

N° 60

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME IX

**ANCIENS COMBATTANTS**

**Par M. Guy ROBERT,**

Senateur.

---

*1. Cette commission est composée de :* MM. Jean Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents*; Mme Marie Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, Jose Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Bœuf, Andre Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Jean Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, Andre Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Helene Missolle, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rudi, MM. Gerard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2943 (annexe n° 8) et 2946 (tome VII).**

**Senat : 55 et 56 (annexe n° 4) (1992-1993).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>I - AUDITION DU MINISTRE</b> .....	5
<b>II - EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	8
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. LE DROIT A REPARATION</b> .....	13
<b>A. LES PENSIONS : DES REFORMES DISCUTABLES</b> .....	13
1. La suppression de la règle dite des "suffixes" .....	13
2. La réforme du "rapport constant" .....	14
3. Le plafonnement des pensions les plus élevées .....	16
4. La remise en cause de l'immutabilité des pensions : un danger écarté .....	17
<b>B. LA RECONNAISSANCE DU DROIT A REPARATION</b> .....	18
1. Au cours de la présente législature, des efforts, souvent insuffisants, ont été faits en faveur de certaines catégories de ressortissants .....	18
2. Les anciens combattants d'Afrique du Nord ne trouvent encore qu'une réponse partielle à leurs demandes .....	19
<i>a) Le fonds de solidarité : une réponse insuffisante aux demandes des anciens combattants d'Afrique du nord</i> .....	19
<i>b) Les anciens combattants d'Afrique du nord formulent également, de longue date, deux revendications concernant la retraite mutualiste bonifiée par l'Etat à 25 %</i> .....	21
<i>c) La demande d'attribution de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants d'Afrique du Nord</i> .....	22
<i>d) Les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants d'Afrique du Nord devraient être modifiées</i> .....	23
<i>e) Les anciens combattants d'Afrique du nord sont, enfin, très attachés à la reconnaissance officielle du caractère de guerre des opérations engagées en Afrique du nord</i> .....	25
3. Si certains droits sont enfin reconnus, la pratique administrative se révèle parfois restrictive, conduisant à des mesures d'économies faites au détriment des anciens combattants .....	25

	Pages
	-
<b>II - LES STRUCTURES, LEUR ACTION, LEUR AVENIR .....</b>	<b>26</b>
<b>A. LES ACTIVITES DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS     COMBATTANTS ET DU SECRETARIAT D'ETAT .....</b>	<b>26</b>
1. L'activité de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) .....	26
2. L'activité du secrétariat d'Etat aux anciens combattants .....	27
<i>a) l'entretien des nécropoles, des monuments et l'action             muséographique .....</i>	<i>27</i>
<i>b) les commémorations liées au cinquantième des             débarquements et de la libération de la France .....</i>	<i>27</i>
<b>B . LES INQUIETUDES SUR L'AVENIR DU SECRETARIAT     D'ETAT ET DE L'ONAC .....</b>	<b>28</b>
1. La suppression de postes concerne essentiellement le secrétariat d'Etat puisque sur les 607 postes devant être supprimés, 597 doivent l'être dans les services du secrétariat d'Etat .....	28
2. L'ONAC semble, pour le moment relativement épargné par ces restrictions .....	29
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I - AUDITION DU MINISTRE

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 17 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Louis Mexandeau, secrétaire d'État aux anciens combattants et victimes de guerre, sur les crédits de son département ministériel pour 1993, dont M. Guy Robert est le rapporteur pour avis.*

*M. Louis Mexandeau, ministre, a présenté les crédits de son département.*

*Il a souligné que le montant de 27 milliards et demi de francs prévu pour 1993 n'avait jamais été atteint. Il a estimé qu'un tel montant était d'autant plus satisfaisant que le nombre de ressortissants du secrétariat d'État a diminué de 3,4 % en un an.*

*Il a présenté l'affectation des sommes ainsi dégagées.*

*S'agissant des pensions, l'application du nouveau mode de calcul du rapport constant établi par la loi de finances pour 1990, impose, compte tenu de l'interprétation favorable aux intéressés qu'en a faite le Conseil d'État, le versement de 760 millions de francs supplémentaires. Le ministre s'est déclaré défavorable à une nouvelle modification de ce mode de calcul, dont il a toutefois reconnu la complexité.*

*Des crédits sont également prévus pour compléter l'amélioration des pensions des veuves.*

*M. Louis Mexandeau a abordé les problèmes liés à la reconnaissance des droits des anciens combattants.*

*Il a confirmé qu'il avait obtenu l'ouverture des Archives de la Gendarmerie qui, par une comparaison des interventions des unités d'appelés et de celles de la Gendarmerie, devrait permettre une plus large attribution de la carte du combattant.*

*Il a présenté les grandes lignes du projet de loi réformant les critères d'attribution de la carte du combattant.*

*L'extension des critères ainsi prévue devrait autoriser le règlement du problème de certaines catégories d'anciens combattants parmi lesquelles celle de l'Armée des Alpes.*

*Il a annoncé que ce projet de loi serait vraisemblablement examiné au cours de la présente session parlementaire.*

*Il a fait le point sur l'application des dispositions concernant le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du*

Nord, destiné au versement d'une indemnité différentielle à ceux d'entre eux qui sont chômeurs et en fin de droits, pourvu qu'ils soient âgés de plus de 57 ans et que leur revenu ne dépasse pas 3 700 F par mois.

Il a reconnu que cette application avait été malaisée, les critères primitifs étant trop contraignants, conduisant au rejet d'environ la moitié des demandes.

Il a donc annoncé que ce dispositif serait corrigé en deux étapes : d'abord par la voie réglementaire, par un relèvement du plafond à 3 900 F, et par la prise en compte du revenu de l'épouse, dans les ressources du ménage, pour sa seule partie se situant au-delà de ce plafond ; cet aménagement, d'application rétroactive au 1er juillet 1992, permettra la révision des dossiers. Une deuxième étape permettra le relèvement du plafond à 4 000 F et l'abaissement à 56 ans de l'âge des personnes pouvant prétendre à l'attribution de cette allocation.

M. Louis Mexandeau, ministre, a également présenté plusieurs mesures sectorielles.

Il a annoncé que le problème du gel des pensions des anciens combattants d'outre-mer allait connaître un début de solution, 4 millions de francs étant prévus pour améliorer en un premier temps les pensions des anciens combattants sénégalais.

Il a rappelé que des crédits sont également inscrits dans le projet de loi de finances pour l'indemnisation des patriotes réfractaires à l'Occupation (PRO) et de leur famille.

M. Louis Mexandeau, ministre, a enfin présenté les grandes lignes de la politique de la Mémoire.

Il a tenu à apaiser les inquiétudes concernant l'avenir du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et de l'Office national des anciens combattants (O.N.A.C.).

M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a demandé au ministre de préciser cet exposé sur un certain nombre de points.

En ce qui concerne les pensions d'invalidité, il a émis le vœu que chaque pensionné puisse faire lui-même le calcul du rapport constant, regrettant le manque de clarté du système actuel. Il a également manifesté son souhait que l'ensemble de la politique de la mémoire demeure de la compétence du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et souligné l'importance particulière de ce travail d'information auprès des jeunes générations.

Il a reconnu l'effort que représente le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord, tout en rappelant que cela ne satisfait pas la demande de retraite anticipée.

Il a interrogé M. Louis Mexandeau sur la retraite mutualiste, sur l'avenir du secrétariat d'Etat et de l'O.N.A.C., sur le transfert, prévu par le projet de loi concernant la carte du combattant, des compétences liées à l'attribution de cette carte de l'O.N.A.C. au secrétariat d'Etat.

*En réponse à ces questions, M. Louis Mexandeu a annoncé qu'un aménagement de la règle de limitation des suffixes serait présenté au Parlement afin de donner satisfaction aux anciens combattants sur ce point. En revanche, en ce qui concerne le plafonnement des pensions, il a rappelé que si la règle de la proportionnalité des pensions avait été rétablie pour les pensions d'invalidité de 10 à 80 %, en revanche, son rétablissement pour les pensions de 80 à 100 % était retardé.*

*Il a confirmé que la partie non consommée des 100 millions de francs qui avait été prévue dans la loi de finances pour 1992 en faveur du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, serait reportable sur 1993.*

*En ce qui concerne la retraite mutualiste, il s'est engagé à porter le plafond majorable de 5 600 F à 6 500 F.*

*En revanche, il n'a pas accédé à la demande, notamment exprimée par M. Jean-Pierre Fourcade, président, de fixer la date de forclusion pour la souscription de cette retraite par une règle générale et définitive.*

*M. Louis Mexandeu a reconnu que les considérables diminutions d'effectifs affectant le secrétariat d'Etat seraient difficiles à mettre en oeuvre et proposé qu'un bilan soit présenté sur ce point au Parlement.*

*M. Marcel Lesbros a regretté que l'application des textes concernant les anciens combattants soit en retrait sur les intentions. Il a rappelé que la reconnaissance d'un droit à la retraite était préférable à l'attribution d'une allocation de solidarité. Il a souligné le caractère limité de la revalorisation des pensions des veuves de guerre et s'est déclaré favorable à la reconnaissance de la campagne double pour les fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du nord.*

*M. Pierre Louvot, après avoir rappelé le devoir de mémoire, de vigilance et de justice qui s'impose à la Nation, a pris acte de l'assouplissement prévu pour le calcul des suffixes, des améliorations apportées au fonctionnement du fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du nord, tout en regrettant le caractère limité de cette mesure.*

*Mme Marie-Claude Beaudeau s'est félicitée des mesures prises en faveur des anciens d'Afrique du nord. Elle a également interrogé M. Louis Mexandeu sur les dispositions concernant la pathologie des anciens combattants d'Afrique du nord.*

*En réponse à ces questions, M. Louis Mexandeu, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre, a reconnu que la prise en compte du temps passé en Afrique du nord pour l'avancement de l'âge de la retraite était une demande fondée, actuellement à l'étude au sein du Gouvernement. Il a, en revanche, indiqué que l'attribution de la campagne double aux fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du nord n'était pas considérée par le Gouvernement comme une priorité.*

*Il a rappelé que le guide barème des invalidités prenait en compte le trouble psychique de guerre pour les anciens combattants d'Afrique du nord depuis le 12 janvier 1992.*

*Il a conclu sur son intention de transférer à l'O.N.A.C. le service des emplois réservés, en compensation du transfert d'attributions prévu, en faveur du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, par le projet de loi concernant l'attribution de la carte du combattant.*

## **II - EXAMEN DE L'AVIS**

*Réunie le mercredi 18 novembre 1992 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Guy Robert sur les crédits du budget des anciens combattants et victimes de guerre.*

*M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a présenté les principales orientations de ce budget.*

*S'agissant du service des pensions, il a souligné que la complexité du calcul retenu pour le nouveau rapport constant amenait les pensionnés à douter de la réalité de l'avantage ainsi conféré ; il a donc critiqué le manque de lisibilité de ce calcul.*

*Il a regretté que la règle de la proportionnalité des pensions n'ait pas été complètement rétablie.*

*Il s'est réjoui qu'un début de solution ait été donné au problème de la cristallisation des pensions militaires d'invalidité versées aux anciens combattants ressortissants des anciennes colonies françaises, en regrettant toutefois la modestie de l'effort accompli.*

*Présentant l'état d'application des dispositions relatives au fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique-du-Nord, il a souligné les difficultés liées aux effets restrictifs de la réglementation restrictive finalement retenue.*

*Ces imperfections ont rendu nécessaire l'adoption, en cours d'année, de nouveaux critères : le plafond des ressources a été relevé à 3.900 F et les revenus de l'épouse de l'ancien combattant concerné ne seront désormais pris en compte qu'au-delà de ce plafond. Cette nouvelle réglementation, d'application rétroactive à partir du 1er juillet 1992, rendra possible le réexamen d'une proportion importante de dossiers rejetés.*

*Il a annoncé qu'à partir du 1er janvier 1993, l'âge des bénéficiaires de ce fonds serait abaissé à 56 ans et le plafond de ressources relevé à 4.000 F.*

*Il a toutefois souligné que, même amendé, le fonds ne saurait remplacer dans ses effets, la mesure unanimement demandée par la commission des Affaires sociales dans le cadre de la proposition de loi défendue l'an dernier en séance publique par M. Jean-Pierre*

**Fourcade, président, et qui vise à accorder aux anciens combattants d'Afrique-du-Nord, chômeurs en fin de droits, la possibilité de prendre leur retraite à taux plein dès l'âge de 55 ans.**

**Il a rappelé que M. Louis Mexandcau, ministre, s'est engagé à repousser d'un an le délai de forclusion pour la souscription d'une retraite mutualiste et à relever à 6.500 F le montant du plafond de cette retraite.**

**Il a conclu sur les graves inquiétudes que suscitent les mesures de réduction d'emplois et de restructuration qui affectent le secrétariat d'Etat, ainsi que l'Office national des anciens combattants (O.N.A.C.) dans le projet de loi de finances pour 1993. La suppression concerne 607 postes budgétaires, dont 20 pour l'O.N.A.C.**

**Malgré les mesures d'informatisation et de déconcentration qui accompagnent ces suppressions de postes, elles ne manquent pas de susciter des interrogations sur la pérennité de ces deux institutions.**

**M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a donc réaffirmé l'attachement du monde des anciens combattants au rôle de proximité joué par l'O.N.A.C.**

**Il a également souligné combien, pour l'avenir, il était important que la politique de la Mémoire soit confiée principalement au secrétariat d'Etat aux anciens combattants.**

**Il s'est donc déclaré très inquiet de l'affaiblissement du secrétariat d'Etat que traduisent les suppressions de postes.**

**Le rapporteur a alors proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits alloués au secrétariat d'Etat aux anciens combattants.**

**M. Jean Chérioux a souscrit aux conclusions du rapporteur, estimant que ce projet de budget retardait la solution d'un certain nombre de problèmes. Il a demandé des précisions sur la diminution des effectifs du secrétariat d'Etat et de l'O.N.A.C.**

**M. Louis Souvet s'est étonné du changement, en cours d'année, des critères retenus pour l'attribution de l'allocation du fonds de solidarité. A la suite du rapporteur pour avis et de M. Jean Chérioux, il s'est inquiété de l'ampleur des suppressions d'emploi prévues pour le secrétariat d'Etat et pour l'O.N.A.C. dans le budget pour 1993.**

**M. Jean Madelain a également regretté que sur les points les plus anciens du contentieux entre le secrétariat d'Etat et le monde combattant certaines satisfactions n'aient pas été données. Il a fait remarquer que les suppressions de postes affectaient principalement l'administration centrale.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité qu'un rapport soit remis sur les conditions d'application de ces suppressions de postes.**

**M. Marc Boeuf a rappelé que le changement des critères pour l'octroi du fonds de solidarité des anciens combattants**

*d'Afrique-du-Nord en cours d'année conduisait à un redressement favorable aux intéressés. Il a souligné le réel effort fait en faveur de cette catégorie d'anciens combattants.*

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que théoriquement le nouveau calcul du rapport constant devait être favorable aux pensionnés puisqu'il tient compte des avantages catégoriels accordés aux fonctionnaires ainsi que des évolutions indiciaires uniformes. Il a toutefois regretté l'impossibilité dans laquelle se trouvent désormais les pensionnés de comparer l'évolution de leur traitement avec celle des fonctionnaires.**

**A la suite de ce débat, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du secrétariat d'Etat des anciens combattants et des victimes de guerre pour 1993.**

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au budget du secrétariat d'Etat pour 1993 s'élèvent à 27,4 milliards de francs, en progression de 1,4 % par rapport à 1992. Toutefois, l'essentiel de cette progression concerne les interventions, la dette viagère mobilisant plus de 95 % des crédits.

Les moyens affectés à la politique de la mémoire subissent au contraire une baisse sensible des crédits de 20 %.

Par ailleurs, le secrétariat d'Etat, ainsi que l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, voient diminuer de manière importante leurs effectifs. Au total, 607 postes budgétaires sont supprimés, essentiellement prélevés sur le secrétariat d'Etat, l'Office national étant relativement épargné (la diminution est de 20 postes).

Ces évolutions sont résumées dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Dépenses ordinaires	Crédits votés en 1992	Crédits proposés en 1993	Evolution (en %)
<b>TITRE III</b>			
<b>Moyens des services</b>			
- Personnel	815,187	802,595	-1,6
- Matériel et fonctionnement	79,608	49,250	-17,4
- Entretien	21,341	18,990	-11,1
- Subventions de fonctionnement (dont Office National des Anciens Combattants et Institution nationale des Invalides)	229,600	247,840	+ 7,9
- Dépenses diverses	30,5	23,5	- 23
<b>TITRE IV</b>			
- Interventions publiques	25.911,813	26.317,084	+ 1,6
- dont dette viagère	22.958,316	23.276,236	+ 1,4
<b>Total général</b>	<b>27.068,071</b>	<b>27.459,261</b>	<b>1,4</b>

L'examen du budget des anciens combattants pour 1993 doit être l'occasion de mettre en perspective l'action du secrétariat d'Etat aux anciens combattants sur l'ensemble de la législature.

Or, le bilan que l'on peut en faire sur les sujets essentiels, droit à réparation, action sociale et politique de la mémoire, fait apparaître des progrès limités, au regard des nombreux problèmes qui restent en suspens.

## **I. LE DROIT A REPARATION**

### **A. LES PENSIONS : DES REFORMES DISCUTABLES**

#### **1. La suppression de la règle dite des "suffixes"**

En complétant l'article L. 16 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMI), l'article 124 de la loi de finances pour 1990 a réformé de manière substantielle le mode de calcul des suffixes en matière de pensions militaires d'invalidité.

La détermination du degré d'invalidité du militaire s'appuie sur la méthode de calcul du "guide barème" ; en cas d'infirmités multiples, le classement des infirmités est effectué selon un ordre décroissant.

Si l'invalidité principale est inférieure à 20 %, il est fait application de la "règle de Balthazard", qui dispose que le taux d'invalidité est considéré intégralement pour l'infirmité la plus grave et proportionnellement à la validité restante par rapport à 100 % pour les suivantes.

Le taux global d'infirmité est donc différent de celui qui aurait résulté de la somme des taux de chacune des invalidités (et il lui est inférieur).

L'introduction du système des suffixes permettait donc de majorer le taux global d'invalidité par rapport à la seule application de la règle de Balthazard.

Les poly-invalides souffrant d'une infirmité principale "absolue", c'est-à-dire égale à 100 % bénéficient des dispositions de l'article L. 16 du code des PMI.

Pour une infirmité principale inférieure à 100 %, le système des suffixes consistait à accroître le taux des infirmités autres que la principale, selon une grille progressive (de 5 % pour la deuxième infirmité, de 10 % pour la troisième, et ainsi de suite, de 5 % en 5 % pour les suivantes).

Mais le calcul de ce complément pouvait entraîner à des anomalies : la règle des suffixes pouvait conduire à faire accorder à une personne atteinte de nombreuses petites infirmités un taux d'invalidité supérieur à celui d'une personne beaucoup plus atteinte

dans ses fonctions vitales ; de ce fait, certaines incapacités légères pouvaient être évaluées au taux correspondant à une incapacité complète de l'organe ou du membre affecté.

A l'exclusion de celles qui sont cristallisées, sont concernées par la réforme de 1990 toutes les pensions supérieures à 100 %, lorsqu'elles sont concédées soit en première liquidation, soit en révision, soit en renouvellement, à compter du 1er novembre 1989. Les dispositions législatives et réglementaires antérieures demeurent inchangées pour les infirmités indemnisées dans la limite de 100 %.

Le nouveau calcul pose le principe que la valeur du suffixe ne peut être supérieure au taux de l'infirmité à laquelle il se rapporte. Il s'agit donc de modérer le système des suffixes en évitant que des infirmités de faible gravité ne voient leurs taux majorés de suffixes très élevés.

Cette réforme n'atteint pas le droit à prise en compte de l'aggravation de l'invalidité, ni pour les pensionnés définitifs dont les droits acquis ne sont donc pas remis en cause, ni pour les pensionnés temporaires qui bénéficient d'un mécanisme protecteur spécifiquement adapté à leur situation pendant la durée de validité de leur pension.

Elle a toutefois été très contestée, car il est certain que les nouveaux invalides obtiendront, en application du nouveau calcul, des indemnisations moins importantes que celles accordées à leurs prédécesseurs, pour certains ou leurs infirmités.

Les très grands invalides font également valoir, avec raison, que les personnes très gravement blessées souffrent d'infirmités de nature diverse, et que des infirmités sans gravité pour une autre personne s'avèrent au contraire très handicapantes pour eux.

Ces arguments ont trouvé un certain écho auprès du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, puisqu'il a indiqué, lors de son audition devant votre commission des Affaires sociales, qu'une étude était menée sur le plan interministériel pour que la limitation des suffixes soit revue.

## **2. La réforme du "rapport constant"**

### **Rappel historique**

A la Libération, la fixation du montant des pensions militaires d'invalidité s'est faite en fonction de la valeur du point de

pension, ce point étant égal à 1/1000ème du traitement brut d'activité afférent à l'indice 235 brut. Dès lors, à chaque mesure générale de revalorisation des traitements de la fonction publique par augmentation de la valeur du point de traitement, correspondait une revalorisation du point de pension : de même, à chaque mesure catégorielle de revalorisation des traitements des personnels à l'indice 235, correspondait également une mesure de revalorisation. Il existait donc un "rapport constant" entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique.

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

A l'issue d'une concertation au sein d'une commission tripartite constituée par des membres du Gouvernement du Parlement et des représentants du monde combattant, le Gouvernement s'engagea à combler le retard pris : ce rattrapage eut lieu entre 1981 et 1987.

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

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

### **La réforme**

La loi de finances pour 1990 a mis en place une réforme de l'application du principe du rapport constant entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique.

Ce principe d'un rapport constant a été maintenu, mais la référence à l'indice 235 majoré a été supprimée, contrairement aux vœux de la plupart des associations. Le Gouvernement a fait valoir qu'il était nécessaire de remplacer cette référence par un indice moyen représentatif de l'évolution de l'ensemble des traitements de la fonction publique, afin de ne pas reproduire un contentieux sur l'évolution des mesures catégorielles.

Le dispositif d'indexation mis en place est complexe, car il combine trois méthodes d'indexation différentes :

- une première fondée sur l'évolution de la valeur des points des traitements de la fonction publique ;

- une deuxième fondée sur l'évolution uniforme des indices de traitement des fonctionnaires de l'Etat,

- une troisième fondée sur l'évolution catégorielle des traitements de la fonction publique, à partir d'une référence à l'indice moyen des traitements bruts de l'I.N.S.E.E., basé sur l'évolution d'un échantillon de trois cents fonctionnaires. L'idée est de tenir compte de composantes telles que l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, et surtout les primes, versés aux fonctionnaires.

A partir de ces données, les variations uniformes des traitements de l'ensemble des fonctionnaires sont répercutées sur la valeur des pensions et les variations particulières des traitements de certaines catégories de fonctionnaires sont répercutées au 1er janvier de l'année suivante, en fonction de l'incidence des mesures catégorielles accordées sur l'année écoulée à certaines catégories de fonctionnaires.

Le système ne semble pas, en lui-même, injuste, mais les associations d'anciens combattants soulignent à juste titre que les calculs sont invérifiables. C'est ce qu'elles font valoir lorsque se réunit la commission tripartite chargée d'approuver la valeur du point de pension. Votre commission partage ce point de vue.

Lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a reconnu le manque de lisibilité de ce calcul. Il s'est toutefois déclaré opposé à une nouvelle modification, pour deux raisons : d'une part, parce que le nouveau calcul, puisqu'il prend en compte la progression du traitement des fonctionnaires, est en principe favorable aux intéressés ; d'autre part, parce qu'il est à craindre qu'un autre calcul, nécessairement tout aussi compliqué que les précédents, n'atteigne pas non plus l'objectif de clarté recherché.

### **3. Le plafonnement des pensions les plus élevées.**

A la suite de la réforme du rapport constant entre l'évolution des pensions militaires d'invalidité et celle des traitements de la fonction publique, qui organise la revalorisation du point d'indice de ces pensions, la loi de finances pour 1991 a supprimé toute revalorisation pour les pensions d'invalidité supérieures à un seuil fixé à 360 000 francs par an. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une

disposition visant à plafonner, dans l'absolu, le montant des pensions d'invalidité.

Toutefois, cette mesure a vivement ému le monde combattant, dans la mesure où les plus hautes pensions, concernées par la non-revalorisation, sont attribuées à des pensionnés qui sont de grands invalides de guerre, et qui nécessitent, de manière permanente, l'assistance de plusieurs personnes.

#### **4. La remise en cause de l'immutabilité des pensions : un danger écarté**

La loi de finances pour 1991 avait également remis en cause le principe de l'immutabilité des pensions. A l'occasion d'une demande de révision d'une pension définitive pour aggravation d'une affection, le titulaire d'une pension pouvait voir réexaminées ses autres infirmités, elles-mêmes pourtant pensionnées à titre définitif, en cas d'amélioration de son état de santé ou de guérison. Dans ce cas, sa pension pouvait être ainsi minorée, tant dans son taux que dans son montant.

Le champ d'application de cette mesure était toutefois limité aux demandes de révision pour aggravation de pensions comportant exclusivement des éléments définitifs, déposés après le 1er janvier 1991. Etaient ainsi exclues les demandes de révision pour aggravation d'une pension comportant à la fois des éléments définitifs et temporaires ou bien, composée exclusivement d'infirmités indemnisées à titre temporaire ; étaient également exclues les demandes de révision de pension définitive ou temporaire pour infirmités nouvelles ainsi que les instances en renouvellement de pensions.

Si les règles applicables aux expertises étaient celles du droit commun, la loi avait institué une commission paritaire, comportant des représentants de l'administration et des associations les plus représentatives et chargée de rendre un avis. Par son caractère vexatoire, cette mesure de défiance a toutefois suscité les plus vives protestations du monde combattant.

La loi de finances pour 1992 a heureusement rétabli les règles antérieures et mis ainsi fin à une situation inacceptable.

## **B. LA RECONNAISSANCE DU DROIT A REPARATION**

**1. Au cours de la présente législature, des efforts, souvent insuffisants, ont été faits en faveur de certaines catégories de ressortissants**

On peut citer, parmi les mesures favorables, cette mesure de justice que constitue la revalorisation des pensions des veuves, dans la loi de finances pour 1992.

La prise en compte des troubles psychiques de guerre pour les anciens combattants d'Afrique du Nord vient d'être intégrée au guide barème des invalidités, par un décret du 12 janvier 1992.

La loi n° 89-1013 du 31 décembre 1989 a permis de reconnaître la qualité de prisonnier du Viet-Minh.

Toutefois, certains problèmes qui semblaient réglés, ne le sont pas ; il en va ainsi des conditions de délivrance de la carte de combattant volontaire de la Résistance.

Le contenu du décret d'application de la loi du 10 mai 1989, relative à la levée de la forclusion applicable aux demandes du titre de combattant volontaire de la Résistance prévoit que les demandes doivent être accompagnées de témoignages fournis par deux personnes, elles-mêmes titulaires de la carte, l'un des témoins au moins devant justifier de services homologués par l'autorité militaire. Cette dernière condition est restrictive par rapport à la loi dont le texte avait pourtant été très attendu. Un recours a donc été formé contre le décret.

Dans l'instant, le ministre des affaires sociales et de l'intégration, saisi par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre, vient de donner son accord de principe pour que la carte de C.V.R. soit attribuée aux personnes ayant effectivement accompli des actes de résistance au sens du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre avant l'âge de seize ans, c'est-à-dire à partir de quatorze ans, âge de cessation de l'obligation scolaire de l'époque.

Dans le projet de loi de finances pour 1993, une ligne budgétaire de quatre millions de francs est ouverte pour que soit accordé un début d'indemnisation aux patriotes résistants à l'occupation (PRO) et à leur famille, dans le prolongement des mesures destinées à prendre en considération les demandes des

"malgré nous", alsaciens et mosellans qui avaient été enrôlés de force dans la Wehrmacht.

Les associations soulignent toutefois à juste titre qu'il est choquant que ces crédits figurant au projet de budget soient inscrits au titre de l'action sociale, alors que les intéressés font valoir un droit à réparation.

Dans le projet de loi de finances pour 1993 un début de solution est apporté au problème posé par la cristallisation des pensions des anciens combattants d'outre-mer.

La pension des anciens militaires nationaux de certains Etats francophones, aujourd'hui indépendants, ayant servi dans l'armée française est bloquée depuis 1981.

Seuls les pensionnés de guerre ressortissants de ces états et domiciliés en France de manière continue avant le 1er janvier 1963 perçoivent leur pension au taux payable en France, en vertu de dérogations prorogées d'année en année.

Si un crédit de quatre millions de francs est ouvert pour 1993 en faveur de la "décristallisation" des pensions, il ne concerne que les seuls anciens combattants sénégalais.

## **2. Les anciens combattants d'Afrique du nord ne trouvent encore qu'une réponse partielle à leurs demandes**

*a) Le fonds de solidarité : une réponse insuffisante aux demandes des anciens combattants d'Afrique du nord*

Les anciens d'Afrique du nord revendiquent, à juste titre, la reconnaissance du droit à la retraite à taux plein dès l'âge de 55 ans au profit de ceux d'entre eux chômeurs en fin de droits.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 mars 1982 qui autorise le départ à la retraite à 60 ans, les associations d'anciens combattants font valoir la perte d'un avantage qui leur était auparavant consenti en vertu de la loi du 21 novembre 1973.

Afin de retrouver cet avantage, les associations revendiquent l'admission à la retraite anticipée pour les pensionnés à 60 % et les demandeurs d'emploi en fin de droits.

La commission des Affaires sociales du Sénat a donc, le 30 octobre 1991, examiné trois propositions de loi sur les rapports

présentés par MM. Robert Pagès, Claude Prouvoyeur et Guy Robert. La convergence des observations présentées par les trois rapporteurs étant évidente, la commission a choisi de confier à son Président, M. Jean-Pierre Fourcade, le soin de présenter un texte fondant les trois dispositifs initiaux en un seul. Les conclusions de ce rapport ont été présentées en séance publique le 18 novembre 1991. Le Gouvernement a opposé l'article 40 de la Constitution au texte ainsi présenté.

En contrepartie, la loi de finances pour 1992 a créé le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord.

Un premier arrêté du 30 juin 1992 a fixé les modalités d'instruction des demandes et de versement des aides financières. Les aides attribuées se faisaient sous forme d'une allocation différentielle calculée de telle sorte que les revenus mensuels de ces ressortissants ne soient pas inférieurs à 3 700 F. Les revenus pris en compte pour bénéficier de cette allocation étaient ceux déclarés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, compte étant tenu du quotient familial. Cette mesure concerne les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation.

Toutefois, la mise en place de ce fonds à partir du 1er juillet de cette année ne s'est pas faite sans de nombreux problèmes, liés à une application restrictive de la loi. Le décompte des ressources de l'éventuel bénéficiaire, limitait le versement de l'allocation, au point que la moitié des dossiers ont été, dans un premier temps, jugés irrecevables.

Un correctif vient très récemment d'être apporté à cette réglementation. Le plafond des ressources a été relevé à 3 900 F et les revenus de l'épouse de l'ancien combattant concerné ne sont désormais pris en compte qu'au-delà de ce plafond.

Ainsi que M. Louis Mexandeu, secrétaire d'Etat aux anciens combattants l'a confirmé lors de son audition par votre commission, le nouvel arrêté sera d'application rétroactive, rendant ainsi possible le réexamen d'une proportion importante des dossiers rejetés.

Lors de la même audition, M. Louis Mexandeu a également annoncé que ces mesures seraient complétées à partir du 1er janvier 1993, l'âge d'ouverture du droit étant abaissé à 56 ans et le plafond de ressources relevé à 4 000 francs.

Les difficultés liées à la mise en place de ce fonds démontrent malgré tout que cette mesure, pour intéressante qu'elle soit, ne saurait remplacer celle qui avait été unanimement demandée

par votre commission dans le cadre de la proposition de loi adoptée l'an dernier. Des mesures de solidarité ne sauraient pallier le refus de la reconnaissance d'un droit.

*b) Les anciens combattants d'Afrique du nord formulent également, de longue date, deux revendications concernant la retraite mutualiste bonifiée par l'Etat à 25 %*

Les revendications portent, d'une part, sur le montant maximal de cette rente, et d'autre part, sur les délais permettant la constitution de cette retraite.

Sur ce point également, les anciens combattants n'obtiennent que des satisfactions partielles.

En principe la majoration de 25 % prise en charge par l'Etat 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 se constituer une retraite mutualiste dont bénéficie la catégorie à laquelle ils appartiennent, en application de l'article L 321-9 du code de la mutualité.

En ce qui concerne les anciens combattants d'Afrique du Nord, ce délai a été ouvert aux titulaires du titre de reconnaissance de la nation par l'article 77 de la loi n° 67-114 du 21 décembre 1967 et aux titulaires de la carte du combattant par la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974. Alors que le délai devrait normalement parvenir à échéance au 31 décembre 1987, il a été prorogé chaque année et l'est encore pour 1993.

Il serait préférable que le bénéfice de la bonification de l'Etat à 25 % soit accordé durant les dix années qui suivent l'attribution de la carte de combattant, sans délai de forclusion et que les règles soient fixées de manière durable et définitive, comme votre commission des Affaires sociales en a exprimé le souhait. Cette solution permettrait de préserver les droits des anciens combattants d'Afrique du Nord dont le contentieux relatif aux critères d'attribution de la carte du combattant est loin d'être achevé. Elle éviterait les spéculations liées aux reports périodiques du délai de forclusion, puisque d'année en année, la date de forclusion est reculée.

Par ailleurs, le montant maximal de la rente donnant lieu à majoration de l'Etat a été revalorisé par étapes. Mais si ce plafond était indexé sur le point de pension d'invalidité, il serait actuellement fixé à 6 500 F, d'où la nécessité d'envisager dès que possible un rattrapage.

Le plafond a été relevé par la loi de finances pour 1992, grâce à un crédit du ministère des affaires sociales, de 5 900 francs à 6 200 francs à compter du 1er janvier 1992.

Un autre relèvement de ce plafond a été annoncé par M. Louis Mexandeau au cours de l'examen des crédits de son département à l'Assemblée nationale, et devant votre commission, il s'est engagé à ce que ce plafond soit relevé à 6 500 francs.

*c) La demande d'attribution de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants d'Afrique du Nord*

Contrairement aux précédentes générations du feu, les agents de la fonction publique qui ont combattu en Afrique du Nord ne bénéficient pas de la campagne double.

Depuis la loi du 4 avril 1924, un système de bonification est destiné à compenser les préjudices subis par les fonctionnaires du fait des guerres qui les ont défavorisés par rapport à leurs collègues n'ayant pas été soumis aux mêmes obligations.

Un décret du 14 février 1957 ouvre droit pour la période passée en Afrique du Nord (1952-1962) aux bonifications de campagne simple, ce qui signifie que le temps passé en Afrique du Nord compte pour deux fois sa durée dans le calcul de la retraite des fonctionnaires et assimilés et pour une fois dans le calcul de la pension de retraite du régime général.

Le bénéfice de la campagne double est donc l'une des revendications les plus constantes des associations.

L'octroi de la campagne double semble buter sur l'obstacle de la qualification des opérations d'Afrique du Nord, l'attribution de bénéfices de campagne ou de majorations d'ancienneté étant fonction des circonstances et des conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations y ouvrant droit. Mais le problème essentiel paraît être d'ordre financier.

*d) Les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants d'Afrique du Nord devraient être modifiées*

Sur les 1,2 million d'anciens combattants ayant demandé l'attribution de cette carte, seuls 864 000 ont vu leur dossier aboutir, soit un taux de satisfaction d'environ 73 %.

Les associations d'anciens d'Afrique du Nord déplorent cette situation dans la mesure où le ministère de la Défense lui-même estime à près de 2,4 millions le nombre de ceux qui ont été sous les armes entre 1952 et 1962.

La cause en est que les conditions générales d'attribution de la carte du combattant, dont les règles datent des deux conflits mondiaux, n'ont pas été suffisamment adaptées à la spécificité des opérations menées en Afrique du Nord. Si la première guerre mondiale peut être considérée comme une guerre de positions et la seconde comme une guerre de mouvements, les événements d'Afrique du Nord et notamment d'Algérie relèvent davantage d'une guerre d'embuscades.

Or, la législation actuelle est restrictive pour les anciens d'Afrique du Nord puisqu'il faut avoir appartenu pendant 90 jours à une unité combattante pour avoir droit à la carte. Est considérée comme une unité combattante, celle qui a été impliquée dans trois actions de feu ou de combat pendant 30 jours consécutifs.

Pour ceux qui ne réunissent pas la condition des "90 jours", la reconnaissance de la qualité de combattant peut être acquise à partir de critères individuels, mais ceux-ci sont particulièrement sélectifs. Le principe est que la participation à des actions de combat permet de totaliser un certain nombre de points. Même si, par une circulaire du 3 décembre 1988, le total de points requis pour l'obtention d'une carte a été abaissé de 36 à 30, le nombre de bénéficiaires restent très inférieurs aux effectifs ayant été envoyés en Afrique du Nord.

Le fait que les mobilisés n'aient pas tous été directement impliqués dans des combats n'est pas considéré comme une réponse satisfaisante par les intéressés, compte tenu des caractéristiques de cette guerre et dans la mesure où, dans les zones d'insécurité, le risque était partagé par tous.

Il est donc souhaitable que la reconnaissance des unités dites combattantes soit la même à l'intérieur des zones d'insécurité, au regard de l'application du principe de l'égalité des droits. Il paraît également difficilement compréhensible que les situations des

anciens gendarmes et des soldats affectés dans les mêmes zones d'action n'aient pas encore été harmonisées.

Une étude menée en liaison avec le ministère de la défense, destinée à exploiter les archives de la gendarmerie pour comparer le positionnement des unités dans lesquelles étaient affectés les militaires du contingent par rapport aux unités de la gendarmerie a été achevée. Grâce à ces travaux permettant de comparer les situations, l'attribution de la carte du combattant pourrait être étendue à un certain nombre d'ayants droit qui en auront fait la demande, dans des conditions de justice et d'équité. En outre, depuis le 1er juillet 1992, le ministère de la défense a ouvert certaines archives lorsqu'elles ne portent pas atteinte aux libertés individuelles, en vue d'assurer la transparence sur la composition, la localisation et la durée de l'engagement des unités combattantes en Afrique du Nord.

Par ailleurs, un projet de loi relatif aux conditions d'attribution de la carte du combattant a été déposé à l'Assemblée nationale le 26 août dernier, sous le numéro 2917.

Il vise à substituer le secrétariat d'Etat à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre dans les compétences relatives à la carte du combattant.

Son objet principal est de mettre la législation en conformité avec les situations que la France est maintenant appelée à rencontrer, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix, de maintien de l'ordre ou encore de missions humanitaires.

Les personnes qui auront pris part à des conflits armés ou à des opérations ou missions menées en vertu des engagements ou des accords internationaux auxquels la France est partie auront désormais droit à la carte du combattant dans les mêmes conditions que les bénéficiaires actuels.

La législation applicable au conflit d'Afrique du nord est sensiblement modifiée pour tenir compte de la jurisprudence de la commission nationale de la carte du combattant.

D'après les indications données par M. le secrétaire d'Etat lors de son audition devant votre commission, ce projet de loi devrait être discuté au cours de la présente session parlementaire.

*e) Les anciens combattants d'Afrique du nord sont, enfin, très attachés à la reconnaissance officielle du caractère de guerre des opérations engagées en Afrique du nord*

Actuellement, les opérations menées en Algérie ne sont officiellement qualifiées que d'"opérations de maintien de l'ordre" et non de "guerre". Or, lorsqu'il s'agit d'opérations ou de service "hors guerre", le droit à indemnisation fait l'objet de dispositions restrictives.

La loi du 6 août 1955 a pourtant conféré aux anciens militaires ayant servi en Afrique du Nord les mêmes droits qu'à ceux des autres conflits. Puis l'attribution de la carte du combattant a été étendue, concernant les militaires ayant servi en Afrique du nord, puis les civils mobilisés dans les "forces supplétives", sous certaines conditions.

Depuis 1976, les titres des pensions nouvellement liquidées le sont au titre des opérations d'Afrique du Nord et non au titre hors-guerre (loi du 6 août 1955).

Cette dernière mention figure toujours sur les titres des pensions concédées antérieurement ; néanmoins elle peut être rectifiée à tout moment sur demande des bénéficiaires. Elle n'a donc plus de conséquence sur les droits à pension des ressortissants au regard du code des pensions militaires d'invalidité. Toutefois, les intéressés continuent à être attachés à ce changement d'appellation, en raison de sa valeur hautement symbolique.

**3. Si certains droits sont enfin reconnus, la pratique administrative se révèle parfois restrictive, conduisant à des mesures d'économies faites au détriment des anciens combattants.**

Un exemple peut en être donné par la remise en cause du traitement de la médaille militaire aux nouveaux titulaires de cette décoration ; outre que les économies ainsi réalisées sont d'un montant minime, cette décision introduit une discrimination injustifiée entre les anciens médaillés et les nouveaux.

Un autre exemple peut également être donné par la lenteur de la mise en application de mesures de reconstitution de carrière faites en application du droit à réparation, en raison de l'attitude, inadmissible, des contrôleurs financiers.

Votre commission des Affaires sociales tient à souligner combien le décalage est grand entre les effets d'annonce et les conséquences effectives des mesures qui ont été prises.

\*

## **II. LES STRUCTURES, LEUR ACTION, LEUR AVENIR**

### **A. LES ACTIVITES DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET DU SECRETARIAT D'ETAT**

#### **1. L'activité de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)**

Etablissement public de l'Etat à caractère administratif, administré par un conseil d'administration, placé sous la présidence du ministre des anciens combattants, et dont votre rapporteur a l'honneur de faire partie, l'office national des anciens combattants et victimes de guerre joue, depuis sa création, un rôle fondamental en faveur de ses ressortissants.

Outre son activité de délivrance des titres et cartes du combattant, l'ONAC joue un rôle très important en matière d'action sociale.

Le rapport d'activité de l'ONAC pour 1991 souligne notamment le soutien apporté par l'Office National aux anciens combattants d'Afrique du nord chômeurs dans la recherche d'un nouvel emploi, qui s'ajoutent aux interventions au titre du maintien à domicile et de l'aide ménagère, ainsi qu'à l'attribution de secours et de prêts.

Cette présence auprès du monde combattant a également pris la forme d'une intervention auprès des anciens supplétifs, rapatriés d'origine nord-africaine et de leurs familles. A ce titre, votre rapporteur tient à saluer l'ouverture des écoles professionnelles de l'ONAC à cette catégorie de ressortissants.

Les écoles de l'ONAC, dont l'excellent niveau doit être souligné, contribuent aussi à la formation des infirmes civils, et plus particulièrement à celle des victimes du terrorisme.

Les travaux du centre d'études et de recherches pour l'appareillage des handicapés (CERAH), dépendant de l'ONAC sont enfin d'une utilité incontestable.

L'activité de l'ONAC vient donc en complément de celle du secrétariat d'Etat.

## **2. L'activité du secrétariat d'Etat aux anciens combattants**

Le secrétariat d'Etat joue un rôle irremplaçable en tant qu'interlocuteur du monde associatif, fort actif, des anciens combattants. Cette vie associative est extrêmement vivante, non seulement en France, mais également dans un certain nombre de pays étrangers.

Au cours de la précédente législature, la loi n° 91-1257 du 17 décembre 1991 a d'ailleurs reconnu ce rôle des associations en leur permettant d'ester en justice.

Mais la mission essentielle du secrétariat d'Etat est celle de la politique de la mémoire, qui prend deux formes principales :

### *a) L'entretien des nécropoles, des monuments et l'action muséographique*

Les réalisations récentes sont, en particulier, le mémorial des guerres en Indochine édifié à Fréjus, maintenant achevé, et qui devrait être inauguré en janvier prochain, et le mémorial des combats du Vercors, en cours de construction. Par ailleurs, des projets de musées et de monuments commémoratifs des camps d'internement français de la seconde guerre mondiale décidés l'an dernier, trouvent un début de réalisation.

### *b) Les commémorations liées au cinquantième des débarquements et de la libération de la France*

En liaison avec la Délégation à la mémoire et à l'information historique, créée cette année et avec le secrétariat d'Etat, une mission interministérielle, placée auprès du Premier ministre, va développer un programme de célébrations sur les lieux du débarquement, ou sur des thèmes liés à la Résistance, de 1993 à 1995.

Au nom de votre commission, votre rapporteur se réjouit de cette volonté d'entretenir la mémoire. Il est, en effet, particulièrement important d'informer les jeunes générations sur les conflits contemporains, tant dans le but de les intéresser à l'histoire de leur pays que de contribuer ainsi à la formation de l'esprit civique.

Il aurait, toutefois, été préférable de confier au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants le rôle d'organiser et de définir les actions prévues, plutôt que de le faire simplement participer à une mission interministérielle, au même titre que le ministère de la défense ou celui de l'éducation nationale.

Le secrétariat d'Etat se voit ainsi privé, en partie, de son objet.

Ces constatations rejoignent les observations formulées au sein de votre commission sur les suppressions de postes prévues pour 1993, conduisant à émettre des doutes sur l'avenir du secrétariat d'Etat, et même de l'ONAC.

## **B. LES INQUIETUDES SUR L'AVENIR DU SECRETARIAT D'ETAT ET DE L'ONAC**

**1. La suppression de postes concerne essentiellement le secrétariat d'Etat puisque sur les 607 postes devant être supprimés, 597 doivent l'être dans les services du secrétariat d'Etat**

Ces réductions d'effectifs sont présentées par le Gouvernement sous un angle rassurant, comme l'effet d'une politique de rationalisation, de modernisation liée notamment à l'informatisation des services : les structures relatives à l'attribution des cartes et des titres ont été regroupées ; les projets de fusion des attributions concernent également les instances de contrôle médical et administratif.

Les suppressions de postes doivent porter essentiellement sur les services centraux du Secrétariat d'Etat. Parallèlement, la déconcentration du traitement des dossiers de pension se poursuit.

Mais les mesures de regroupement envisagées pourraient également, dans chaque département, viser à concentrer progressivement les services extérieurs du Secrétariat d'Etat autour d'un point d'accueil unique.

En tout état de cause, des suppressions de postes aussi importantes proportionnellement à l'effectif total d'un département ministériel (environ 4 000 postes) ne peuvent qu'aller à l'encontre du fonctionnement normal de ses services. Votre commission attend donc la remise d'un rapport sur l'application de cette mesure, selon la proposition qui lui a été fait par M. Louis Mexandeau lors de son audition.

Les crédits de fonctionnement du ministère sont aussi en diminution dans le projet de budget pour 1993, de près de 8 % par rapport aux crédits de 1992 amputés de la régulation budgétaire.

Les dépenses d'entretien des immeubles et des nécropoles nationales diminuent de 2,351 millions de francs : ainsi, la mise en oeuvre du plan quinquennal de rénovation des sépultures, interrompu en 1991, ne pourra pas être achevé.

Par ailleurs, les dépenses informatiques diminuent de 3,217 millions de francs afin d'assurer le seul maintien du parc d'ordinateurs. Les crédits affectés au plan de modernisation sont ramenées de 30 à 23 millions de francs : ces crédits doivent permettre de mener à bien les nouvelles applications informatiques à venir et la mise en place d'équipes mobiles pour l'entretien des nécropoles.

## **2. L'ONAC semble, pour le moment, relativement épargné par ces restrictions.**

La subvention de fonctionnement à l'ONAC progresse de 16,5 millions de francs : cette hausse est due pour 13,5 millions de francs au relèvement de la contribution de l'État aux frais d'administration, et pour 3 millions de francs à une opération de modernisation de la maison de retraite de Vence.

Enfin, la subvention de fonctionnement à l'Institution nationale des invalides, érigée en établissement public en 1991, progresse de 1,431 million de francs, du fait d'une hausse de la participation de l'État et de diverses mesures de revalorisation des rémunérations.

L'ONAC fait actuellement l'objet d'un plan de modernisation sur trois ans, destiné à rationaliser son activité et à mieux la coordonner avec celle des services du secrétariat d'État. Cette réforme suppose une informatisation mais aussi des compressions d'effectifs et un redéploiement de certains personnels. Dans le budget pour 1993, 20 suppressions de postes sont prévues.

L'inquiétude de votre commission concerne les moyens financiers affectés à l'informatisation, ainsi que le niveau des effectifs de l'ONAC, bien que le secrétariat d'Etat affirme qu'il a veillé d'une part, à ce que les missions spécifiques de l'ONAC soient conservées, et d'autre part, à ce que les établissements que gère l'office national (c'est-à-dire ses maisons de retraite et ses écoles de rééducation) ne soient pas touchés par la compression d'effectifs. Depuis un certain temps, néanmoins, l'ONAC fonctionne, en partie, à l'aide de personnels non titulaires, notamment recrutés sur les contrats emploi-solidarité. L'Office national n'est donc pas tout à fait doté des moyens nécessaires.

\*

## CONCLUSION

En conclusion, votre commission considère que ce projet de budget est gravement insuffisant.

Au moment où, en raison de la diminution du nombre de ressortissants du Secrétariat d'Etat et de l'Office national le Gouvernement aurait enfin pu donner satisfaction à des aspirations déjà anciennes, la reconnaissance des droits ne progresse que de manière très réduite.

La politique menée s'inscrit progressivement dans une logique d'aide sociale alors qu'elle devrait apparaître comme la contrepartie de la dette morale de la Nation envers ceux qui se sont sacrifiés pour elle.

L'affaiblissement inquiétant des structures du Secrétariat d'Etat et de l'ONAC se révèle, sous couvert de modernisation, dans l'ampleur des suppressions de postes. Votre commission y voit la preuve que l'avenir de ces deux institutions est menacé.

Il lui semble qu'une politique active de la Mémoire est pourtant particulièrement nécessaire à notre temps, et qu'il appartient au Secrétariat d'Etat d'assumer cette mission spécifique.

Aussi ne peut-elle que déplorer l'évolution que traduit le présent projet de loi de finances.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.