de remboursement des frais d'hébergement engagés à l'occasion de cures thermales était une mesure injustifiée et constituait une remise en cause du droit à réparation des anciens combattants.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a ensuite proposé à la commission de réserver le vote sur le budget des anciens combattants ainsi que celui sur les articles rattachés jusqu'à l'audition du ministre de la défense, tout en préconisant un rejet du budget et un avis favorable sur les articles 61 à 64 attachés.

Au cours de la discussion qui s'est engagée après l'intervention de M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, **M. François Trucy** a souhaité interroger le rapporteur spécial sur le nombre des anciens combattants dits des

nouveaux conflits, à savoir des conflits récents et notamment des opérations de maintien de la paix exercées dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

M. Jacques Baudot a rappelé que le budget des anciens combattants s'adressait aussi à cette catégorie d'anciens combattants dits des « nouveaux conflits » mais aussi aux victimes d'attentat par exemple. Il a rappelé qu'en 1994 le nombre d'anciens combattants des nouveaux conflits était de 24.600, de 43.200 en 1998 et qu'il serait de 57.500 en 2003. S'agissant des ressortissants du secrétariat d'Etat aux anciens combattants classés « hors guerre », leur nombre s'élevait à 183.700 en 1989, 140.300 en 1994, 156.800 1998 et serait de 133.300 en 2003.

Mme Marie-Claude Beaudeau a souhaité interroger le rapporteur spécial sur plusieurs points : sur l'application de certaines mesures votées dans les dernières lois de finances, notamment le dispositif de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) dont peuvent bénéficier les salariés titulaires de la carte du combattant au titre des conflits d'Afrique du Nord ; sur la politique de « décrystallisation » du Gouvernement ; sur la prise en charge des psychotraumatismes de guerre subis par les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, enfin sur la politique de la mémoire menée par le Gouvernement, et notamment l'entretien des nécropoles et carrés militaires.

S'agissant de la politique de la mémoire et de l'entretien des nécropoles et de tous les lieux de mémoire militaires, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a souligné les réels efforts engagés depuis quelques années par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et a estimé que ces lieux étaient aujourd'hui de très bonne qualité.

S'agissant de la décrystallisation, il a simplement souligné qu'une avancée avait été réalisée dans le projet de loi de finances pour 2001 avec la levée de la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux s'agissant des retraites des anciens combattants d'outre-mer ainsi que la mise en place d'une commission d'étude de la revalorisation des pensions. Il a toutefois déploré la profonde injustice que constituait de la « cristallisation », notamment à l'égard des populations du Maghreb.

La commission a alors décidé de **réserver sa position jusqu'à l'audition, l'après-midi même, du ministre de la défense.**

A la suite de l'audition du ministre, la commission, suivant l'avis de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial des crédits des anciens combattants** a décidé de **proposer au Sénat le rejet de ces crédits, et l'adoption sans modification des articles 61 à 64 rattachés.**

Réunie le jeudi 22 novembre 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 64 bis rattaché et a pris acte des modifications de crédits adoptées à l'Assemblée nationale.**