

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; MM. José Balareello, Jean Barras, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Beljour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Albert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Henri Revol, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 4), 921 (tome I) et T.A 181.
Sénat : 58 et 59 (annexe n° 3) (1989-1990).

Lois de finances. - Anciens combattants.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
EXPOSE GENERAL	9
I - La politique de rénovation du service public risque de se heurter aux limites de la déflation des effectifs	11
1. - La gestion du personnel	11
1.1 - Administration centrale et services extérieurs du SEAC et INI	12
1.2 - L'ONAC	14
2. - Un effort de réorganisation et de modernisation qui se poursuit ..	17
2.1 - L'administration centrale et les services extérieurs du SEAC	17
2.2 - L'ONAC	18
2.3 - La rénovation du service public	23
II - Le développement de la politique de la mémoire	25
1. - L'information historique	25
1.1 - La Commission Nationale de l'Information Historique pour la Paix	25
1.2 - La Mission Permanente aux Commémorations et à l'Information Historique	26
1.3 - Le Centre de Documentation du Monde Combattant	28
1.4 - La Délégation Générale à l'Information Historique	29
2. - L'action commémorative	30
3. - Les nécropoles nationales	31
3.1 - Le programme de rénovation des nécropoles nationales ...	31
3.2 - L'édification de la nécropole nationale de Fréjus	32
III - Le nouveau système d'indexation des pensions militaires d'invalidité doit permettre de renforcer l'amélioration des droits des anciens combattants et de leurs ayants-cause	34
1. - La réforme du mode de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité	34
2. - Le service de la dette viagère et les crédits consacrés à l'action sociale	41
3. - Les améliorations récentes des droits des anciens combattants ..	44
4. - Le respect du droit à réparation doit être renforcé	47
4.1 - Les orphelins et les veuves de guerre	47
4.2 - Les victimes de guerre oubliées	49
4.3 - Les anciens combattants d'Afrique du Nord	52
AUDITION DU MINISTRE	59

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 1990, sur les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, dont M. Claude Prouvoyeur est le rapporteur pour avis.

M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a d'abord souligné qu'après trois années consécutives de réduction, les crédits de ce département ministériel augmentent pour 1990 de près de 1 milliard de francs, passant de 26,32 milliards de francs à 27,30 milliards de francs. Quoiqu'inférieure à la hausse constatée sur d'autres budgets, cette augmentation demeure substantielle, puisqu'il faut la rapporter à la diminution annuelle inéluctable du nombre des pensionnés.

L'ensemble des interventions publiques augmente de 3,7 %, grâce notamment à 460 millions de francs de mesures nouvelles. L'essentiel de cette enveloppe est destiné à la réforme du rapport constant, qui constitue en fait le point fort de ce budget.

Les moyens des services s'accroissent de 5 % et atteignent 1,12 milliards de francs. Parmi les mesures inscrites à ce poste, il convient de signaler tout particulièrement la dotation de 5,8 millions de francs, destinée aux équipements informatiques et bureautiques du secrétariat d'Etat. Ces équipements compensent la réduction continue des effectifs, et contribueront à maintenir la qualité des prestations du secrétariat d'Etat et de l'Office national des anciens combattants (ONAC).

M. Claude Prouvoyeur a rappelé à cet égard que 100 emplois sont supprimés, dont 85 au titre de la norme de réduction de 1,5 % applicable à toutes les administrations. C'est en définitive près de 28 % des postes budgétaires qui auront finalement été supprimés depuis dix ans. Une telle réduction de personnel comporte pourtant des risques considérables, au point que la direction générale de l'ONAC estime que le point de rupture est atteint.

388 transformations d'emplois permettront d'améliorer la situation des personnels, notamment dans le cadre de la revalorisation du statut des infirmiers et aide-soignants. Financées par un crédit de 5 millions de francs, ces transformations permettront de surcroît d'engager 21 agents de soins dans les

maisons de retraite et les services d'appareillage des mutilés et des handicapés.

Les crédits de formation du personnel s'accroissent également de façon considérable, dans le cadre notamment des actions de formation aux techniques informatiques et bureautiques. Les moyens des services connaissent par ailleurs une hausse significative, et permettront de poursuivre le programme de rénovation des tombes de la première guerre, entrepris depuis 1987. 145.000 tombes ont déjà été renouvelées, tandis que les crédits inscrits pour 1990 (2,5 millions de francs) serviront à la rénovation de 47.000 tombes supplémentaires.

Au titre III sont également inscrits 4,7 millions de francs destinés à l'achèvement des travaux de gros oeuvre de la nécropole nationale de Fréjus, créée pour accueillir les dépouilles des soldats tombés en Indochine.

Les crédits inscrits au titre IV augmentent de 3,7 %, les hausses concernant essentiellement l'action sociale et la réforme du rapport constant.

Les crédits consacrés au développement de la politique de la mémoire, fortement majorés au cours des précédents exercices, sont simplement reconduits en 1990. L'actuelle mission permanente aux commémorations et à l'information historique sera remplacée par une Délégation nationale au patrimoine, aux commémorations et à l'information historique, dont les compétences seront élargies.

Les crédits d'action commémorative sont également reconduits, et permettront de financer en 1990 un programme commémoratif soutenu : anniversaire de la guerre de 1870, cinquantenaire de l'année 1940, commémoration de la date de naissance du général de Gaulle en particulier.

Abordant la réforme du rapport constant, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a rappelé qu'au terme d'une concertation associant l'administration, les représentants du monde combattant et les représentants des commissions intéressées des assemblés parlementaires, le Gouvernement a décidé de modifier dans un sens plus favorable l'article L. 8 bis du code des pensions afin de garantir une application plus effective du principe de rapport constant.

Le nouveau dispositif s'articulera autour de trois axes, destinés à étendre aux pensionnés le bénéfice de toutes les mesures générales ou catégorielles de revalorisation des traitements publics.

M. Claude Prouvoeur a rappelé que la commission tripartite a été mise en place pour surveiller l'évolution du nouveau système, et souhaité qu'elle associe les représentants de l'ensemble du monde combattant, et non uniquement les deux principales unions, l'UFAC et l'UNC.

Des incertitudes demeurent néanmoins sur ce nouveau mécanisme de rapport constant. Le secrétaire d'Etat a d'ailleurs indiqué lors de son audition devant la commission, et lors de sa récente intervention devant l'Assemblée nationale, que trois amendements pourraient améliorer le projet. Ces amendements auraient pour objet respectif :

- d'instituer un mécanisme de rappel annuel, pour limiter les effets de l'inflation ;

- de garantir la prise en compte de certaines primes et indemnités dans les évaluations du rapport constant établies par l'INSEE ;

- de modifier le régime actuel d'attribution des pensions d'invalidité les plus élevées. Les députés ont refusé le principe de gel des pensions supérieures à 350.000 francs par an, qui n'aurait pas remédié aux causes mêmes du problème. En conséquence, le ministre s'est engagé à proposer un système de modification des suffixes rendant à l'avenir impossible la liquidation de pensions aussi considérables.

Le ministre s'est enfin engagé à poursuivre le programme quinquennal de revalorisation des pensions des veuves de guerre, et à déposer à cette fin un amendement d'abondement de 70 à 75 millions de francs.

Au terme de cette présentation, M. Claude Prouvoeur, rapporteur pour avis, a relevé les lacunes graves du projet de budget, qui ne comporte aucune mesure d'amélioration de la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Les revendications de ces anciens combattants sont bien connues, et beaucoup d'entre elles sont parfaitement légitimes. La définition d'une pathologie de l'ancien combattant d'Afrique du Nord, par exemple, répondrait à un voeu unanime, au prix d'un effort budgétaire très modique. Le principe d'égalité des générations du feu commanderait, d'autre part, d'accorder aux fonctionnaires et assimilés le bénéfice de la campagne double. La situation des anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs en fin de droits de plus de 55 ans, appelle également des solutions urgentes.

En conclusion, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, tout en se félicitant des mesures positives de ce budget, a estimé qu'en l'état actuel, il comportait trop d'incertitudes sur le contenu réel des promesses du secrétaire d'Etat. L'absence de toute solution spécifique aux problèmes des anciens combattants d'Afrique du Nord lui paraît également une carence grave.

Aussi, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a-t-il proposé à la commission de rejeter le projet de budget soumis à son examen.

Une discussion approfondie s'est alors engagée. M. Paul Souffrin a rappelé la situation des anciennes victimes de l'annexion de fait de l'Alsace-Moselle durant la seconde guerre mondiale. Les populations concernées ont subi des préjudices immenses, et des mesures brutales et massives d'expulsion ou de déportation en Silésie. M. Paul Souffrin a rappelé, à cet égard, le comportement héroïque de beaucoup de patriotes résistants à l'annexion en fait (PRAF) ou de patriotes résistants à l'occupation (PRO), et s'est ému qu'aucune disposition spécifique n'ait été instituée en leur faveur. M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, partageant ce sentiment, fera état de leur situation particulière dans son rapport écrit.

M. Guy Penne s'est interrogé sur les conclusions du rapporteur pour avis. Il a observé que le budget présenté par M. André Méric, Secrétaire d'Etat aux anciens combattants, était nettement meilleur que celui de son prédécesseur, M. Georges Fontès. Or, le rapporteur pour avis lui a paru plus sévère à l'égard de M. André Méric qu'à l'égard de M. Georges Fontès.

M. Roger Husson a cependant rappelé à ce propos qu'en dépit des critiques que M. André Méric avait formulées contre tous les budgets antérieurs, beaucoup de ses engagements n'ont à leur tour pas été tenus. Des revendications majeures des anciens combattants ou de leurs ayants droit, fils et filles de tués, veuves de guerre, etc... demeurent ainsi en suspens.

En réponse à une question complémentaire de M. Roger Husson, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a indiqué que M. André Méric s'est engagé à déposer avant la fin du mois de décembre un projet de loi sur les anciens prisonniers du Viet Minh. L'examen de ce projet en conseil des ministres, initialement prévu le 8 novembre 1989, a dû être différé de quelques semaines.

M. Guy Robert a déclaré partager les inquiétudes et les doutes exprimés par le rapporteur pour avis. Il a observé qu'en tout

état de cause, la réduction réelle des crédits est supérieure à celle du nombre des pensionnés ; les dotations complémentaires sur lesquelles M. André Méric s'est engagé restent problématiques, faute de ressources suffisantes. M. Guy Robert s'est, par ailleurs, interrogé sur les propos réitérés du ministre, relatif à l'état de délabrement des services et la situation matérielle déplorable de ses moyens et équipements, en matière informatique notamment. D'après le ministre, qu'il cite de mémoire, les crédits suffisants auraient même fait défaut "pour acheter du papier". M. Claude Prouvoeur, rapporteur pour avis, ne disconvient pas de la situation très difficile des services. L'informatisation devrait nettement l'améliorer, observation faite toutefois que des crédits existant pourtant depuis 1985, on peut s'interroger sur leur efficacité réelle.

M. Pierre Louvot s'est associé aux propos de M. Guy Robert, et a partagé les doutes exprimés par le rapporteur pour avis. Il lui paraît toutefois prudent d'arrêter une position définitive après avoir pris connaissance du contenu réel des mesures annoncées par M. André Méric. En revanche, il estime qu'une première avancée doit être faite en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, ne serait-ce qu'en donnant immédiatement suite à deux ou trois de leurs revendications les plus légitimes.

M. Guy Penne a noté qu'en fait, tous les ministres successifs des anciens combattants ont éprouvé les plus grandes difficultés budgétaires. Les avis négatifs que les sénateurs seraient conduits à exprimer ne pourront que l'aider à mieux infléchir les arbitrages en faveur de son département ministériel.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé qu'à son initiative, la séance de questions orales du vendredi 17 novembre sera consacrée aux anciens combattants. Le budget des anciens combattants ayant été réservé à l'Assemblée nationale, les commissaires seront à nouveau réunis pour être informés de l'avancement de la situation.

Puis MM. Paul Souffrin et Roger Husson sont également intervenus sur les missions respectives de l'ONAC et de l'Association du Souvenir français en matière d'entretien des tombes. M. Claude Prouvoeur, rapporteur pour avis, a précisé que l'entretien des nécropoles nationales et des grands cimetières incombe à l'ONAC. L'association du Souvenir français apporte des concours ponctuels à cette mission, mais intervient surtout pour l'entretien de petits ensembles funéraires ou des tombes isolées.

M. Roger Husson a confirmé ces propos, en rappelant qu'auparavant, ces missions incombaient essentiellement aux collectivités locales, et aux communes en particulier. Le concours du

Souvenir français s'est développé depuis que cette mission est à la charge de l'ONAC.

M. François Delga a brièvement déploré que les contingents annuels de légion d'honneur ne permettent pas de décorer suffisamment d'anciens combattants de 1914/1918, et a souhaité qu'un effort significatif soit rapidement accompli dans ce sens.

A l'issue de cette discussion, la commission a suivi l'opinion de son rapporteur pour avis, et décidé le rejet des crédits des anciens combattants inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990.

Mesdames, Messieurs,

Après trois années successives de diminution, le projet de budget pour 1990 du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre enregistre une hausse significative de près de 1 milliard de francs, passant de 26,317 milliards à 27,306 milliards de francs.

Cette hausse de 3,76 % est certes inférieure à celle dont bénéficient d'autres budgets, mais elle s'inscrit dans un contexte où la réduction structurelle du nombre des pensionnés du secrétariat d'Etat pouvait faire craindre une reconduction des diminutions constatées les années passées. En effet, les crédits les plus importants sont affectés à la dette viagère, c'est-à-dire au versement des pensions militaires d'invalidité, qui représente en effet 85,75 % du budget du secrétariat d'Etat. Or, les ajustements aux besoins consécutifs à la réduction des parties prenantes entraîneront à eux seuls, pour l'an prochain, une réduction des crédits de l'ordre de 616 millions de francs. Cependant, cette importante diminution est plus que compensée par la prise en compte des conséquences de l'application du rapport constant, et surtout par celle de l'importante réforme de l'article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre destinée, précisément, à garantir définitivement une application loyale et équitable de ce principe qui détermine la valeur des pensions militaires d'invalidité et des allocations qui leur sont rattachées.

Pourtant, si cette évolution positive des grandes masses financières du projet de budget du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants (SEAC) doit être saluée, d'autant qu'elle s'accompagne d'un approfondissement significatif de la politique du souvenir, elle ne peut compenser les inquiétudes exprimées par

votre commission des Affaires sociales depuis de nombreuses années déjà.

Celles-ci concernent d'une part la poursuite de la réduction des effectifs du secrétariat d'Etat, de l'Institution Nationale des Invalides et de l'Office National des Anciens Combattants, qui conduit aujourd'hui à craindre une remise en cause des missions mêmes que l'ensemble du département ministériel assure au bénéfice de ses ressortissants, faute d'un personnel qualifié suffisamment nombreux pour assurer sa tâche.

Mais, d'autre part, ces inquiétudes sont aussi et surtout relatives aux droits que les anciens combattants et les victimes de guerre ont acquis de par leurs engagements et souffrances passés, dont il apparaît qu'ils ne sont pas tous reconnus avec la force qu'ils méritent, quand ils ne sont pas même parfois remis en cause. Or, votre commission des Affaires sociales attache une grande importance au caractère imprescriptible des réparations dues aux anciens combattants ainsi qu'au respect de l'égalité des droits des différentes générations du feu, et c'est au regard de ces principes qu'elle a examiné le projet de budget des anciens combattants pour 1990.

I - LA POLITIQUE DE RÉNOVATION DU SERVICE PUBLIC RISQUE DE SE HEURTER AUX LIMITES DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

Ces dernières années, le souci constant du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre (SEAC) a été d'améliorer le service rendu aux ressortissants tout en adaptant la gestion des personnels, en organisant les redéploiements nécessaires et en modernisant les matériels et les structures.

Les choix retenus par le projet de budget pour 1990 s'inscrivent à cet égard dans la continuité, mais votre commission des Affaires sociales estime cependant que l'accomplissement des missions du SEAC, qu'il s'agisse de l'instruction des dossiers de pension, de la gestion des centres d'appareillage et des centres de réforme, ou du développement de l'information historique, est sur le point de se heurter à de graves problèmes d'effectifs.

1. - La gestion du personnel

Si votre commission se félicite de l'oeuvre de rénovation du service public poursuivie depuis quelques années, elle s'interroge cependant sur l'évolution des moyens humains qui doivent concourir à la qualité des services rendus aux ressortissants. En effet, depuis 1980, ce sont 2 063 emplois qui ont été supprimés, soit 28 % des effectifs du département ministériel. Cette tendance ne pourra se poursuivre sans qu'il soit porté atteinte aux missions mêmes du secrétariat d'Etat et de l'ONAC.

Ainsi, le projet de budget pour 1990 prévoit 100 nouvelles suppressions nettes d'emplois, dont 85 sont la conséquence de l'application de la norme de 1,5 % générale à toutes les administrations. Cela permettra de réaliser une économie budgétaire globale de l'ordre de 8,9 millions de francs. Comme cette année, l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre (O.N.A.C.) aura à supporter des pertes d'emplois en 1990, au même titre que les structures centrales ou locales du secrétariat d'Etat et

que l'Institution Nationale des Invalides (I.N.I.), ainsi que l'indique le tableau suivant :

Variations d'effectifs en 1990

	Emploi créés	Postes supprimés	Solde net
Administration centrale	35	55	- 20
Services extérieurs	81	128	- 47
Institution Nationale des Invalides	174	181	- 7
Total pour le SEAC	290	364	- 74
ONAC	198	224	- 26
Total général	488	588	- 100

Reste que la caractéristique principale des variations d'effectifs prévues pour l'an prochain concerne les importantes transformations d'emplois opérées dans les différents services, en particulier à l'INI et à l'ONAC.

1.1 - Administration centrale et services extérieurs du SEAC et INI

Outre la suppression de 14 emplois d'agents techniques de bureau et d'agents de service au titre de la réduction de 1,5 % des effectifs, l'administration centrale du SEAC verra disparaître 3 postes d'agents techniques de bureau en 1990, du fait de la poursuite du programme d'informatisation du ministère. De plus, 3 emplois de secrétaires administratifs détachés à l'ONAC seront également supprimés. Par ailleurs, dans le cadre de l'amélioration des carrières de différentes catégories de personnel, 35 emplois seront transformés afin que les réductions successives d'effectifs ne nuisent pas au déroulement normal des carrières des agents.

Dans les services extérieurs, l'application de la norme de 1,5 % implique la suppression de 41 emplois de catégories C et D, et l'informatisation des services celle de 3 agents techniques de bureau. En outre, 81 emplois sont supprimés pour permettre la

création de 79 emplois nouveaux, dont deux ergothérapeutes, afin d'améliorer le déroulement des carrières du personnel.

Mais c'est à l'Institution Nationale des Invalides que les modifications seront, en 1990, les plus importantes. Alors que la norme de 1,5 % nécessitera la suppression de 6 postes, 7 emplois administratifs seront transformés en 6 emplois hospitaliers, ce qui permettra le recrutement d'un surveillant-chef, de deux infirmières et de trois aides-soignantes. De plus, à la suite de la signature du protocole d'accord du 21 octobre 1988, qui prévoit l'amélioration du déroulement des carrières des personnels infirmiers et d'aide-soignants dans les établissements hospitaliers publics, l'INI procédera à la transformation de 167 emplois et à la modification des statuts des agents qui les occupent. Le coût de cette mesure, estimé à 974 922 francs, sera intégralement financé par les recettes générales de l'Institution.

Evolution des effectifs du SEAC

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Administration centrale	1391	1372	1365	1357	1257	1144	1068	1001	975	952	932
INI	337	349	383	391	393	393	389	399	398	392	385
Services extérieurs	3871	3830	3793	3693	3387	3200	3075	2905	2777	2733	2686
Total	5559	5551	5541	5441	5037	4737	4532	4305	4150	4077	4003

Ces réductions massives ont été totalement justifiées dans le courant des années quatre-vingts, notamment lorsqu'elles concernaient des emplois administratifs, soit à la suite d'une redéfinition des missions et d'un redéploiement consécutif des effectifs, soit en raison de l'introduction de l'informatique et de la bureautique dans les services. Reste que la tendance ne pourra pas être perpétuellement poursuivie dans l'avenir, la diminution du nombre de pensionnés ne pouvant justifier une détérioration de la qualité et de la continuité du service public.

1.2 - L'ONAC

Comme cette année, l'Office sera affecté en 1990 par 26 suppression d'emplois, dont 24 en application de la norme de 1,5 %. Ainsi, l'année 1988 n'aura été qu'une pause éphémère dans la décruescence de ses effectifs, comme l'indique le tableau suivant :

Évolution des effectifs de l'ONAC

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Administration centrale	232 (1)	232 (2)	231 (2)	230	230	219	199	184	184	181	175
Services départementaux	957 (3)	953 (3)	1028 (4)	929	929	837	811	758	758	747	723
Établissements	581	589	633	633	695	726	752	746	746	739	744
Total	1770	1778	1892	1792	1854	1784	1762	1688	1688	1667	1642

(1) dont 2 vacataires (2) dont 1 vacataire (3) dont 48 vacataires (4) dont 99 vacataires

Par ailleurs, 198 transformations d'emplois sont prévues, dont 169 sont destinées à améliorer le déroulement de carrière de différents agents, et 5 le statut de professeurs des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC. Mais surtout, la transformation de 19 emplois administratifs et techniques va permettre la création de 9 postes d'infirmières et de 10 postes d'aides-soignantes.

Cette dernière mesure s'inscrit dans une tendance générale qui fait porter l'essentiel de la contraction des effectifs sur les services administratifs. Ainsi, si la déflation constatée depuis 1987 est de l'ordre de - 2,7 %, ces pertes ont été inégalement réparties entre les établissements et l'administration générale, comme le fait apparaître le tableau ci-contre.

C'est qu'en effet, comme l'indique le rapport d'activité de l'ONAC paru en août 1989, "il a bien fallu maintenir, voire renforcer, les effectifs des établissements (écoles et maisons de retraite) tenus de recevoir des pensionnaires toujours plus âgés et invalides, et de s'adapter à des enseignements plus diversifiés et proches de la

Répartition catégorielle des effectifs de l'ONAC

	1987	1988	1989	1990	Variation
Administration générale	942	942	928	898	-4,67 %
<i>Direction générale</i>	184	184	181	175	-4,89 %
<i>Services départementaux</i>	733	733	722	698	-4,77 %
<i>Assistantes sociales</i>	25	25	25	25	-
Etablissements	746	746	739	744	-0 %
<i>Administration</i>	111	114	114	114	+2,70 %
<i>Enseignants</i>	167	173	173	173	+3,59 %
<i>Infirmiers</i>	41	41	51	64	+56,10 %
<i>Personnel de maintenance</i>	427	418	401	393	-7,96 %
Total	1688	1688	1667	1642	-2,72 %

profession. Et pourtant, la charge des directions départementales, pour ne parler que d'elles, s'est accrue. Le chômage crée de nouveaux besoins auxquels un Office à vocation sociale se doit de répondre. Le nombre de cartes et titres délivrés se maintient à un niveau élevé, avec l'approche de l'âge de la retraite pour des catégories nombreuses de ressortissants. Et l'élargissement des conditions d'attribution des cartes conduit de surcroît au réexamen des dossiers précédemment rejetés.

Le point de rupture est atteint. Près de 10 % des directions départementales comptent moins de cinq agents, directeurs compris. Vingt directions fonctionnent avec cinq agents. Par le jeu du travail à temps partiel et des congés de maladie ou de maternité, l'accueil des ressortissants repose souvent, dans ces départements, sur un ou deux agents, et la permanence du service devient difficile à assurer."

Certes, les postes de directeurs départementaux sont tous pourvus, avec les inévitables vacances dues aux départs non programmés ou aux congés imprévisibles. Mais la tâche est malaisée parce que le recrutement est difficile. Les concours se font rares et l'appel à d'autres administrations rencontre un écho limité car la carrière n'est pas en rapport avec les responsabilités et les astreintes.

L'Office a fait des propositions pour améliorer la situation des fonctionnaires et hiérarchiser les postes afin que des avantages financiers viennent compenser les contraintes plus lourdes dans les grands centres ou les lieux d'histoire.

De même, pour les assistantes sociales, tous les postes sont pourvus en permanence. Mais l'effectif budgétaire ne permet de doter d'une assistance sociale qu'un quart des départements. Il s'agit là pourtant d'un besoin vivement ressenti par les ressortissants et heureusement satisfait grâce à la collaboration compréhensive des autorités locales, qui acceptent que les assistantes sociales des directions départementales des affaires sanitaires et sociales assurent le relais là où l'Office ne dispose pas de son propre personnel. Cette situation n'est cependant pas durablement satisfaisante.

Cependant, pour assurer le bon fonctionnement de ses services administratifs, notamment en matière de délivrance de cartes et de titres, l'ONAC a eu largement recours à des stagiaires des Travaux d'Utilité Collective (TUC) ou des Programmes d'Insertion Locale (PIL). Au 1er janvier 1989, on en dénombrait 164, après qu'ils eurent été 197 en 1986, 161 en 1987 et 143 en 1988. Si votre commission se réjouit que l'ONAC participe à l'effort national mené en faveur de l'emploi, et concourt à la formation des chômeurs, jeunes et plus âgés, les plus défavorisés, elle s'inquiète néanmoins que le recours aux TUC et aux PIL devienne une sorte de palliatif érigé en système. Quels que soient les efforts de formation entrepris par l'Office et la bonne volonté des stagiaires, la complexité de certains dossiers et la nécessité de réduire encore les délais de délivrance imposent que l'instruction des demandes de cartes et de titres, tâche essentielle des services de l'établissement public, soit assurée principalement par un personnel permanent et spécialisé.

Quoiqu'il en soit, il convient néanmoins de relever que la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel de l'ONAC augmentera en 1990 de plus de 7,95 millions de francs, et que la subvention de l'Etat à ses frais d'administration progressera globalement de 2,72 % pour atteindre 183,26 millions de francs.

2. - Un effort de réorganisation et de modernisation qui se poursuit

L'évolution des effectifs qui vient d'être décrite n'aura été rendue possible et acceptable qu'en raison de l'important effort effectué au SEAC et à l'ENAC en matière de modernisation des structures et des équipements comme en matière de formation des personnels. Comme les années passées, cet effort sera poursuivi en 1990, notamment dans le domaine de la bureautique et de l'adaptation des moyens aux besoins des ressortissants.

2.1 - L'administration centrale et les services extérieurs du SEAC

Les crédits du chapitre 34-95 consacré aux dépenses informatiques, bureautiques et télématiques seront, l'an prochain, diminués de 5 millions de francs correspondant à des dépenses d'investissement inscrites à titre non reconductibles pour 1989. En revanche, 5,8 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus en 1990, dont 2,382 millions concernent l'administration centrale et 3,418 millions les services extérieurs.

Ces dotations permettront ainsi le remplacement d'une partie des mini-ordinateurs dont disposent les vingt et une directions interdépartementales par des matériels plus sophistiqués, et l'installation d'un appareil identique auprès du service des ressortissants de l'étranger implanté depuis 1985 à Château-Chinon. En 1990, la valeur indicative du matériel du SEAC s'élèvera à près de 16,9 millions de francs, plus de la moitié des agents du ministère étant directement utilisateurs des 407 postes de travail informatiques et bureautiques installés. En outre, 710 000 francs abonderont en mesures nouvelles les crédits consacrés à la formation à l'informatique, qui atteindront de ce fait près d'1 million de francs en 1990. D'une manière générale, les dotations finançant la formation professionnelle et générale des personnels du SEAC progresseront de plus de 90 % l'an prochain, pour atteindre au total près d'1,78 million de francs.

2.2 - L'ONAC

. La poursuite du programme informatique et bureautique

L'informatisation des services et établissements de l'ONAC s'est déroulée entre 1981 et 1989, et est à présent presque totalement achevée. Les services administratifs centraux de l'Office disposent désormais d'une gestion automatisée des fonctions budgétaires et comptables, du personnel et de nombreuses tâches administratives, en particulier de mise à jour des travaux statistiques. En 1990 et 1991 devrait être achevée l'informatisation de la paye des personnels sans pour autant que le parc des matériels en soit accru.

Il en est de même de l'équipement des écoles de rééducation professionnelle, conduit au début des années quatre-vingts, les améliorations effectuées en 1989 et envisagées en 1990 étant essentiellement d'ordre qualitatif. Ainsi, les principaux objectifs poursuivis tendent à :

- rétablir un équilibre entre les écoles afin d'éviter que les unes apparaissent très équipées et les autres à peine informatisées. Ainsi, en 1989, quatre des dix écoles ont été prioritaires pour l'affectation des matériels ;

- équiper essentiellement les sections industrielles, car le matériel en place a privilégié jusqu'à présent presque exclusivement les sections tertiaires. Cette priorité accompagne d'ailleurs les modifications des examens en cours à l'Education nationale ;

- éviter le matériel au coût unitaire élevé, afin de multiplier les équipements de base que l'on trouve couramment dans les petites et moyennes entreprises ;

- rechercher certaines spécificités techniques à l'image de ce qui se fait à l'Education nationale.

Enfin, chacune des quinze maisons de retraite de l'ONAC a été dotée d'un micro-ordinateur et d'une imprimante, afin de moderniser et d'accélérer les travaux de gestion courante : suivi des stocks, tenue à jour des dossiers de pensionnaires, gestion des places vacantes, recettes des pensionnaires provenant des prix de journées ...

Cependant, la réorganisation et la modernisation des services et établissements de l'ONAC ne passe pas exclusivement par l'accroissement des moyens informatiques mis à leur disposition.

. L'humanisation des maisons de retraite

En 1990, le programme envisagé d'humanisation, voire de refonte des maisons de retraite, pour les médicaliser progressivement, porte essentiellement sur les établissements de :

- Beaurecueil (Bouches-du-Rhône) qui est en cours de transformation complète en un établissement moderne et fonctionnel (édification d'un bâtiment neuf), capable d'accueillir des pensionnaires non valides dans un secteur médicalisé de 100 lits dont 90 en chambres individuelles ;

- Montmorency (Val d'Oise), qui se dote d'un bâtiment supplémentaire permettant l'accueil de 20 nouveaux pensionnaires, ce bâtiment étant en outre équipé d'une salle de kinésithérapie ;

- Messimieux (Rhône), pour laquelle la construction d'une aile nouvelle favorisera l'accueil de pensionnaires non valides, et dont la restructuration des locaux du bâtiment central achèvera la rénovation complète ;

- Thiais (Val de Marne), qui achèvera de se moderniser afin de s'ouvrir aux invalides.

Cette médicalisation et cette humanisation permettront en outre aux quatre maisons de retraite que possède l'ONAC en région parisienne (Thiais, Ville-Lebrun, Montmorency et Boulogne) d'héberger des pensionnaires non autonomes, ce qui, compte tenu des

besoins, constitue une priorité absolue de l'Office l'an prochain. En effet, l'âge moyen des pensionnaires atteint 80 ans tandis qu'entre le quart et le tiers de ceux-ci sont désormais totalement grabataires.

Par ailleurs, en 1990, la médicalisation des établissements sera notablement renforcée par la création de 13 postes d'infirmières diplômées d'Etat qui s'ajouteront aux 10 postes déjà obtenus au budget 1989, les deux tiers de ces postes budgétaires ayant été accordés par une transformation d'emplois existants. Le tiers complémentaire sera gagé par un relèvement du prix de journée. En outre, 10 postes d'aides-soignantes ont été également accordés au budget pour 1990 afin de pallier les besoins en permanences médicales constantes, en particulier la nuit.

. L'activité des écoles de rééducation professionnelle

Dans ses dix écoles de rééducation professionnelle, l'ONAC a préparé au cours de l'année scolaire 1987-1988 près de 2 000 stagiaires aux diplômes de l'Education nationale (certificats d'aptitude professionnelle et brevets d'études professionnelles). Les lauréats représentent environ les trois quarts des candidats aux examens, et surtout près des deux tiers d'entre eux sont embauchés peu après leur sortie des écoles.

Par ailleurs, l'expérience des nouveaux baccalauréats professionnels a été tentée particulièrement dans les écoles de Lyon et de Soisy-sur-Seine (Essonne) au cours de l'année scolaire 1988-1989. Les résultats ont été suffisamment encourageants pour en décider la généralisation dès cette année scolaire. En 1992, les écoles devraient proposer au moins deux filières de formations progressives de niveaux CAP et BEP ou baccalauréat professionnel, accessibles en fonction des capacités des stagiaires. En outre, les écoles ont établi un programme pédagogique créant un dispositif de formation qui s'inscrit dans le cadre des plans régionaux de formation, et qui s'adapte à l'évolution de l'emploi grâce au développement de conventions conclues avec le milieu économique et de stages en entreprises pour les professeurs et les élèves.

Il convient en outre de rappeler que depuis 1987-1988, l'Office national a mis en oeuvre un programme de formation adapté aux enfants de Français Musulmans rapatriés, particulièrement dans les régions où les problèmes d'insertion professionnelle de ces jeunes sont les plus aigus, c'est-à-dire, Lyon, Muret (pour la région toulousaine) et Roubaix. En 1988 a été signée une nouvelle convention négociée avec la Délégation aux rapatriés, qui a porté la capacité d'accueil des écoles de l'Office national à 110 stagiaires à l'entrée de l'année scolaire 1989-1990, en ouvrant de surcroît les écoles de Soisy (Ile-de-France) et Béziers (Languedoc). Une troisième convention, actuellement en préparation, prévoit pour 1990 l'accueil de 200 élèves en janvier et de 300 en septembre, toutes les formations et établissements étant concernés. Cette action s'inscrit dans un programme gouvernemental plus vaste en faveur des enfants des rapatriés d'origine nord-africaine. Les résultats de la première expérience sont satisfaisants puisqu'ils se rapprochent de ceux obtenus par les autres élèves des écoles de l'O.N.A.C.

. La gestion des coûts

Comme l'indique le rapport d'activité de l'ONAC paru en août 1989, la direction générale de l'Office a dû, pour améliorer le rapport coût/rendement des établissements et conforter sa vocation sociale, engager une politique de vérité des prix et d'appel aux concours extérieurs.

Ainsi a-t-il été entrepris, depuis deux ans, un relèvement des prix de journée afin de les rapprocher, à confort et prestations égaux, des tarifs pratiqués dans les établissements analogues des secteurs public et privé. En outre, ajoute le rapport précité, *"pensionnaires des maisons de retraite et élèves des écoles de rééducation professionnelle sont invités à supporter leurs dépenses dans toute la mesure de leurs moyens. De même, leurs débiteurs d'aliments sont sollicités systématiquement pour contribuer à ces frais lorsqu'ils sont solvables. Il convient en effet, pour pratiquer une aide sociale équitable, de la dispenser de façon sélective au profit des plus défavorisés. Si l'Office, pour rendre hommage aux sacrifices rendus, vise à bonifier les ressources que la sécurité sociale laisse aux vieillards, il doit tenir compte également de leurs revenus pour réserver son concours aux plus nécessiteux en modulant les prix de journée. De plus, cette révision conditionne des recrutements auxquels l'Office doit procéder dans les maisons de retraite. En effet, pour la première fois en*

1989, le ministère des Finances a autorisé l'Office à gager le renfort d'infirmières sur un relèvement du prix de journée. Il y procédera également en 1990 dans la proportion du tiers".

Par ailleurs, poursuit le rapport, l'Office est non seulement contraint de pratiquer la vérité des prix, mais également de solliciter des concours extérieurs. Ainsi, "les dons et legs sont activement recherchés, notamment à l'étranger. Une publicité moderne relance les quêtes sur la voie publique et des vidéogrammes appuient désormais la collecte du "Bleuet de France". Enfin, il est fait systématiquement appel aux collectivités territoriales comme aux entreprises par le biais de conventions. En 1987, l'Etat a en effet invité l'Office à s'adresser à "d'autres agents économiques" tout en lui promettant de maintenir son propre concours. C'est pourquoi les collectivités territoriales (régions, départements et municipalités) et les entreprises ou branches professionnelles (pour ce qui est des écoles), sous forme de subventions et aides en nature, ont contribué pour 15 millions de francs à l'effort de l'Office en 1988 et 1989. La valeur relative de cet apport est de l'ordre de 20 % à 30 % des dépenses d'investissements, conformément aux ambitions d'origine".

Le tableau ci-après récapitule les financements extérieurs obtenus par les établissements de l'Office national en 1988-1989.

Nature de la contribution	Ecoles	Maisons de retraite	TOTAL
Matériels divers	739 123	87 000	826 123
Taxe d'apprentissage	1 717 254	-	1 717 254
Subventions diverses	1 027 000	86 360	1 113 360
Stages gratuits	130 000	-	130 000
Travaux	3 286 000	8 036 692	11 152 692
TOTAL	6 899 377	8 210 052	15 109 429

En francs

Sources : SEAC - ONAC

2.3 - La rénovation du service public

Dans le cadre de la politique gouvernementale de renouveau du service public, le Secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre a souhaité doter son département ministériel d'un véritable "projet de service", afin de poursuivre l'effort entrepris jusqu'ici. Ainsi, une commission de modernisation, mise en place en janvier 1989, a constitué huit groupes de travail, qui étudient notamment la situation des effectifs, les outils de maîtrise de la gestion, le schéma directeur bureautique et informatique, la communication du secrétariat d'Etat, les actions en matière de réinsertion sociale, le développement de la mémoire collective et l'organisation administrative et financière la mieux adaptée à la nature de l'activité de l'Institution Nationale des Invalides.

Les priorités du plan de modernisation du département ministériel pour les années quatre-ving-dix devraient être les suivantes :

- le renforcement de l'action de mémoire par la création de la délégation nationale ;
- l'extension du rôle des centres d'appareillage, cette action ayant été retenue comme un exemple par le Gouvernement lors du séminaire gouvernemental du 21 septembre ;
- la rationalisation des structures nationales et départementales du secrétariat d'Etat et de l'ONAC ;
- le statut de l'Institution Nationale des Invalides, avec l'objectif de lui donner les moyens d'une plus grande autonomie ;
- la gestion prévisionnelle des effectifs.

Par ailleurs, les locaux occupés par l'administration doivent être adaptés à un bon fonctionnement du service public, situés dans des lieux facilement accessibles et permettant enfin l'accueil des handicapés. Des actions seront menées en ce sens dans les services extérieurs. Pour ce qui concerne la région parisienne, le SEAC étudie la réinstallation à Paris des services

interdépartementaux de l'Ile de France sis actuellement à Val de Fontenay, ainsi qu'une meilleure utilisation desdits locaux.

Votre commission des Affaires sociales ne peut que se féliciter de la volonté affirmée par le Secrétaire d'Etat dans ce domaine lors de son audition, et convient avec lui *"qu'un ministère qui fonctionne bien, qui fonctionnera mieux, aussi bien au niveau de l'administration centrale que dans les services extérieurs, c'est déjà une bonne façon de rendre hommage au monde combattant"*.

Mais, dans cette perspective, elle le met en garde contre la poursuite d'une déflation inconsidérée des effectifs, qui irait à l'encontre de ses objectifs.

II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

La politique de la mémoire des conflits contemporains a été initiée à partir de 1982. Visant au développement de la conscience collective de la Nation, à l'action contre les falsifications de l'Histoire, à l'information sur les acteurs et les témoins des conflits, elle a permis de mettre en oeuvre des actions marquantes en matière de patrimoine, d'études et de recherche, de commémorations.

L'an passé, le secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, outil essentiel de cette politique de la mémoire nationale, a considérablement renforcé son action en la matière. Ainsi, dans le projet de budget pour 1989, les crédits du chapitre 43-02 consacré aux interventions en faveur de l'information historique étaient-ils passés de 2,19 millions de francs (services votés) à 5,80 millions de francs, en progression de plus de 165 % grâce à la volonté énergique du Parlement.

Mais de l'action en faveur du "respect dû aux morts" et du souvenir relèvent également la reconstruction des nécropoles de la guerre 1914-1918 et l'édification de la nécropole de Fréjus en hommage aux soldats morts en Indochine, dont les programmes seront poursuivis l'an prochain.

1. - L'information historique

1.1 - La Commission Nationale de l'Information Historique pour la Paix

La Commission Nationale de l'Information Historique pour la Paix (CNIHP) a été créée par le décret n° 85-1225 du 15 novembre 1985 dans le cadre de la mission de développement et

d'approfondissement de la mémoire collective de la Nation, notamment auprès de la jeunesse.

Instrument de concertation entre l'Etat et les structures associatives qui sont essentielles pour la transmission de la mémoire historique nationale, elle réunit, sous la présidence du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, les représentants de divers ministères (Défense, Intérieur, Education nationale, Culture, Jeunesse et Sports, Affaires sociales), ainsi que le président du Conseil national de la vie associative, les présidents des associations nationales d'anciens combattants et victimes de guerre, le président du Comité national des associations des professeurs d'histoire et de géographie et enfin le président du jury du prix de la Résistance. Elle est consultée, pour avis, sur les projets annuels concernant la définition et la réalisation d'initiatives contribuant à l'information historique pour la paix.

1.2 - La Mission Permanente aux Commémorations et à l'Information Historique

Depuis que la direction des Statuts et de l'Information Historique a été remplacée en février 1987 par la Mission Permanente aux Commémorations et à l'Information Historique (MPCIH), les actions de celle-ci dans le domaine de la mise en valeur du patrimoine patriotique s'articulent autour de trois ensembles.

. Les nécropoles

Parallèlement à la poursuite de la rénovation des nécropoles, des actions sont entreprises pour transformer les "Champs du Souvenir" en "Lieux de Mémoire Patriotiques", par l'installation de panneaux explicatifs à l'entrée des nécropoles (en 1989, huit panneaux seront installés dans les nécropoles de la Deuxième bataille de la Marne), ou l'organisation de cérémonies commémoratives sur les lieux des nécropoles.

. Les monuments

Des missions de la MPCIH relève également la valorisation de plus de 100 000 monuments patriotiques liés à la Guerre de 1870 et aux deux conflits mondiaux. Ceux-ci se présentent sous la forme de plaques commémoratives, de stèles ou de mémoriaux, oeuvres dont la construction a été assurée soit par les collectivités locales, soit par des associations, et dont l'Etat n'est généralement pas propriétaire.

Le premier recensement des monuments de la seconde guerre mondiale, entamé l'an passé, se poursuit. Les commissions départementales de l'information historique pour la paix ont, au 1er août 1989, achevé ce travail dans 76 départements. L'informatisation des données ainsi recueillies est en cours d'étude pour en faciliter l'exploitation. Mais l'information d'un large public est déjà assurée, notamment par la publication de dépliants. Au total, ce sont 55 départements qui offrent ainsi un document illustré sur les monuments de la seconde guerre mondiale, 10 ayant été réalisés en 1989.

. Les musées

Depuis une dizaine d'années, il existe en France un vaste mouvement de création de musées de la seconde guerre mondiale, qui répond à un double objectif : recueillir les diverses formes de témoignages et en permettre la connaissance tant par les chercheurs que par le grand public. Ces créations, issues d'initiatives privées ou de collectivités locales, engendrent des problèmes liés au contenu des musées (exposition d'armes), mais aussi au financement des investissements et du fonctionnement. Dans le but de permettre à l'Etat d'apporter des solutions cohérentes, a été créée par le décret n° 85-464 du 24 avril 1985, la commission interministérielle des musées des deux guerres mondiales, présidée par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants. Celle-ci se réunit plusieurs fois par an et émet des avis sur le concours que l'Etat peut apporter aux collectivités territoriales et aux associations dans la création ou la transformation de musées. Au 1er août 1989, 12 dossiers étaient en cours d'études. Par ailleurs, soucieux de préserver des témoignages précieux mais méconnus de la période 1939-1945, le secrétariat d'Etat s'est porté acquéreur d'un bâtiment de la tuilerie des Milles (Bouches-du-Rhône), qui servit de lieu d'internement entre 1939 et 1945 afin de le transformer en musée.

1.3 - Le Centre de Documentation du Monde Combattant

Afin de recenser et de localiser les sources de documentation et les archives nécessaires à l'activité de la MPCIH dans le domaine de l'information historique, le Centre de Documentation du Monde Combattant (CDMC) a également été créé par le décret n° 87-64 du 4 février et l'arrêté du 5 février 1987.

Celui-ci reçoit des documents iconographiques, audiovisuels et imprimés et gère le fonds ainsi constitué, relatif essentiellement aux conflits du XXème siècle et à l'histoire des ressortissants du département ministériel. Il diffuse les documents ou l'information traitée au sein de la MPCIH, collabore à des recherches communes avec d'autres services de la Mission (nécropoles, état-civil...) et fournit de la documentation au cabinet du Ministre.

Il est en outre ouvert, en accès réservé après autorisation du chef de la MPCIH, à des organismes extérieurs publics ou privés (administrations, collectivités territoriales, presse, établissements d'enseignement, associations, centres de documentation, édition...) et à des particuliers (anciens combattants, historiens, étudiants et chercheurs). Le C.D.C.M. permet ainsi la consultation de ses fonds (7000 ouvrages, 17 000 ouvrages, 100 abonnements à des revues...), le prêt de documents et la vente de clichés. Il apporte sa contribution à la réalisation d'ouvrages, d'expositions et de travaux historiques, tant au niveau local que national, mais aussi à l'étranger. Ainsi, entre sa création et le 1er août 1989, 112 000 documents écrits et 7 320 documents audiovisuels ont été dépouillés et classés, 5 800 clichés photographiques ont été réalisés, 720 documents écrits environ ont été consultés et 358 recherches ont été effectuées pour les particuliers et les administrations.

Les coûts de fonctionnement prévus pour 1989 atteignent 580 665 francs, dont 250 000 francs proviennent d'un fonds de concours alimenté par la vente et la location de documents de toute nature concernant les anciens combattants. Pour 1990, la contribution de l'Etat s'accroîtra de 73 500 francs (+ 22,23 %) et s'élèvera ainsi à 404 165 francs hors fonds de concours.

1.4 - La Délégation Générale à l'Information Historique

Pour traduire pratiquement la volonté du secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre de donner une impulsion à la MPCIH, il a été procédé en 1988 à un premier renforcement de cette mission qui regroupe désormais les secteurs d'activité liés aux nécropoles nationales, aux pèlerinages et à l'état-civil, de manière à mener une action cohérente, ayant une unité de gestion et de conception.

Dans un deuxième temps, le secrétaire d'Etat envisage d'y intégrer le bureau des archives, qui détient les documents originaux concernant essentiellement la deuxième guerre mondiale et plus particulièrement les camps de déportation, d'internement ou de captivité. Cette mesure permettrait la création prochaine d'un grand service, "la Délégation Nationale au Patrimoine, aux Commémorations et à l'Information Historique", qui ne recouvrirait cependant pas les attributions antérieures de la Direction des statuts et de l'information historique, la réglementation et la gestion des statuts restant de la compétence de l'actuelle Direction des pensions, de la réinsertion sociale et des statuts.

Ses actions prioritaires porteraient sur le développement de la politique de mémoire nationale, l'accélération des actions de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine monumental, l'encadrement et le soutien aux créations muséographiques, et enfin la coordination de la mise en valeur des champs de bataille. Reste que cette modification structurelle de l'organigramme des services du SEAC devrait s'effectuer à coûts constants, puisqu'aussi bien les crédits prévus au chapitre 43-02 en faveur de l'information historique, des monuments et des musées commémoratifs seront identiques, en 1990, à ceux dégagés l'an passé, soit 5,8 millions de francs.

2. - L'action commémorative

Si 1989 a été l'année du bicentenaire de la Révolution française, auquel le SEAC a participé au travers de subventions accordées à des associations et à des collectivités territoriales, celui-ci a également oeuvré afin de donner une actualité à d'autres pages de la mémoire collective des Français. Ainsi, aux cérémonies traditionnelles - journée de la déportation (dernier dimanche d'avril), victoire du 8 mai et Armistice du 11 novembre- qui sont marquées à la fois par le respect de la tradition, par la volonté de recueillement et par la recherche d'une plus grande sensibilisation des citoyens, 1989 a été l'occasion de commémorer plus particulièrement le traité de Versailles, dont c'était le 70ème anniversaire, le centenaire de la naissance du Maréchal de Lattre de Tassigny, -avec en particulier une journée témoignages organisée au Sénat le 6 juin dernier-, le 50ème anniversaire de la déclaration de la seconde guerre mondiale ainsi que, naturellement, le 45ème anniversaire des débarquements et de la libération de la France.

Quant aux actions prévues pour 1990, elles s'articuleront autour de cinq projets commémoratifs particuliers, qui s'inscriront dans le cadre des cérémonies annuelles traditionnelles mais qui donneront lieu également à diverses manifestations à caractère national ou local. Il s'agira du 120ème anniversaire de la guerre de 1870, du 50ème anniversaire de l'année 1940 (avec en particulier un important programme commémoratif pendant la période du 5 mai au 24 juin 1990), du 100ème anniversaire de la naissance du Général de Gaulle, du 45ème anniversaire de la libération des camps et enfin de l'inauguration de la nécropole nationale de Fréjus en novembre 1990.

Les crédits inscrits au chapitre 41-91, destinés à financer les fêtes nationales et les cérémonies publiques, seront reconduits en 1990 pour un montant de 3,42 millions de francs, identique à celui de cette année. Il est vrai que le programme commémoratif égalera en intensité celui réalisé en 1989.

3. - Les nécropoles nationales

Si l'article 10 du chapitre 35-21 relatif aux nécropoles nationales se trouvera réduit, en 1990, par la non-reconduction de crédits destinés au financement de la troisième tranche de travaux de rénovation des nécropoles nationales (- 2,5 millions de francs) et de la première tranche de l'édification de la nécropole de Fréjus (- 2 millions de francs), il est en revanche abondé à hauteur de 7,5 millions de francs de mesures nouvelles prévues pour poursuivre l'oeuvre entreprise dans ces domaines depuis trois ans.

3.1 - Le programme de rénovation des nécropoles nationales

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants a en charge la gestion de 710 000 tombes individuelles de militaires "morts pour la France" et ayant droit à la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat. Ces tombes se répartissent en 251 nécropoles nationales et 2 782 carrés communaux en France métropolitaine, et en 887 cimetières militaires à l'étranger.

En ce qui concerne particulièrement les sépultures de la guerre 1914-1918, construites il y a soixante cinq ans environ et dont l'état était devenu critique par suite de la dégradation du temps, un effort sensible de reconstruction a été effectué entre 1960 et 1980, mais il restait encore à une date récente 235 000 tombes à rénover. Pour résoudre cette situation, un effort financier particulier a été engagé à partir de 1987 par le secrétariat d'Etat, au budget duquel ont été affectés depuis trois ans des crédits non reconductibles s'élevant au total à 7,58 millions de francs. Au titre de l'année 1990, un financement complémentaire des trois premiers, d'un montant de 2,5 millions de francs, est sollicité pour une nouvelle rénovation de 47 000 tombes.

Le tableau figurant page suivante retrace l'état et le coût des différentes tranches de travaux déjà engagées et prévisionnelles.

Rénovation des sépultures militaires de la guerre 1914-1918

	Coût (en millions de francs)	Reconstruction complète des tombeaux	Remise en état des tertres et plantations	Travaux divers (*)	Total
1987	2,58	18 192	20 946	9 573	48 711
1988	2,50	18 693	19 119	9 881	47 963
1989 (**)	2,50	16 371	16 455	14 174	47 000
1990 (**)	2,50	14 981	22 245	9 774	47 000
Total	10,08	68 237	78 765	43 402	190 404

(*) Changements de plaques d'identité et d'emblèmes, ossuaires, peinture, nettoyage...

(**) Prévisions.

3.2 - L'édification de la nécropole nationale de Fréjus

Pour accueillir la plupart des 19 000 dépouilles de soldats tombés en Indochine, qui ont été rapatriées du Viet-Nam au cours du dernier trimestre de l'année 1988, le secrétariat d'Etat a entrepris la construction d'une nécropole nationale sur un terrain, cédé à l'Etat pour le franc symbolique par la ville de Fréjus. Les travaux, programmés sur plusieurs tranches, ont débuté en avril 1988, l'inauguration de la nécropole étant prévue pour le 2 novembre 1990.

La première tranche concerne le gros-oeuvre, la réinhumation des corps et l'identification des sépultures, les travaux de ferronnerie et des installations électriques, ainsi que la pose des revêtements en pierre qui habilleront les columbariums. Celle-ci devrait être achevée à la fin de cette année et son coût total s'élèvera à près de 15,85 millions de francs.

Les travaux ultérieurs concerneront, durant l'année 1990, la construction du bâtiment d'accueil qui comprendra une salle d'exposition permanente consacrée à la guerre d'Indochine, les accès, la clôture et les aménagements paysagers. Le financement de cette deuxième tranche de travaux est prévu au chapitre 35-21 du bleu budgétaire, pour une somme non reconductible de 4,7 millions de francs.

**État récapitulatif des dépenses supportées par le secrétariat d'Etat
chargé des anciens combattants et des victimes de guerre
pour le rapatriement du Vietnam des corps des victimes françaises
et pour la construction de la nécropole nationale destinée à les recevoir
(Titre III, chapitre 35-21)**

Intitulé des postes	Montants
<i>Dépenses effectuées jusqu'au 30 juin 1989</i>	
- Exhumations : règlements au Gouvernement vietnamien .	12 500 500,00 F
- Missions	500 000,00 F
- Transports aériens	2 476 236,07 F
- Logistique des opérations au Vietnam	687 264,19 F
- Logistique des opérations en France	832 473,11 F
- Restitutions	135 318,19 F
- Construction de la nécropole nationale	8 012 300,84 F
Dépenses au 30 juin 1989	25 144 092,40 F
<i>Dépenses prévues jusqu'au 31 décembre 1989</i>	
- Restitutions	200 000,00 F
- Construction de la nécropole nationale	7 835 907,60 F
Dépenses au 31 décembre 1989	33 180 000,00 F
<i>Dépenses prévues pour 1990</i>	
- Construction de la nécropole nationale	4 700 000,00 F
Dépenses : total général	37 880 000,00 F

Les coûts directement supportés par le secrétariat d'Etat de l'origine du projet jusqu'à l'inauguration du Mémorial sont indiqués sur l'état récapitulatif ci-dessus. Il ne sera prévu de crédits pour les dépenses de gardiennage, d'entretien et de gestion du site qu'à compter de l'année 1991, lorsque la totalité des travaux annexes seront achevés. Il convient d'ajouter que des négociations seront entreprises sur une éventuelle participation de la ville de Fréjus, du département du Var et de la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur à l'aménagement d'un Mur du Souvenir, qui sera traité comme une oeuvre d'art significative au sein de la nécropole en concertation avec les associations concernées, ainsi que pour la mise en place des structures qui permettront une permanence de l'accueil des visiteurs.

III - LE NOUVEAU SYSTÈME D'INDEXATION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ DOIT PERMETTRE DE RENFORCER L'AMÉLIORATION DES DROITS DES ANCIENS COMBATTANTS ET DE LEURS AYANTS-CAUSE

L'une des mesures essentielles du projet de budget du SEAC est sans conteste la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif du rapport constant, qui devrait éviter à l'avenir tout contentieux en ce domaine. Cette modification nécessite d'ailleurs un abondement important des crédits afférents à la dette viagère dès 1990, d'autant plus que devant l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat a non seulement amélioré le dispositif initial de l'article 69 du projet de loi de finances, mais encore engagé la seconde phase du programme quinquenal de revalorisation du taux normal de la pension de veuve initié l'an passé. Néanmoins, de nombreuses revendications du monde combattant restent encore sans réponse, en dépit des réalisations achevées et des engagements pris par le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants.

1. - La réforme du mode de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, le Parlement avait été saisi de la revendication des associations d'anciens combattants tendant à ce que soit étendu aux pensions militaires d'invalidité le bénéfice de l'octroi, au 1er juillet 1987, de deux points d'indice à certains agents de la catégorie C. Le Gouvernement avait alors indiqué qu'après vérification, il apparaissait que ces mesures visaient des catégories précises de fonctionnaires et qu'en droit, du fait de la rédaction même de l'article L. 8 bis du code des pensions, qui fonde l'indexation des pensions sur l'indice brut 235 de la fonction publique, cette revendication n'était pas justifiée.

Toutefois, il était convenu de rechercher un nouveau système d'indexation, afin de mettre un terme définitif au contentieux quasi-permanent soulevé chaque fois que des mesures catégorielles interviennent en faveur de fonctionnaires de catégorie C.

Le Gouvernement a donc proposé que soit recherchée une nouvelle indexation fondée, soit sur un panier d'indices de la catégorie C, soit sur ceux de toutes les catégories de la fonction publique, afin que les pensions bénéficient le plus souvent possible d'une portion des évolutions accordées à certains indices, même lorsque l'indice 235 n'est pas concerné.

A cette fin, une nouvelle commission tripartite a été réunie à plusieurs reprises. Cette commission était composée des présidents et rapporteurs des commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale, de représentants d'associations d'anciens combattants et de représentants de l'administration. Lors des réunions et après avoir examiné diverses formules, le Gouvernement a finalement proposé, à la fin du mois de septembre, de faire évoluer désormais les pensions et la retraite du combattant comme la moyenne des traitements de la fonction publique, calculée chaque année par l'INSEE, et qui prend en compte les mesures générales et les mesures catégorielles.

Ce projet, qui a recueilli l'accord de principe des parlementaires présents, prévoit que les pensions militaires d'invalidité bénéficieront des mêmes augmentations, et aux mêmes dates, que les traitements bruts d'activité des fonctionnaires. Ces revalorisations s'appliqueront dès lors qu'il s'agira de mesures générales, qu'elles prennent la forme d'une augmentation de la valeur du point fonction publique ou celle de l'attribution générale de points.

De plus, un système de garantie annuelle est instauré sur la base de l'évolution, d'une année sur l'autre, des traitements bruts calculés par l'INSEE au travers d'un indice incluant les traitements de base, indemnités de résidence et suppléments familiaux de traitement, d'un échantillon de trois cents fonctionnaires. Ce système assurera la prise en compte de la moyenne des mesures catégorielles dont auront pu bénéficier des fonctionnaires de toutes catégories, y compris de celles dont la situation va évoluer fortement dans les prochaines années, comme les enseignants.

Chaque année, une commission tripartite se réunira pour prendre connaissance des calculs de l'évolution du traitement.

brut moyen effectués par l'INSEE, avant que le taux d'évolution soit automatiquement appliqué aux pensions et à la retraite du combattant.

Ces dispositions constituaient l'essentiel du texte du nouvel article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité tel qu'il résultait de l'article 69 initial du projet de loi de finances pour 1990.

Il convient de relever en outre qu'une mesure de rattrapage était également prévue par cet article, destinée à compenser la non répercussion sur les pensions de la mesure catégorielle de juillet 1987, laquelle a donné naissance au nouveau contentieux du rapport constant. Il s'agissait d'une revalorisation rétroactive qui augmentait, au 1er janvier 1990, la valeur du point de pension en proportion de l'évolution des traitements bruts des fonctionnaires de l'Etat entre le 1er octobre 1988 et le 31 décembre 1989, calculée par l'INSEE.

Cependant, devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté d'améliorer encore le dispositif et a fait adopter un amendement en deuxième délibération qui :

- . prévoit un rappel annuel afin d'éviter que le phénomène de l'inflation ne réduise à néant les augmentations indiciaires résultant de l'application de l'alinéa 3 du paragraphe II du nouvel article L. 8 bis du code des PMI ;

- . fixe la valeur du point de pension au 1er janvier 1990 en application du dispositif de rétroactivité défini ci-dessus, lequel est en outre amélioré par la prise en compte intégrale de toutes les modifications indiciaires catégorielles intervenues depuis le 1er juillet 1987 ;

- . institue un rappel total des augmentations résultant de l'application du nouveau système à compter du 1er juillet 1987 au bénéfice de l'ensemble des pensionnés au 31 décembre 1989.

Bien que la nouvelle rédaction de l'article 69 du projet de loi de finances (dont le texte figure à la page 38 de ce rapport) réponde à l'une des revendications essentielles du monde combattant, en

rattrapant intégralement le retard accumulé depuis juillet 1987, ce dispositif n'a pas la faveur de certaines associations d'anciens combattants, et non des moindres, qui craignent qu'il ne constitue un préjudice certain sur la situation prévalant depuis 1953.

Elles ont ainsi proposé que le texte actuel de l'article L. 8 bis du code des PMI soit maintenu, mais qu'il soit également assorti d'une clause de sauvegarde identique à celle qui est prévue par le nouveau système, destinée à instituer un mécanisme de rattrapage trimestriel des augmentations catégorielles.

Ce cumul de dispositions qui découlent de deux logiques différentes pose cependant deux grandes difficultés qui rendent son application délicate. D'une part, il conduirait en effet les pensionnés à bénéficier deux fois des mesures de revalorisation catégorielle lorsqu'elles s'appliqueraient à l'indice de référence 235 brut, l'une de façon directe et l'autre de façon indirecte, au titre de l'évolution de l'indice INSEE. D'autre part et surtout, le maintien d'une référence à un indice unique ne supprimerait pas la tentation permanente de décider des mesures catégorielles en évitant d'agir directement sur les pensions militaires d'invalidité.

Aussi, eu égard aux améliorations apportées au texte initial, qui permettent notamment d'effectuer un rappel au titre de l'année écoulée afin d'annuler les effets de l'inflation, et de donner entière satisfaction aux revendications des associations du monde combattant par la prise en compte intégrale de toutes les modifications indiciaires catégorielles intervenues depuis le 1er juillet 1987, le nouveau système du rapport constant présente d'incontestables garanties propres à assurer la pérennité loyale de la reconnaissance de la Nation à l'égard de ceux qui ont combattu pour elle.

Il est difficile de préjuger des modifications à venir de la grille des fonctionnaires, et donc de chiffrer précisément le bénéfice qu'apportera sur le long terme le nouveau dispositif aux pensionnés. En revanche, il est possible de simuler sur le passé ce qui aurait résulté de son application, afin de le comparer à ce qu'aurait été l'application du système actuel si les retards dénoncés par les anciens combattants ne s'étaient pas produits et si le rattrapage effectué de 1981 à 1987 n'était pas intervenu.

Art. 69 du projet de loi de finances pour 1990

Réforme du mode de fixation de la valeur du point de pension d'invalidité

I. - L'article L.8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est ainsi rédigé :

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

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

"B) A compter du 1er janvier 1990, un rapport constant est établi entre les pensions et les traitements bruts de la fonction publique de l'Etat, dans les conditions suivantes :

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

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

"3° Au 1er janvier de chaque année, pour tenir compte des variations de traitement dont ont bénéficié certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat au cours de l'année précédente, la valeur du point de pension est modifiée en proportion de l'écart entre les évolutions respectives en moyenne de la valeur de ce point et de celle de l'indice d'ensemble des traitements de la fonction publique (brut) tel qu'il est défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Les deux périodes retenues pour apprécier ces évolutions sont, d'une part, l'année écoulée, d'autre part, la pénultième année. Cette modification de la valeur du point de pension est soumise à l'avis d'une commission comprenant des représentants du Parlement, de l'administration et des associations d'anciens combattants et victimes de guerre les plus représentatives ;

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

II. - 1° La valeur du point de pension au 1er janvier 1990 est égale à celle en vigueur au 31 décembre 1989 modifiée en proportion de l'écart entre les évolutions respectives en moyenne de la valeur de ce point et de celle de l'indice des traitements précité. Les périodes de référence pour le calcul de cet écart sont, d'une part, les quinze mois séparant le 1er octobre 1988 du 31 décembre 1989, d'autre part, les quinze mois précédents.

2° Les bénéficiaires de pensions en paiement au 31 décembre 1989 ont droit à un supplément de pension égal au produit de l'indice de pension détenu à cette date par l'écart défini au 1° du paragraphe II précédent et par les quinze douzièmes de la valeur moyenne du point de pension au cours de la période allant du 1er octobre 1988 au 31 décembre 1989, cette valeur étant le cas échéant calculée et proratisée en fonction de la période de perception de la pension.

III. - Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Il apparaît ainsi que le gain pour les anciens combattants aurait été d'environ 0,3 % par an, ce qui est modeste mais correspond, il faut le souligner, à ce qu'ils estiment eux-mêmes avoir perdu avant 1981 malgré le rattrapage intervenu depuis.

Le nouveau dispositif apparaît donc bien comme le renforcement du rapport constant initialement voulu par le législateur et n'introduit pas le bouleversement profond que certains redoutent. Par ailleurs, il garantira effectivement l'indexation des pensions sur les traitements à l'heure où s'amorcent de profondes mutations de la grille des fonctionnaires, même si aucune formule rédactionnelle ne matérialise la promesse du secrétaire d'Etat relative à l'intégration de certaines primes et indemnités, telles la prime de croissance, dans l'indice calculé par l'INSEE.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales souhaite que la commission tripartite instituée pour contrôler l'application du rapport constant soit constituée de façon à associer l'ensemble des parties prenantes à la concertation. Lors de son audition, le secrétaire d'Etat a considéré que, en ce qui concerne la représentation parlementaire, il appartiendra à chaque assemblée de déterminer son propre mode de désignation. En revanche, il s'est déclaré favorable à l'ouverture de la commission tripartite à des associations non membres de l'UFAC et autres que l'UNC pour garantir une représentativité incontestée du monde combattant.

Il convient d'ajouter que le Gouvernement, au cours de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, a également accédé à la demande des députés, qui contestaient la légitimité de la disposition figurant sous l'article 69 initial du projet de loi de finances, tendant à cristalliser les pensions militaires d'invalidité les plus élevées en supprimant l'application du rapport constant au delà d'un montant de 350 000 francs par an. Sans méconnaître les problèmes posés par le niveau parfois excessif de certaines pensions, ils jugeaient que la cristallisation ne répondait pas aux origines mêmes de ceux-ci, et préconisaient plutôt une réforme du calcul des suffixes dont les règles actuelles sont précisément la cause de ces excès. Le Gouvernement a ainsi inséré un article 69 bis (nouveau) (1) au projet de loi de finances, qui modifie, à compter du 31 octobre 1989, la prise en compte de la valeur de toute majoration au regard

(1) Cf. texte de l'article 69 bis (nouveau) figurant page suivante.

du pourcentage d'invalidité résultant de l'infirmité temporaire ou définitive à laquelle elle se rattache. Il convient cependant de préciser qu'en cas de diminution de la somme des degrés d'invalidité résultant de la nouvelle méthode de calcul, le montant même de la pension précédemment liquidée n'en sera pas pour autant diminué.

Art. 69 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 1990

Réforme du mode de calcul des suffixes des pensions militaires d'invalidité et revalorisation de la pension de veuve de guerre au taux normal

I. - L'article L. 16 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Lorsque le point de départ de la pension est postérieur au 31 octobre 1989, la valeur de la majoration ne peut être supérieure au pourcentage de l'invalidité résultant de l'infirmité temporaire ou définitive à laquelle elle se rattache. Si l'application de cette règle, en cas de renouvellement d'une pension temporaire, de conversion d'une telle pension en pension définitive ou de révision d'une pension temporaire ou définitive entraîne une diminution de la somme des degrés d'invalidité :

"- le taux global d'invalidité de la pension renouvelée ou convertie ne peut être inférieur au taux, calculé selon les dispositions du deuxième alinéa, correspondant aux seuls éléments définitifs de la pension temporaire expirée ;

"- le taux global d'invalidité de la pension révisée est maintenu, pour la durée de validité de ladite pension, à son niveau antérieur."

II. - Dans le premier alinéa de l'article L.50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, l'indice de pension 478,5 est substitué à l'indice de pension 471 à compter du 1er janvier 1990.

Cette disposition présente le double avantage de l'assainissement de la législation et du maintien des droits acquis, mais elle entrainera cependant *de facto* une cristallisation d'un nombre de pensions militaires d'invalidité supérieur aux 1 500 pensions les plus élevées visées par les dispositions initiales. Aussi est-il légitime de prévoir que les économies prévues au chapitre 46-22 du budget du SEAC seront supérieures aux 6,5 millions de francs inscrits dans le bleu budgétaire.

Enfin, l'article 69 bis (nouveau) réalise, conformément aux engagements pris par le secrétaire d'Etat l'an passé, la deuxième tranche du programme quinquennal de revalorisation de la pension de veuve de guerre au taux normal, en substituant, à compter du 1er janvier prochain, l'indice de pension 478,5 à l'indice de pension 471.

2. - Le service de la dette viagère et les crédits consacrés à l'action sociale

Après des années de ralentissement progressif de sa croissance, voire de diminution nette comme en 1988 et 1989, le service de la dette viagère, c'est-à-dire la charge occasionnée par le versement de la retraite du combattant (chapitre 46-21), des pensions d'invalidité et des ayants cause (chapitre 46-22), des indemnités et allocations diverses (chapitre 46-25) et de l'indemnisation des victimes civiles des événements survenus en Algérie (chapitre 46-26), augmente cette année de façon nette de 4,16 % pour s'établir à 23,417 milliards de francs contre 22,480 milliards en 1989.

Pourtant, le nombre des pensionnés continue à se réduire, la baisse devant atteindre cette année plus de 3 %, ce qui, selon les prévisions, amènerait le nombre des bénéficiaires au 1er janvier 1990 à 729 600.

Nombre de pensions militaires d'invalidité en paiement

Bénéficiaires	Situation au 1.1.88	Situation au 1.1.89	%	Situation au 1.1.90 (prévision)	%
Pensions :					
. invalides	510 723	501 919	- 1,72	487 900	- 2,79
. veuves et orphelins	220 886	217 412	- 1,57	209 500	- 3,64
<i>dont : veuves</i>	246 172	212 720	- 1,60	204 835	- 3,71
<i>orphelins</i>	4 714	4 692	- 0,05	4 665	- 0,06
. ascendants	36 670	34 377	- 6,25	32 200	- 6,33
TOTAL	768 279	753 708	- 1,90	729 600	- 3,20

Dès lors, les ajustements aux besoins réels des crédits afférents à la retraite du combattant, aux pensions d'invalidité et aux pensions qui y sont rattachés, permettent une économie nette de 615,78 millions de francs.

En revanche, tant l'évolution des rémunérations en 1989 que les mesures de revalorisation prévues pour 1990 nécessitent, pour l'application du principe du rapport constant, des ajustements respectivement de près de 1,1 milliard de francs au titre des mesures acquises et de 179 millions de francs en mesures nouvelles.

Enfin, l'incidence de la réforme du rapport constant prévue par l'article 69 du projet de loi de finances a été estimée à 287 millions de francs.

Au total, la somme de ces différents mouvements est égale à 943 millions de francs qui viennent augmenter le service de la dette viagère pour 1990.

En revanche, les autres crédits consacrés à l'action sociale s'élèvent pour 1990 à 2,757 milliards de francs, conservant sensiblement le niveau atteint l'an passé. En effet, il semble que l'importance significative de l'accroissement des dotations accordées aux pensions et prestations assimilées ait conduit l'essentiel des autres lignes budgétaires à être purement et simplement reconduites d'une année sur l'autre.

Il en est ainsi de la contribution de l'Etat aux dépenses sociales de l'ONAC, qui est maintenue à 45,9 millions de francs, des dépenses concernant les soins médicaux gratuits dispensés en application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes, stabilisées à hauteur d'environ 1,18 milliard de francs, des crédits affectés à l'appareillage des mutilés, reconduits à hauteur de 61,84 millions de francs, des prestations de sécurité sociale assurées par l'Etat au profit des pensionnés de guerre, égales à 1,4 milliard de francs, et des remboursements à diverses compagnies de transports de la charge des frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des militaires et des réductions des tarifs de transport (65,16 millions de francs).

Néanmoins, les indemnités et pécules, versés essentiellement aux déportés et internés de la résistance et politiques, aux personnes contraintes au travail en pays ennemi et aux

réfractaires, diminuent de 10 % en raison de la disparition de nombreux bénéficiaires de ces crédits. Si votre commission admet qu'il est nécessaire d'adapter cette enveloppe budgétaire aux besoins prévisibles compte tenu de l'évolution du nombre des ayants-droit, elle s'interroge tout de même sur les raisons qui conduisent à n'isoler, pour réduire les crédits, qu'une seule ligne budgétaire, alors qu'à l'évidence les personnes indemnisées autres que les réfractaires verront également leur nombre diminuer.

Enfin, les subventions, secours et allocations attribués directement par l'Etat, diminuent à nouveau de 12,64 % pour s'établir à 3,455 millions de francs. Ainsi, les associations et les oeuvres diverses verront le total des subventions qui leur sont accordées se réduire de 200.000 francs, soit 10,6 %. Or, si les sommes en cause sont naturellement tout à fait dérisoires, rapportées au budget total du secrétariat d'Etat elles peuvent parfois être vitales pour le tissu des associations qui contribuent à l'expression du monde combattant et la conservation de son souvenir. Alors que le nombre de leurs cotisants diminue d'année en année, les charges de ces associations continuent d'augmenter au moins comme l'inflation : l'écart croissant entre ressources et dépenses rend d'autant plus nécessaire l'aide de la collectivité. La recherche louable et légitime d'économies ne devrait décemment pas se réaliser contre les institutions représentatives des anciens combattants.

En outre, les aides diverses accordées aux anciens combattants et victimes de guerre des Etats africains et malgaches, qui s'élevaient à un peu plus de 2 millions de francs cette année, vont elles aussi être diminuées de 300.000 francs. Alors qu'il est difficile d'apprécier à sa juste valeur la raison avancée par le bleu budgétaire - dont la rédaction ("*Adaptation aux besoins constatés*") est pour le moins lapidaire - pour justifier cette économie de plus de 14,5 %, votre commission pressent quelque correspondance entre ce mouvement de crédits et la décision prise d'augmenter de 8 % l'ensemble des émoluments cristallisés à compter du 1er juillet dernier pour les anciens combattants étrangers. En effet, cette mesure aura pour effet d'augmenter les pensions et la retraite du combattant, ce qui devrait effectivement contribuer à diminuer les besoins en subventions, secours et autres allocations.

3. - Les améliorations récentes des droits des anciens combattants

La législation et la réglementation relatives aux anciens combattants ont connu cette année diverses améliorations qu'il convient de rappeler.

. Les combattants volontaires de la Résistance

A la dernière session de printemps a été adoptée la loi n° 89-295 du 10 mai 1989 relative aux conditions de reconnaissance de la qualité de combattant volontaire de la Résistance. Cette loi a pour objet d'ouvrir aux anciens résistants, dont les services n'avaient pas été homologués par l'autorité militaire et qui n'avaient pas présenté leur dossier dans les délais précédemment impartis, la possibilité de déposer une demande et de se voir reconnaître, éventuellement, la qualité de combattant volontaire de la Résistance. En application de ce texte législatif, le décret n° 89-771 du 19 octobre 1989 prévoit que pourront être produits à titre de preuves tous documents officiels ou de service tels que rapports ou citations pour les faits et la durée qu'ils mentionnent, ou du moins deux témoignages circonstanciés et concordants attestant sur l'honneur la participation du demandeur à des actes caractérisés de résistance. Ces témoignages, établis par des personnes notoirement connues pour leur activité dans la Résistance, ne devront pas être contredits par des témoignages ou déclarations antérieurs. Les témoins devront être titulaires de la carte de combattant volontaire de la Résistance, l'un au moins l'ayant obtenue sur la base de services homologués, l'autre ou les autres sur témoignages émanant de personnes elles-mêmes titulaires de services homologués.

Dans les cas douteux et à défaut d'autres moyens, une enquête pourra être demandée par l'intermédiaire des préfets aux services placés sous leurs ordres. A l'étranger, les renseignements nécessaires seront fournis, éventuellement après enquête, par les autorités consulaires françaises.

Conformément à la volonté manifestée par M. Franz Duboscq, qui avait rapporté ce projet de loi au nom de votre commission des Affaires sociales, ce texte réglementaire permettra à la fois une application pleine et entière de la nouvelle législation,

sans toutefois que de trop grandes facilités d'attribution ne portent atteinte à la haute valeur morale du titre de combattant volontaire de la Résistance.

. Les veuves et orphelins de guerre

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants avait accepté d'engager un programme quinquennal destiné à porter le taux normal de la pension des veuves et orphelins de guerre à l'indice 500. Ainsi, une première tranche, prenant effet au 1^{er} janvier 1989, a permis de relever le taux des pensions des quelques 217 500 ayants-cause de 463,5 points (indice en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1981) à 471 points, pour un coût de 75 millions de francs.

Si aucun crédit ne figurait dans le projet de budget initial pour 1990 pour financer une deuxième tranche de ce programme, un amendement, déposé par le Gouvernement en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, permettra tout de même de porter le taux de la pension à 478,5 points dès l'année prochaine (1).

Votre commission des affaires sociales se félicite de cette modification de dernière heure, bien qu'elle ne fasse que concrétiser un engagement pris par le ministre l'an passé, qu'il eût été inconvenant de ne pas respecter.

. Les anciens combattants ressortissants des états ayant accédé à l'indépendance

Aux termes de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite et de l'article L. 107 du code des pensions militaires d'invalidité, la perte de la nationalité française entraîne la suspension des droits à pension. Pour éviter que les pensionnés des anciens territoires d'outre-mer devenus indépendants ne se trouvent privés de leurs droits, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 a prévu que les pensions dont ils sont bénéficiaires seront remplacées par des indemnités annuelles non réversibles,

(1) Cf. texte de l'article 69 bis du projet de loi de finances figurant p. 40.

calculées sur la base des tarifs en vigueur à la date de leur transformation.

Cependant, cet article 71 prévoit également une possibilité de déroger par décret aux dispositions qu'il édicte, pendant un an ou plus. Usant très largement de la possibilité qui lui était offerte, le gouvernement a consenti des dérogations de portée générale aux dispositions de l'article 71. C'est ainsi que, dès 1965, le droit à la réversion des indemnités annuelles au profit des veuves et des orphelins a été accordé, sans toutefois porter atteinte au principe de la cristallisation de ces indemnités. Les demandes de pension d'invalidité ont également été déclarées recevables.

Par ailleurs, il était apparu peu satisfaisant de continuer à faire application de l'article 71 aux pensionnés qui, sans avoir demandé notre nationalité, ont opté pour la France après l'avoir servie et se sont installés durablement sur son territoire. Une dérogation aux règles fixées par l'article 71 a donc été prévue à compter du 1er janvier 1968 au profit de tous les tributaires de ce texte qui ont établi leur domicile en France depuis au moins cinq ans et y résident depuis lors d'une manière habituelle. Cette disposition concerne donc les pensionnés domiciliés en France avant le 1er janvier 1963. Ces mesures ont été prorogées d'année en année.

Par ailleurs, à partir de 1971, ont été consenties des mesures de revalorisation des pensions cristallisées en application de l'article 71. Les revalorisations s'appliquent à l'ensemble des pensions concernées par ce texte. Ainsi, toutes les indemnités viagères servies au titre de l'article 71 en remplacement de pensions ou de retraites du combattant ont été majorées de 2,5 % avec effet du 1er janvier 1987 et de 1 % à compter du 1er juillet 1988. En dernier lieu, une augmentation de 8 % de l'ensemble des émoluments cristallisés a été décidée à compter du 1er juillet 1989.

. Les anciens combattants d'Afrique du Nord

Une circulaire du 10 décembre 1987 avait prévu l'attribution de la carte du combattant aux titulaires d'une citation militaire homologuée et aux soldats détachés. Le 3 décembre dernier, une nouvelle circulaire a introduit un assouplissement supplémentaire en abaissant de 36 à 30 le nombre de points

exigés pour avoir droit à la carte du combattant, dans le cadre de la procédure individuelle dite "du critère de rattrapage". Il convient de relever que le barème des points reste cependant inchangé, l'action personnelle de combat valant toujours six points et l'action de feu ou de combat de l'unité quatre.

Cette mesure de grande portée devrait permettre d'accroître de près de 30 % le nombre de cartes du combattant d'Afrique du Nord attribuées annuellement, qui avoisinent actuellement les 40 000, ce qui représente environ 28,5 % des cartes et titres établis chaque année par l'ONAC.

4. - Le respect du droit à réparation doit être renforcé

Si l'année 1989 a permis quelques avancées dans le domaine du droit à réparation, de multiples revendications émanant du monde combattant restent encore sans réponses, alors qu'elles ne font qu'appeler soit au strict respect des législations protectrices adoptées dans le passé, soit à la mise en oeuvre du principe d'égalité entre toutes les générations du feu, soit à celui de l'équité eu égard aux conditions particulières de certains conflits ou de diverses situations. Or, aucune mesure ne figure dans le présent projet de budget pour amorcer des solutions aux problèmes de nombreuses catégories de combattants et d'ayants-droit, problèmes dont la longue et accablante liste manifeste les carences des pouvoirs publics.

4.1 - Les orphelins et les veuves de guerre

Votre commission des Affaires sociales déplore que, tant la loi du 27 juillet 1917, qui avait décidé l'adoption par la Nation des enfants dont le père était mort pour la France, que celle du 31 mars 1919, qui avait posé le principe imprescriptible du droit à réparation en raison de la dette de reconnaissance contractée par la Nation envers les victimes de guerre, ne trouvent pas une pleine et entière application à l'égard des orphelins et des veuves de guerre soixante-dix ans après leur adoption.

Ainsi devrait-il enfin être décidé de reconnaître la **qualité de ressortissants de l'ONAC aux veuves d'anciens combattants et aux orphelins de guerre majeurs**. S'agissant en particulier des veuves d'anciens combattants d'Afrique du Nord, on pourrait tenir compte des difficultés spécifiques qui sont les leurs. Plus jeunes, elles ont bien souvent à assumer l'éducation d'enfants ou l'entretien de parents à charge. En outre, certaines d'entre elles sont doublement touchées car leur époux décédé était au chômage. Le nombre de ces veuves pourrait atteindre 4 000, sans qu'elles soient pour autant toutes identifiées. C'est pourquoi le code des pensions militaires d'invalidité devrait être modifié afin d'accorder au moins la **qualité de ressortissantes de l'Office national aux veuves d'anciens combattants qui, non remariées, ont une ou plusieurs personnes à charge** au sens des dispositions du code général des impôts concernant la fiscalité.

Pour ce qui est des **orphelins de guerre**, seuls les pupilles de la Nation âgés de moins de 21 ans sont reconnus comme ressortissants de l'ONAC, sauf s'ils poursuivent des études. Cette disposition n'a aujourd'hui plus guère de sens, alors que le handicap social qu'a constitué la situation d'orphelin de guerre a pu avoir des conséquences dramatiques même à l'âge adulte. C'est pourquoi ils méritent, sans condition d'âge, l'assistance morale et matérielle de l'ONAC, ainsi qu'une aide en matière d'emploi.

De même est-il indispensable de supprimer l'article 98 de la loi de finances pour 1983, qui interdit de façon indue le cumul de l'allocation aux adultes handicapés et la pension d'orphelin de guerre majeur alors même que cette dernière représente non un droit social, mais un droit à réparation. Les personnes concernées sont estimées à 300 seulement, et le coût budgétaire d'un rétablissement du cumul ne devrait pas être très lourd.

Enfin, il devrait être possible d'abaisser de 57 ans à 50 ans l'âge d'obtention du **taux spécial sous conditions de ressources** pour les veuves, puisque la dépense que cette mesure entraînerait est estimée à environ 6 millions de francs.

4.2 - Les victimes de guerre oubliées

Si le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants a donné des assurances à votre commission des Affaires sociales sur le dépôt prochain d'un projet de loi améliorant le statut des prisonniers du Viet-Minh, de nombreuses autres catégories d'anciens combattants et de victimes de guerre se heurtent toujours à un immobilisme déconcertant.

. Les conflits qui ne répondent pas aux conditions générales d'attribution de la carte du combattant

Le premier problème à résoudre désormais de façon urgente est relatif aux conditions générales d'attribution de la carte du combattant dont les règles, datant des deux conflits mondiaux, sont tout à fait inadaptées, au regard de l'équité, à la spécificité de diverses opérations militaires. En effet, les soldats ayant appartenu aux unités qui ont combattu au cours de la seconde guerre mondiale dans les Flandres ou à Dunkerque, dans l'Armée des Alpes, ou dans le secteur de la ligne Maginot et des Vosges, sont privés du bénéfice de la carte, du fait de la brièveté de ces conflits locaux, alors même qu'ils ont pu parfois les remporter. De même, les particularités des opérations en Afrique du Nord, faites de coups de main, d'actes de terrorisme, d'embuscades et de harcèlements dont la brièveté n'avait d'égale que la violence, sont si éloignées des engagements frontaux des classiques guerres de position, que de nombreux combattants de ces conflits n'ont toujours pas les moyens légaux et réglementaires de faire valoir leurs droits. Il en est ainsi également de nos soldats engagés sur les différents théâtres d'opérations extérieures, récents ou plus lointains - à Madagascar, en Mauritanie, au Zaïre, au Tchad ou au Liban -, opérations militaires qui n'ont pas été qualifiées d'opérations de guerre. Alors que personne ne conteste la réalité de leur dévouement au service de la Patrie, ces combattants demeurent victimes, parfois depuis près de cinquante ans, d'une législation qui confine à l'iniquité absolue. Il convient d'ajouter que celle-ci affecte également les militaires internés au cours de la guerre 1939-1945 dans les pays non belligérants ou non occupés par l'ennemi, comme l'Espagne, qui demeurent également exclus du bénéfice de la carte du combattant et des droits qui l'accompagnent.

Sans prétendre accorder la carte à tous ces combattants, comme semble vouloir parfois le faire accroire le secrétaire d'Etat, alors que seulement 53 % des militaires mobilisés entre 1914 et 1918, 54 % de ceux de 1939-1945 et 43 % de ceux d'Indochine en sont titulaires, votre commission des Affaires sociales estime qu'il est désormais absolument fondamental de modifier au cas par cas, pour prendre en compte les spécificités de certains conflits, les conditions légales et réglementaires d'attribution de la carte du combattant.

. Les handicapés et les mutilés de guerre

Le second problème concerne les handicapés et mutilés victimes de guerre, qui depuis longtemps déjà ne bénéficient plus de la gratuité totale des appareils nécessités par les infirmités ayant ouvert droit à pension, au mépris de l'article L. 128 du code des PMI. Certes, le secrétariat d'Etat, par l'intermédiaire des centres d'appareillage et du centre d'étude de recherche (C.E.R.A.H.), qui effectuent un travail remarquable au profit tant des mutilés de guerre que des handicapés civils, développe depuis de nombreuses années une politique très positive qu'il convient de saluer. Mais en matière de remboursements des prestations sanitaires en revanche, d'insupportables injustices demeurent.

Cela est en particulier le cas pour les sourds de guerre appareillables, qui sont au demeurant fort peu nombreux - 2 500 au maximum -, et qui paraissent différemment traités que les autres catégories d'handicapés. D'une part, leur taux d'invalidité n'est que de 90 %, au lieu de 100 % pour les amputés, et ils ne bénéficient pas de la majoration de 5 % accordée aux autres invalides lorsque l'appareillage est mal supporté. D'autre part, la gratuité de leur prothèse auditive ne leur est pas reconnue, au contraire des mutilés de guerre. Pire encore, le taux de remboursement des appareils n'a été rehaussé que deux fois en vingt ans, et ne se situe actuellement qu'à 50 % environ du prix moyen des prothèses. En outre, contrairement aux mutilés souffrant d'autres affections, le remboursement du forfait hôtelier des stations thermales O.R.L. n'est plus effectué sur la base du forfait militaire, mais est identique à celui du régime général de sécurité sociale, qui lui est cinq fois inférieur. Enfin, depuis 1980, ils ne bénéficient plus de l'exonération de la redevance de télévision, alors même que leur handicap, qui avait justifié jusque-là l'exonération de la taxe radiophonique, est tout aussi gênant. Ces multiples manquements à une solidarité effective avec les sourds de guerre, dont le principe est

pourtant affirmé par la loi, pourraient facilement être supprimés sans entraîner de grandes conséquences sur l'état des finances publiques.

Par ailleurs, après le rétablissement de la proportionnalité des pensions de 10 % à 80 % obtenu en 1988, aucune nouvelle avancée n'est prévue pour celles de 80 % à 100 %, au mépris de la loi de 1919 et des lois subséquentes. Au contraire, le Gouvernement avait initialement prévu de cristalliser les pensions des invalides les plus handicapés pour réaliser des économies, au lieu de prévoir au moins d'utiliser les crédits ainsi dégagés à l'achèvement du processus de proportionnalité.

. Les victimes de guerre d'Alsace-Moselle

La troisième situation d'injustice est celle réservée aux ressortissants des départements d'Alsace-Moselle pendant la deuxième guerre mondiale. 18 000 d'entre eux ont été incorporés de force dans des formations paramilitaires allemandes, et une circulaire du 20 janvier 1989 a permis d'assouplir les conditions d'attribution du titre pour les anciens du *Reicharbeitsdienst* (R.A.D.), de façon à les rapprocher de celles applicables aux anciens du *Kriegshilfsdienst* (K.H.D.), qui peuvent déjà bénéficier de la carte du combattant et de l'indemnisation versée par la fondation Entente franco-allemande.

Cependant, les revendications des patriotes résistants à l'occupation (P.R.O.) comme celles des patriotes résistants à l'annexion de fait (P.R.A.F.) restent toujours méconnues. Les P.R.O. ont été arrêtés par les nazis en représailles de l'insoumission d'un membre de leur famille à l'incorporation de force dans les R.A.D. et K.H.D., puis internés dans des camps spéciaux en Allemagne ou en territoire étranger occupé par l'ennemi, ou proscrits et contraints à résidence forcée, parfois pendant toute la durée de la guerre. Or, en dépit des incontestables préjudices physiques et moraux subis, ils ne bénéficient toujours pas de l'indemnisation versée par la fondation Entente franco-allemande. Face à une position constante de refus de la part des autorités de la R.F.A., il serait aujourd'hui nécessaire d'envisager une solution strictement française, et le versement d'une indemnité compensatrice de leurs souffrances financée par les crédits du SEAC. Il convient de souligner à cet égard qu'une ligne budgétaire existe au chapitre 46-31 du budget du secrétariat d'Etat, et qu'elle pourrait aisément être abondée. En

outre, devrait également être reconnue une pathologie de l'internement propre aux P.R.O.

Quant aux P.R.A.F., qui ont été expulsés par les allemands, à partir de 1939-1940, vers les départements de l'intérieur, ou qui ont refusé, à la suite de la démobilisation en juin 1940, de regagner leur domicile situé dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin ou la Moselle, ils ont été littéralement spoliés de leurs biens soumis à confiscation voire au pillage. Or le titre de patriote réfractaire à l'annexion de fait est purement honorifique, sans droit statutaire annexe, et compense mal les souffrances et les humiliations passées. Aussi, serait-il légitime de leur reconnaître la qualité de ressortissants de l'ONAC, de lever les forclusions en vue de la liquidation des dossiers de spoliation restés en instance ou réglés trop partiellement, et de prendre en compte, sans condition d'activité préalable, les années de réfractariat pour le calcul de leur pension de retraite.

. Les anciens combattants de la Grande Guerre

La dernière question présente un caractère secondaire par rapport aux précédentes, mais c'est précisément ce caractère qui rend si irritante sa non résolution. Il s'agit de l'attribution de la Légion d'honneur aux anciens combattants du premier conflit mondial. Ils ne sont plus guère nombreux, l'ONAC estimant ainsi leur nombre au 1er janvier 1990 à 12 700 invalides et 18 250 titulaires de la carte du combattant non pensionnés, et beaucoup d'entre eux atteignent l'âge respectable de 100 ans. La reconnaissance de la Nation de leur engagement passé pourrait légitimement se manifester par l'attribution du grade de chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur à ceux qui ne l'ont pas encore obtenu, par le biais d'une promotion spéciale qui témoignerait de l'hommage du pays à ceux qui ont contribué, pendant quatre longues années, à sa défense.

4.3 - Les anciens combattants d'Afrique du Nord

Cette dernière catégorie de combattants se heurte, depuis quelques années, à des obstacles particuliers dans la reconnaissance de ses droits, ce qui a conduit ses associations représentatives à se regrouper en 1987 en un Front Uni (1) et à

(1) Le Front Uni regroupe l'Association Républicaine des Anciens Combattants (A.R.A.C.), la Fédération Nationale des Anciens Combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (F.N.A.C.A.), la Fédération Nationale des Combattants Prisonniers de Guerre et Combattants d'Algérie, Tunisie, Maroc (F.N.C.P.G.-C.A.T.M), l'Union Fédérale des Associations Françaises d'Anciens Combattants (U.F.) et l'Union Nationale des Combattants (U.N.C.-U.N.C.A.F.N.).

élaborer une plate-forme de ses revendications les plus importantes. Depuis lors pourtant, en dépit de nombreuses manifestations qui ont réuni des milliers de ces combattants de la troisième génération du feu, aucune satisfaction de grande ampleur n'a été apportée à leurs attentes légitimes, à l'exception de quelques mesures parcellaires et incomplètes. Ce projet de budget pour 1990, en particulier, est absolument vide de toute avancée nouvelle tendant à réaliser l'égalité des droits et rechercher l'équité absolue au regard de la situation spécifique des anciens combattants d'Afrique du Nord.

. L'attribution de la carte du combattant

Cette question a déjà été évoquée dans le cadre plus général des conditions d'attribution de la carte à diverses catégories de combattants (1), mais votre commission des Affaires sociales considère qu'il s'agit là d'une des revendications les plus légitimes et les plus urgentes à résoudre pour les anciens d'Afrique du Nord. Si 863 000 cartes ont été attribuées jusqu'à ce jour, plus de 220 000 demandes ont été rejetées, alors même que chacun s'accorde à reconnaître que les règles d'attribution héritées des précédents conflits mondiaux sont inadaptées aux spécificités des opérations d'Afrique du Nord. Il est par conséquent indispensable de procéder à une modification de la réglementation en la matière, et d'aboutir au plus vite à ce qu'au moins les situations des anciens gendarmes et des soldats ayant servi dans les autres armes soient harmonisées, dès lors que les zones d'action de leurs unités respectives sont identiques dans le temps et dans l'espace. C'est pourquoi votre commission ne saurait admettre que des objections d'ordre matériel puissent être opposées à la reconnaissance, pour les formations militaires, de la qualité d'unité combattante pour des actions de feu et de combat dont les unités de gendarmerie ont pu bénéficier dans le même ressort territorial.

. Le bénéfice de la campagne double

Propres aux agents de la fonction publique ou assimilés, les bénéfices de campagne et majorations d'ancienneté existent depuis les années vingt, et ont été accordées dans leur intégralité aux précédentes générations du feu. Or, actuellement, les anciens d'Afrique du Nord ne bénéficient pas de la campagne double, comme leurs aînés, et ne peuvent prétendre qu'aux bonifications de campagne simple. Ainsi, le temps passé en

(1) Cf. p. 49 de ce rapport.

Afrique du Nord ne compte-t-il que pour deux fois sa durée dans le calcul de la retraite des fonctionnaires et assimilés, et une fois seulement pour la pension de retraite du régime général.

Les conclusions d'un rapport interministériel remis au premier ministre en 1987, font état d'un coût maximal de 1,5 milliard de francs en année pleine si l'ensemble des fonctionnaires, militaires de carrière, et ressortissants des régimes assimilés à la fonction publique, obtenait les mêmes droits que ceux reconnus à leurs collègues ayant participé aux conflits antérieurs. Encore convient-il de préciser que cette évaluation tient compte de tous les rattrapages de carrière, y compris pour des agents qui ont depuis disparu, et que si la charge financière des majorations d'avancement serait immédiate, le surcoût issu de l'augmentation des retraites n'apparaîtrait que progressivement, au fur et à mesure des mises à la retraite des agents concernés et sous réserve du butoir des quarante annuités liquidables.

Aussi, votre commission des Affaires sociales ne peut-elle plus se contenter de s'en remettre à des affinements de cette étude financière évoqués systématiquement par le secrétaire d'Etat en guise de réponse à cette légitime revendication d'égalité de traitement. En outre, elle tient à souligner l'injustice du système actuel, selon lequel le bénéfice de la campagne double est reconnu aux personnels ayant opéré dans les territoires du Sud, alors qu'il est refusé aux combattants d'Afrique du nord qui ont affronté entre 1952 et 1962 de durs combats, parfois même dans des régions plus méridionales que la catégorie précitée, notamment dans le Djebel Amour.

. La pathologie d'Afrique du nord

La reconnaissance d'une pathologie propre au conflit d'Algérie, Maroc, Tunisie est également l'un des manquements essentiels au respect de l'égalité des générations du feu, qui demeure d'autant plus intolérable que les conséquences financières paraissent insignifiantes.

Certes, les séquelles de l'amibiase intestinale, maladie contractée pendant les opérations d'Afrique du nord entre 1952 et 1962, ont été reconnues à partir du 1er janvier 1988, une circulaire

d'application ayant paru en mai de la même année. Mais nombre d'anciens combattants d'AFN souffrent d'autres troubles physiologiques liés aux maladies endémiques ou aux conditions de vie pendant leur séjour en Afrique du nord. On citera notamment le paludisme, la maladie de Fiessinger-Leroy-Riter, des troubles digestifs, des séquelles d'hépatite virale, des atteintes dentaires, des douleurs vertébrales et articulaires. Il est anormal que ces diverses pathologies ne soient pas reconnues, alors qu'elles devraient ouvrir droit à des pensions d'invalidité.

Mais le plus grave concerne les troubles psychiques de guerre, dont la reconnaissance comme pathologie spécifique n'a pas progressé depuis l'institution en 1983 d'une commission médicale et la remise de son rapport en décembre 1985. A cet égard, la création au début de l'année 1988 d'une nouvelle commission médicale, élargie dans sa composition, ne laisse pas d'inquiéter sur le devenir de cette question des névroses de guerre, puisque les conclusions de 1985 rendaient possibles certaines avancées, et que la succession des travaux d'experts paraît toujours être un excellent moyen de différer la mise en oeuvre de solutions pourtant impatiemment attendues. Ainsi votre commission des Affaires sociales ne peut-elle admettre qu'après six années d'expertises en la matière, la reconnaissance d'une pathologie propre au conflit d'Afrique du Nord soit encore repoussée aux calendes grecques.

. L'anticipation de l'âge de la retraite

Les associations du monde combattant font justement valoir qu'en autorisant le départ à la retraite à 60 ans pour tous, l'ordonnance du 26 mars 1982 a supprimé un avantage précédemment consenti aux anciens combattants. En effet, en vertu de la loi du 21 novembre 1973, ceux-ci avaient la faculté d'obtenir leur retraite avant 65 ans s'ils avaient acquis 150 trimestres de cotisations en incluant des validations au titre du temps passé aux combats.

Or, c'est la troisième génération du feu qui a subi de plein fouet cette disparition d'un avantage relatif, que la réalité et les difficultés actuelles du financement des régimes de retraite ne permettent pas de rétablir. De même, la cessation d'activité à 55 ans pour les invalides militaires pensionnés à 60 % et plus à la suite du conflit en Afrique du Nord se heurte à des considérations identiques, sans compter que l'adoption d'une telle mesure conduirait à rompre l'égalité avec les autres générations du feu qui n'en ont pas

bénéficié, puisqu'elle s'applique aux seuls titulaires des titres de déporté, interné, et patriote résistant à l'occupation, pensionnés à 60 % au moins.

En revanche, la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord, âgés de 55 ans et chômeurs en fin de droits, a retenu l'attention de votre commission. Durement éprouvés dans leur jeunesse, ces combattants qui ont subi des aléas de carrière particuliers du fait de leur engagement retardé dans la vie professionnelle, devraient bénéficier aujourd'hui, sinon d'une retraite anticipée à taux plein, du moins d'un mécanisme de préretraite dont le financement pourrait être assuré par le Fonds National pour l'Emploi. Certes, cette requête contribuerait elle aussi à rompre le principe d'égalité des générations du feu. Néanmoins, l'égalité doit, autant que possible, céder le pas à l'équité, qui consiste à prendre en compte toutes les spécificités justifiant des différences de traitement. Or, qui pourrait contester que le chômage, et en particulier le chômage des personnes âgées de plus de 50 ou 55 ans, est une des plaies de notre société moderne, que n'ont heureusement pas connue les anciens combattants des conflits antérieurs ?

Aussi, votre commission des Affaires sociales considère que la situation des chômeurs âgés anciens d'AFN, d'autant plus dramatique qu'ils sont encore souvent chargés de famille et que beaucoup d'entre eux ont épuisé tous leurs droits, mérite, eu égard à leur passé d'ancien combattant, une attention particulière de la part de la puissance publique et une réelle solidarité de la part de la Nation. C'est pourquoi elle s'étonne que le projet de loi de finances pour 1990 ne prévoit rien en la matière.

. La retraite mutualiste

Depuis quelques années, votre commission s'élève contre la méthode retenue par le Gouvernement pour reculer le délai de forclusion précédemment inscrite pour souscrire au régime de retraite mutualiste, assorti de la majoration de 25 % prise en charge par l'Etat. Cette majoration au taux plein n'est accordée que pour les combattants qui ont adhéré au régime de la retraite mutualiste dans les dix ans suivant l'ouverture du droit à majoration pour la catégorie à laquelle ils appartiennent. Pour les anciens d'Afrique du Nord, ce délai normalement échu au 31 décembre 1987 a été prorogé successivement de trois années, et une nouvelle

prorogation est, semble-t-il, envisagée, jusqu'au 31 décembre 1991.

Cette situation n'est pas satisfaisante et votre commission souligne l'incohérence de ce système. D'une part, il ne paraît pas normal de fixer une forclusion pour les adhésions à la retraite mutualiste majorée, alors qu'aucune prescription n'est opposable aux demandes de carte du combattant ou de titre de reconnaissance de la Nation. D'autre part, chaque année se produisent des modifications réglementaires qui élargissent la population d'anciens combattants susceptibles de bénéficier de la carte. Ainsi, en décembre dernier, le nombre de points permettant l'attribution de la carte aux anciens combattants d'AFN a été diminué de 36 à 30. En outre, une modification législative des conditions d'attribution de la carte pour tenir compte de la spécificité du conflit en Afrique du Nord est indispensable. Enfin, il est de même nécessaire de modifier ces conditions d'attribution pour certaines catégories particulières de combattants, tels les soldats de l'Armée des Alpes ou de Flandres-Dunkerque, et nos militaires ayant participé à des conflits récents se déroulant dans des théâtres d'opérations extérieures.

Pour toutes ces catégories de combattants, il faudra nécessairement réouvrir un délai pour l'attribution de la retraite mutualiste à taux plein. Ainsi serait-il souhaitable de prévoir, au lieu de ces multiples mesures réglementaires arrachées à la fin de chaque année, qui prolongent le délai initial d'une année et qui, d'une certaine manière, à la fois déconsidèrent les pouvoirs publics et nuisent à l'efficacité des organismes mutualistes, que le bénéfice de cette disposition soit désormais ouvert à compter de l'attribution de la carte du combattant, et ce, dans un délai limité qui pourrait être par exemple de cinq ans. Il s'agit là encore d'une mesure d'équité, de logique et de simplicité, que votre commission des Affaires sociales appelle de ses vœux depuis trois ans, s'étonnant de n'avoir toujours pas été entendue.

De même, si elle ne disconvient pas que les revalorisations successives du plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant depuis dix ans ont entraîné sa progression de 72 %, alors que l'évolution des prix avoisine 55 % sur la même période, elle condamne son maintien à 5 600 francs pour la deuxième année.

consécutive, et regrette qu'une nouvelle réévaluation, proche du taux de l'inflation, n'ait pas été décidée dans ce projet de loi de finances.

*

* *

L'analyse détaillée de ces attentes et interrogations démontre à l'évidence qu'une amélioration significative des droits des anciens combattants et de leurs ayants cause est plus que jamais nécessaire aujourd'hui.

C'est pourquoi, constatant qu'aucune d'entre elles ne trouvait une réponse dans le projet de budget du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre pour 1990, votre commission des Affaires sociales a repoussé celui-ci sur la proposition de votre rapporteur.

AUDITION DE M. ANDRÉ MERIC

Secrétaire d'Etat chargé des Anciens Combattants

Réunie le jeudi 9 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, la commission a entendu M. André Méric, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, sur les crédits de son département ministériel pour 1990.

M. André Méric a rappelé en préambule que ce budget pour 1990 revêtait à ses yeux une importance particulière, puisqu'il s'agissait en fait du premier budget des anciens combattants dont il ait eu l'entière initiative. En accroissement de près d'un milliard de francs (+ 3,76 %), il contraste avec ceux de 1988 et de 1989 qui marquaient une diminution en termes réels.

M. André Méric a par ailleurs indiqué que 86 % du budget sont consacrés à la dette viagère, les dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat ne représentant quant à elles que 4 % du total. Les pensions militaires proprement dites augmentent de 830 millions, soit + 4,25 %, imputables essentiellement à l'application du rapport constant, malgré la diminution inéluctable du nombre des pensions.

L'amélioration proprement dite du rapport constant a fait l'objet d'un effort considérable (+ 287 millions de francs), mais le Gouvernement souhaite mettre en place un régime d'indexation beaucoup plus cohérent qui étendra aux anciens combattants non seulement les augmentations générales accordées à l'ensemble des fonctionnaires, comme aujourd'hui, mais en plus permettra la prise en compte de l'ensemble des mesures spécifiques dont peuvent bénéficier les différentes catégories de fonctionnaires.

Sur ce point, M. André Méric a souligné l'importante concertation entreprise avec les représentants du monde combattant, et assuré que le nouveau dispositif d'indexation répond à une attente

pressante. Fondé sur des statistiques fiables de l'INSEE, ce dispositif tiendra compte des mesures catégorielles intervenues dans la fonction publique depuis octobre 1988, et permettra ainsi d'apurer les contentieux actuels. M. André Méric a par ailleurs indiqué qu'une commission tripartite réunirait désormais chaque année des représentants du Parlement, des associations et de l'administration pour examiner le bon fonctionnement de ce nouveau mécanisme. La perspective d'une forte reprise de l'inflation, au demeurant très peu probable, ne justifie pas les inquiétudes exprimées à ce propos par plusieurs députés. Le secrétaire d'Etat a cependant indiqué qu'il déposerait un amendement prévoyant le versement d'un rappel au titre de l'année précédente. Ainsi, même en cas de forte inflation, les pensionnés seront assurés de percevoir les sommes qui leur sont dues.

M. André Méric a toutefois signalé que certaines dispositions de ce projet ne seraient pas étendues aux titulaires de pensions militaires particulièrement élevées, et dont certaines atteignent des sommes considérables. Il en prend pour exemple des pensions s'élevant à plus de 80 000 F par mois. Dans un souci de solidarité, le Gouvernement exclura ainsi du mécanisme d'amélioration les 1 500 plus hautes pensions. L'économie budgétaire correspondante pourra contribuer au financement de mesures spécifiques de revalorisation des pensions des veuves, prolongeant sur ce point l'effort entrepris au cours du précédent exercice. M. André Méric a également fait état de mesures plus ponctuelles destinées notamment à l'amélioration des conditions d'accueil et de traitement des anciens combattants handicapés.

Le secrétaire d'Etat a ensuite abordé les mesures budgétaires consacrées à l'action historique, aux nécropoles et aux créations muséographiques, et annoncé la prochaine mise en place d'une délégation à l'information historique. Rappelant les diminutions d'effectifs du personnel de son secrétariat d'Etat depuis 1980 (- 28 %), M. André Méric a par ailleurs récapitulé les efforts destinés au maintien ou à l'amélioration des prestations, dont notamment le recours à l'informatique et à la bureautique.

Il a enfin conclu que des missions d'avenir pourraient être élargies, en particulier l'information historique. En tout état de cause, l'actuelle traduction budgétaire de toutes ces mesures lui paraît déjà une bonne façon de rendre hommage au monde combattant.

L'exposé du secrétaire d'Etat a été suivi d'un large débat, ouvert par M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, qui a posé des questions concernant successivement les simulations sur la réforme du rapport constant, les primes intégrées dans l'indice INSEE, la composition de la commission tripartite, la retraite mutualiste, l'attribution de la carte de combattant et les mesures sociales en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, les pensions des veuves, la reconnaissance du statut de prisonnier du Viêt-minh et enfin le statut de déporté dont ne bénéficient pas les anciens détenus du camp de Rawa-Ruska.

M. Guy Penne a soulevé le problème des grands invalides de guerre établis à l'étranger, et rappelé qu'ils ne bénéficient pas d'avantages tarifaires spéciaux dans les transports aériens ou terrestres. M. François Delga, auquel se sont associés de nombreux commissaires, a déploré que les 15.000 derniers anciens combattants de 1914-1918 ne bénéficient pas de plus larges contingents de promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur. Il a estimé que le diplôme qui leur est décerné est une distinction très insuffisante pour honorer leur sacrifice.

En réponse à ces interrogations, M. André Méric a apporté les précisions suivantes à propos de la nouvelle définition du rapport constant :

- une simulation projective s'avère difficile, d'autant qu'on ignore encore les mesures qui seront adoptées au titre de la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique. Mais la nouvelle indexation ne pourra qu'être beaucoup plus avantageuse que l'actuelle référence à l'indice 235. Des rétroprojections fondées sur l'évolution des traitements des années précédentes ont dès à présent montré que la réforme donnera plus d'efficacité au principe du rapport constant ;

- le nouvel indice synthétique de référence comprendra l'ensemble des éléments fixes de traitement, dont l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement, qui n'étaient jusqu'à présent pas inclus dans l'indice 235. Seront en revanche exclus tous les éléments variables ou liés à une situation individuelle particulière, comme par exemple la rémunération des travaux supplémentaires ;

- la commission tripartite comprendra des représentants de l'administration, des parlementaires et des représentants du monde combattant. Les parlementaires seront désignés par leur assemblée

suivant des modalités qu'il incombe à celles-ci d'élaborer. Les représentants des anciens combattants seront désignés par les associations représentatives. Afin de garantir une concertation la plus large possible, les critères de représentativité seront définis de façon souple et libérale ;

Le secrétaire d'Etat a également répondu que :

- le problème du délai de forclusion pour la retraite mutualiste est essentiellement lié à celui de l'attribution de la carte d'ancien combattant ou du certificat de reconnaissance de la Nation. Compte tenu des difficultés de mise en oeuvre du régime d'attribution, il demeure indispensable de reporter chaque année le délai d'ouverture du droit à la retraite mutualiste ;

- l'attribution de la carte de combattant d'Afrique du Nord soulève maints problèmes, et constitue un point auquel le monde combattant accorde une importance psychologique considérable ; 54 % seulement des anciens combattants de 1939-1945 sont titulaires de la carte, et sur 2.700.000 soldats ayant servi en Algérie, seulement 840.000 l'ont déjà obtenue. Le plus souvent la difficulté réside dans l'absence des preuves de participation à des opérations de feu ou de combat, d'autant que pour cette période les archives de la gendarmerie sont souvent incomplètes ou inexactes. Les critères d'appréciation des opérations de guerre frontale (1914-1918 ou 1939-1945) sont difficilement transposables à d'autres conflits plus récents, comme ceux d'Algérie, du Tchad, etc ;

- en l'état actuel de la situation financière des régimes de retraite, il n'est pas possible de satisfaire certaines revendications des anciens combattants, qui sont d'ailleurs communes à beaucoup d'autres catégories (handicapés, anciens déportés etc) ; c'est le cas notamment de l'abaissement des limites d'âge ou des liquidations anticipées de pensions à taux plein ;

- la situation des veuves est une préoccupation constante du secrétaire d'Etat. Une fraction du solde excédentaire au titre du rapport constant pour 1989 doit d'ores et déjà être consacrée à l'amélioration de leur situation. D'autre part, la réforme de l'indexation bénéficiera également aux veuves ;

- la situation des anciens combattants des unités françaises qui résident actuellement dans des Etats étrangers pose un problème spécifique, notamment dans les pays à faible revenu moyen par habitant. Les pensions servies par la France risquent en effet d'induire une distorsion trop favorable de revenu par rapport aux autres nationaux de ces Etats. Le Gouvernement poursuit néanmoins ses

efforts pour assurer à ces anciens combattants le bénéfice de tous les avantages auxquels ils peuvent prétendre. Outre le bénéfice de la nouvelle indexation, une majoration de 8 % de leur pension doit permettre de compenser les taux élevés d'inflation enregistrés dans certains des Etats concernés ;

- le camp de Rawa-Ruska fonctionnait sous un régime de détention extrêmement dur, qui en fait était celui d'un véritable camp de concentration. Les anciens détenus des autres camps durs ont également présenté de légitimes revendications, mais elles se heurtent à des contraintes budgétaires. Néanmoins la situation à Rawa-Ruska justifie sans nul doute des mesures particulières ;

- les anciens de 1914-1918, chaque année moins nombreux, bénéficient déjà d'un contingent triennal exceptionnel de promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur. M. André Méric reconnaît néanmoins qu'il peut s'avérer insuffisant. Il voue aux anciens de 1914-1918 un attachement profond et examine toujours avec la plus grande bienveillance toutes les suggestions générales ou les demandes individuelles les concernant.