

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Guy ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénezet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joelle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 581 et T. A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 4) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
1. Audition du Ministre	5
2. Examen de l'avis	8
INTRODUCTION	13
I. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT : DES MOYENS ADAPTES AUX BESOINS	15
A. LA REAFFIRMATION DU ROLE DE L'ONAC ET DE LA COMPLEMENTARITE DES MISSIONS QU'IL ASSUME AVEC CELLES DU MINISTERE	15
1. Le souci de réaffirmer le rôle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre se traduit dans la préservation de ses moyens	15
2. La redéfinition des rôles et de la complémentarité des missions de l'ONAC avec celles du ministère	16
B. LA MODERNISATION DU MINISTERE DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE	17
1. Les structures ministérielles et les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 1994 s'adaptent à l'évolution actuelle et prévisible du nombre des ressortissants du ministère	17
a) L'évolution du nombre de ressortissants	17
b) L'évolution des moyens	18
2. L'effort d'adaptation du ministère se traduit également par une politique de réorganisation qui consiste notamment en une déconcentration des moyens, ainsi que dans la poursuite de l'informatisation	19
II. LES ACTIONS MENEES EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT	21
A. LA RECONNAISSANCE DES DROITS	21
1. L'évolution du cadre législatif	21
a) La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative à la carte du combattant et son état d'application	21
b) La loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de la guerre (première partie : législative)	24
2. Les mesures réglementaires ou budgétaires concernant spécifiquement certaines catégories d'anciens combattants ..	25
a) L'article 54 du projet de loi de finances pour 1994 améliore la prise en compte des infirmités des invalides les plus gravement atteints	26

	Pages
	-
<i>b) Un effort est également fait en faveur des orphelins de guerre qui sont eux-mêmes infirmes</i>	26
<i>c) Une seconde tranche d'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation (PRO) est engagée</i>	27
<i>d) L'attribution du statut de déportés aux évadés des convois de déportation</i>	27
<i>e) Le statut des anciens prisonniers des japonais</i>	27
<i>f) L'établissement d'un rappel sur la suppression du traitement afférent à la médaille militaire</i>	28
B. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	28
1. L'action sanitaire	28
<i>a) Le rôle joué par l'Institution nationale des invalides</i>	28
<i>b) L'action en faveur des invalides et des handicapés</i>	30
2. L'action sociale est essentiellement du ressort de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre	32
<i>a) Les maisons de retraite de l'ONAC</i>	32
<i>b) La formation et la rééducation</i>	32
3. La solidarité envers les anciens combattants d'Afrique du nord	34
<i>a) Le Fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord</i>	34
<i>b) L'action sociale individuelle</i>	34
III. LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE	36
A. LES LIEUX DE MEMOIRE	36
1. L'entretien et le plan de rénovation des nécropoles	36
2. Le mémorial des guerres en Indochine : l'inauguration de la nécropole nationale de Fréjus	37
B. LES COMMEMORATIONS ET LE TRAVAIL DE LA DELEGATION A LA MEMOIRE	37
1. L'organisation et les activités de la mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France	38
2. L'organisation et les activités de la délégation à la Mémoire et à l'Information historique	39
IV. LES PROBLEMES EN SUSPENS	41
A. LES CATEGORIES OUBLIEES DE CE BUDGET	41
1. Le "gel" des plus hautes pensions	41
2. La dé cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des territoires ayant accédé à l'indépendance ..	41
B. LES ATTENTES DE LA TROISIEME GENERATION DU FEU : LA DECEPTION DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD ..	42
1. La reconnaissance des droits : les unités de l'armée et celles de la gendarmerie	42
<i>a) La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 n'a que très peu modifié les critères d'attribution de la carte du combattant en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord</i>	42
<i>b) La comparaison du positionnement des unités dans lesquelles étaient affectés les militaires du contingent par rapport aux unités de la gendarmerie</i>	42

	Pages
2. Une autre déception concerne les conditions de constitution de la retraite mutualiste	43
3. L'attribution du bénéfice de la campagne double	44
4. Le problème essentiel réside dans la revendication, ancienne et encore non satisfaite, de la retraite anticipée en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord	45
<i>a) Les contours d'un droit éventuel à la retraite anticipée</i>	45
<i>b) Le chiffrage et sa contestation</i>	46
CONCLUSIONS	47
AMENDEMENT DE LA COMMISSION	48

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 16 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1994.

M. Philippe Mestre a présenté l'évolution du montant des crédits affectés au ministère des anciens combattants et victimes de guerre qui s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 1994, à 26,8 milliards de francs ; cette somme est en diminution de 2,65 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, réduction toutefois inférieure à celle du nombre des ressortissants (qui atteint - 3,2 %). Par rapport au collectif budgétaire de 1993, le projet de budget pour 1994 progresse de 0,5 %.

Puis, M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a souligné que ce projet de budget donne aux institutions qui ont en charge le monde combattant les moyens d'assumer ses missions. L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) voit ses moyens de fonctionnement et d'intervention sociale progresser de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et conserve tous ses emplois budgétaires ; la déflation des effectifs du ministère est fortement ralentie.

Le ministre a déclaré qu'il attachait une importance primordiale à la transmission de la mémoire : 100 millions de francs sont donc destinés à l'action de la mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France, en 1994.

Dans le souci d'améliorer la reconnaissance du droit à réparation, le projet de loi de finances pour 1994 propose le rétablissement de la progressivité des "suffixes" jusqu'aux pensions supérieures à 100 % et 100 degrés. Il prévoit également la revalorisation de 25 % de l'allocation spéciale pour enfant infirme, l'ouverture d'une seconde tranche d'indemnisation des Patriotes résistants à l'occupation (PRO), la reconnaissance des droits à pension des déportés évadés des trains de déportation.

Enfin, les modifications structurelles importantes engagées dans les institutions au service du monde combattant visent à conserver la qualité de service rendu malgré les économies réalisées.

Puis, M. Philippe Mestre a répondu aux questions posées par M. Guy Robert, rapporteur pour avis du budget des anciens combattants et victimes de guerre. Il a précisé, tout d'abord, les missions respectives du ministère et de l'ONAC : les tâches de cet établissement public à vocation sociale (veiller aux

intérêts matériels et moraux de ses ressortissants) sont complémentaires de celles du ministère, qui applique et fait évoluer les droits définis par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Des conventions sont toutefois passées avec l'ONAC pour l'exercice, par les services départementaux de l'établissement public, de certaines missions régaliennes, comme la gestion du Fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord.

M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a également donné des précisions sur le regroupement, au sein de la sous-direction des statuts et titres, de l'activité statutaire du ministère. La constitution et l'instruction de l'ensemble des dossiers des postulants au titre de combattant ainsi que leur présentation à la commission départementale demeurent du ressort des services départementaux de l'ONAC. En revanche, la signature éventuelle d'attribution d'un titre relève de la seule compétence du préfet, mais la mise au point d'une procédure de délégation de cette signature est envisagée.

M. Philippe Mestre a ensuite évoqué le sort des anciens combattants de l'armée française et nationaux d'Etats ayant accédé à l'indépendance, qui ont vu leur pension d'invalidité cesser d'évoluer à partir de 1960. Il a annoncé qu'une concertation interministérielle est en cours afin de permettre l'ouverture des droits à pension pour les invalides et les ayants cause (veuves, orphelins ou ascendants), ainsi que la reconduction de la dérogation accordée aux anciens combattants ayant fixé leur résidence en France avant le 1er janvier 1963.

En réponse à la question de **M. Guy Robert, rapporteur pour avis**, concernant le calcul du rapport constant, **M. Philippe Mestre** s'est déclaré défavorable à une modification de cette formule de calcul qui, malgré sa complexité, conduit à des résultats avantageux pour les pensionnés : ces derniers bénéficient de l'évolution des traitements de la fonction publique, tandis que la commission tripartite exerce son contrôle sur l'application de la règle.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est associé à la demande exprimée par **M. Guy Robert, rapporteur**, de relèvement du plafond de la retraite mutualiste, et de fixation d'une règle permettant la progression automatique de ce plafond.

M. Guy Robert, rapporteur pour avis, ayant souligné l'intérêt particulier qu'il porte au développement de la transmission de la mémoire vis-à-vis des jeunes générations, a exprimé le souhait que cette préoccupation soit mieux partagée dans le cadre de l'enseignement public. **M. Philippe Mestre** a déclaré partager entièrement ce point de vue du rapporteur. Il a rappelé qu'en 1994 et 1995, certaines activités qui relevaient traditionnellement du ressort de la Délégation à la mémoire et à l'information historique seront assumées par la mission du cinquantenaire. Les interventions de la Délégation dans le domaine muséographique seront donc poursuivies.

Puis **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est également associé à la demande d'éclaircissements formulée par **M. Guy Robert, rapporteur pour avis**, sur les cadrages financiers des mesures suivantes : l'octroi du bénéfice de la "campagne double" aux fonctionnaires anciens combattants, l'ouverture du droit à une anticipation de l'âge de la retraite en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord, ainsi que l'utilisation du Fonds de solidarité qui leur est actuellement consacré.

Sur ce dernier point, **M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et des victimes de guerre**, a répondu que les crédits engagés annuellement par ce fonds s'élèvent à 223 millions de francs.

M. Philippe Mestre a ensuite présenté et commenté le chiffrage de la mesure qui autoriserait les anciens combattants d'Afrique du nord, à prendre leur retraite à taux plein avant l'âge de 60 ans. Les dépenses prévisibles atteignant 60 milliards de francs, il a estimé impossible d'envisager qu'une telle mesure soit prise. Il a avancé par ailleurs que l'octroi du bénéfice de la "campagne double" aux fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du nord coûterait environ 18 milliards de francs.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a interrogé le ministre sur le contenu de la "mesure tangible" annoncée au cours de la discussion sur le budget des anciens combattants à l'Assemblée nationale.

Il a proposé que soit accordée aux anciens combattants d'Afrique du nord une dérogation à la règle fixant la durée de cotisations ouvrant droit à une pension de retraite à taux plein, en application de la réforme des retraites adoptée l'été dernier et applicable à compter du 1er janvier 1994.

M. Philippe Mestre a déclaré que le Gouvernement envisageait une mesure de cette nature et de cette portée. Il a toutefois souligné qu'une telle discussion devrait être dissociée de l'examen des crédits.

Puis il a répondu aux questions posées par les membres de la commission.

M. Pierre Louvot a souhaité que les demandes pressantes exprimées par les associations représentant les anciens combattants d'Afrique du nord, regroupées dans le "Front Uni", concernant la "retraite anticipée", ne se heurtent pas à un refus définitif qui serait de nature à désespérer cette catégorie d'anciens combattants. **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est pleinement associé à ce vœu.

M. André Jourdain a demandé à **M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre**, le résultat des confrontations de ses propositions avec celles du Front Uni. Il a déploré que des demandes d'attribution de l'allocation du Fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord n'ait pas été satisfaites, dans son département, par manque de crédits.

Mme Marie-Claude Beaudou a indiqué que le même problème se posait dans son département, affectant la classe 1958 qui est la plus nombreuse. Elle a contesté le principe selon lequel la diminution du nombre de ressortissants entraîne automatiquement des suppressions d'emplois dans les institutions au service des anciens combattants, soulignant le risque de conduire certaines administrations à la paralysie.

M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a déclaré à M. Pierre Louvot qu'inspiré par les mêmes préoccupations que celles qu'il a exprimées, le Gouvernement recherchait une solution permettant de marquer la considération du pays et la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants d'Afrique du nord. Il a donc pris, au nom du Gouvernement, un engagement ferme en ce sens.

Il a ensuite rappelé à M. Louis Jourdain les modalités de confrontation du chiffrage du ministère avec les observations du Front Uni : ce dernier a présenté son calcul au mois de septembre, estimant, au bas mot, que cette mesure ne coûterait rien. Le ministre a précisé que le Gouvernement ne pouvait se risquer à prendre en compte les projections financières avancées par le Front Uni, qui reposent sur des bases discutables.

Il a ensuite répondu à M. Marcel Lesbros et à Mme Marie-Claude Beaudou que les crédits du Fonds de solidarité étaient disponibles pour l'octroi de l'allocation à de nouveaux bénéficiaires s'ils réunissent les conditions requises.

Il a enfin précisé à Mme Marie-Claude Beaudou le calcul conduisant à une progression de 0,5 % du budget pour 1994 par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993 : ce résultat prend en compte la réduction, à hauteur de 794 millions de francs, de la dette viagère du fait de la diminution du nombre des pensionnés. Les 22,5 milliards de francs de la dette viagère représentent en effet 87 % des dépenses d'interventions publiques du ministère. Il a précisé que la baisse de la dotation des moyens de fonctionnement du ministère en matériel avait sa contrepartie dans la déconcentration de ces crédits.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 17 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Guy Robert sur le budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1994.

Dans sa présentation liminaire des dotations budgétaires consacrées aux anciens combattants et victimes de guerre, M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a évoqué la réorganisation du ministère et approuvé qu'il ait été mis fin aux réductions d'effectifs drastiques résultant des précédentes lois de finances.

Il a rappelé que la reconnaissance des droits avait fait l'objet de deux lois adoptées et promulguées au cours de l'année parlementaire écoulée : la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative à la carte du combattant, ajustant les critères requis pour que soit reconnue la qualité de combattant, unifie et généralise les critères d'attribution de la carte aux personnes ayant participé aux différents conflits que la France a connus, et à ceux dans lesquels les forces françaises pourraient se trouver engagées à l'avenir ; elle rend possible la réparation des injustices dont étaient victimes certains combattants de la seconde guerre mondiale, au regard du droit à réparation. La loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit que, dans le cas où des agents publics, appartenant à certaines catégories particulièrement exposées, sont décédés dans l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, leurs enfants peuvent prétendre au titre de pupille de la Nation. Le même droit est étendu aux enfants des personnes décédées dans les mêmes circonstances, lorsque ces dernières agissaient dans le même but, sous l'autorité de ces agents publics.

Puis, M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a présenté deux articles rattachés au projet de loi de finances, l'article 53 qui relève de 25 % l'allocation spéciale pour enfant infirme, la portant ainsi au niveau de la pension de veuve au taux de réversion et l'article 54 qui prévoit que le mécanisme de limitation des suffixes ne s'appliquera plus aux pensions dont le taux d'invalidité est inférieur à 100 % et 100 degrés.

Il a également rappelé que le projet de loi de finances pour 1994 prévoit l'ouverture de la seconde tranche d'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation (PRO), et donné des précisions sur le fonctionnement du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord.

M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué la revendication, des anciens combattants d'Afrique du nord qui souhaitent pouvoir prendre leur retraite avant l'âge de 60 ans, en bénéficiant d'une pension à taux plein en tenant compte du temps passé sous les drapeaux. Le rapporteur pour avis a rappelé que le coût d'une telle mesure, d'après les évaluations du ministère des anciens combattants et victimes de guerre, atteindrait 60 milliards de francs, ce qui conduit le Gouvernement à refuser de satisfaire cette demande. M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a donc proposé à la commission d'adopter un amendement permettant aux anciens combattants d'Afrique du nord de déroger à l'obligation, applicable progressivement à compter du 1er janvier 1994, d'avoir cotisé 160 trimestres pour avoir droit à une retraite au taux plein dès l'âge de 60 ans. Cette application dérogatoire de la réforme des retraites serait une manière de marquer la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants d'Afrique du nord.

M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a toutefois souligné que l'examen de ce dernier problème devait être disjoint de

celui des crédits du ministère pour 1994. Il a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Puis, la commission a poursuivi la discussion sous la présidence de **M. Jacques Bimbenet**, vice-président. À la suite de cet exposé, plusieurs commissaires sont intervenus. **M. François Delga** a émis le vœu que les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 actuellement survivants soient décorés de la Légion d'honneur ; **M. Jean Madelain** a toutefois souligné les inconvénients d'une telle décision.

M. Marcel Lesbros, après avoir protesté contre l'absence de mesures tangibles nouvelles en faveur des anciens combattants, a regretté que l'attribution d'une allocation au titre du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord demeure dans le même temps limitée ; il a proposé que soit lancé un emprunt ou que le prix du billet de Loto soit augmenté de 1 % pour financer des réformes favorables aux anciens combattants, et annoncé qu'il réservait son vote sur ces crédits.

Mme Marie-Claudé Beaudeau a déploré la diminution des crédits du ministère, malgré les besoins des services en personnel. Elle s'est associée aux déclarations de **M. Marcel Lesbros** sur la déception des anciens combattants. Annonçant qu'elle voterait contre l'adoption de ces crédits, elle a interrogé **M. Guy Robert**, rapporteur pour avis, sur le coût impliqué par l'amendement dont il avait annoncé le dépôt.

M. Pierre Louvot a rendu hommage à la volonté du rapporteur de proposer une solution, au moins partielle, à la revendication principale des anciens combattants d'Afrique du nord et approuvé la position exposée par le rapporteur sur les crédits du ministère.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a interrogé **M. Guy Robert**, rapporteur pour avis, sur les cérémonies du cinquantenaire des combats des débarquements et de la Libération, rappelant que c'était une occasion de développer la transmission de la mémoire aux jeunes générations et particulièrement dans le cadre de l'éducation nationale. Elle a regretté que les répercussions économiques favorables que pourrait avoir l'adoption de la mesure concernant la retraite anticipée ne fassent pas l'objet d'une évaluation interministérielle. Elle a ensuite demandé si l'amendement proposé s'appliquait à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord et a regretté sa portée limitée.

Sur ce point, **M. Jacques Bimbenet**, président, a souligné que le précédent Gouvernement n'avait pas inscrit à l'ordre du jour les propositions de loi concernant la retraite anticipée.

M. André Jourdain a ajouté que le coût d'une telle mesure n'ayant jamais été évalué auparavant, de nombreux parlementaires s'étaient en effet engagés. Il a émis des doutes sur les effets qu'aurait une telle mesure sur l'emploi.

M. Jean Chérioux a déclaré qu'il soutenait la position proposée par le rapporteur, estimant raisonnable, dans un contexte

de rigueur budgétaire, de ne pas répondre favorablement à des demandes en l'absence des moyens de financement nécessaires.

Au nom de M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Jacques Bimbenet a exprimé le souhait que le problème du vote sur les crédits soit nettement différencié de celui de la décision concernant la retraite anticipée.

Puis, M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a répondu aux commissaires.

Il s'est associé au souhait de M. François Delga concernant l'attribution de la décoration de la Légion d'Honneur aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918.

Il a pris acte des déclarations de M. Marcel Lesbros, tout en soulignant que les décisions concernant le prix du billet du loto ou le lancement d'un emprunt relevaient d'arbitrages interministériels.

Il a répondu à Mme Marie-Claude Beaudeau que malgré la diminution globale des crédits, imposée par le contexte de rigueur budgétaire, la dotation de la dette viagère augmentait de 0,5 %.

Il a jugé souhaitable, comme Mme Marie-Madeleine Dieulangard, que la transmission de la mémoire fasse l'objet d'un enseignement spécifique en milieu scolaire, y compris dans l'enseignement primaire. Il a ajouté que des cérémonies de commémoration de la Libération, organisées dans chaque commune, devraient rappeler aux habitants le sens de ces événements et de ces combats.

En revanche, il a exprimé son désaccord avec les positions de Mme Marie-Madeleine Dieulangard sur les économies qu'entraînerait éventuellement le départ anticipé à la retraite d'un certain nombre d'anciens combattants ; il a précisé qu'en tout état de cause seuls les titulaires de la carte du combattant seraient bénéficiaires de la mesure dérogatoire proposée dans l'amendement.

Il s'est déclaré d'accord avec M. André Jourdain pour regretter que le coût de cette mesure n'ait pas été apprécié auparavant dans ses justes proportions ; il a rappelé que seul un arbitrage interministériel permettrait de décider une telle réforme. Il a remercié M. Jean Chérioux de sa déclaration et souligné que la proposition de s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée permettrait à chacun, en son âme et conscience, de prendre position sur ce budget.

La commission a ensuite décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits consacrés aux anciens combattants et victimes de guerre dans le projet de loi de finances pour 1994.

Puis la commission a examiné un amendement présenté par M. Guy Robert, rapporteur pour avis, visant à permettre aux anciens combattants d'Afrique du Nord, dans l'application de la réforme des retraites adoptée en juillet dernier, de bénéficier d'une dérogation afin que la reconnaissance de la Nation leur soit manifestée ; cette catégorie d'assurés se verrait donc écartée du champ d'application des dispositions réglementaires tendant à

porter de 150 à 160 trimestres, la durée de cotisation exigée pour bénéficier du droit à la retraite à taux plein à partir de 60 ans.

*A la demande de **Mme Marie-Madelaine Dieulangard, de M. Marcel Lesbros et de M. André Jourdain**, l'amendement a été complété afin de préciser que les catégories ayant droit à la dérogation proposée sont les anciens combattants d'Afrique du Nord, titulaires de la carte du combattant.*

Puis, la commission a adopté l'amendement ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget des anciens combattants pour 1994 s'inscrit dans un contexte général de maîtrise des finances publiques. Dans cet environnement difficile, le sort des anciens combattants et victimes de guerre est pris en compte avec une relative bienveillance. Le ministère des anciens combattants et victimes de guerre n'est pas le plus maltraité par le projet de loi de finances : une pause est en effet marquée dans la déflation des effectifs. Le ministère participe en outre au mouvement général de modernisation et de déconcentration de la fonction publique.

Sur le plan de la reconnaissance des droits, deux lois importantes ont été votées au cours de l'année parlementaire écoulée, qui tendent à renouveler les catégories de ressortissants en adaptant et en complétant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Le projet de loi de finances pour 1994 traduit enfin le souci de réparer certaines injustices, qu'il s'agisse de la revalorisation de l'allocation spéciale pour enfant infirme (art. 53) ou de l'assouplissement du mécanisme dit "des suffixes", applicable aux invalides les plus atteints (art. 54).

Une dotation de 100 millions de francs est, par ailleurs, consacrée à la Mémoire et sera notamment affectée au financement des cérémonies de commémoration du Cinquantenaire des combats des débarquements et de la libération de la France.

Il reste toutefois que les attentes des anciens combattants d'Afrique du nord ne reçoivent pas de réponse. Certes, le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord a permis de pallier les situations les plus douloureuses. Cependant, la

revendication exprimée par cette génération du feu reste le droit à une retraite anticipée à taux plein avant l'âge de 60 ans.

A l'Assemblée nationale, au cours de la séance du mardi 26 octobre dernier, le vote des crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre a été réservé, à la demande du Gouvernement. Au cours des débats, la déception des anciens combattants d'Algérie a été exprimée avec force. Si votre commission partage cette déception, elle reconnaît que le coût de cette mesure, au vu du chiffrage qui lui a été communiqué, rend difficile la mise en oeuvre d'une telle réforme.

Estimant, par ailleurs, que le projet de budget du ministère, en lui-même, est acceptable, la commission vous proposera donc de disjoindre l'examen de ces deux sujets.

I. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT : DES MOYENS ADAPTES AUX BESOINS

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit des crédits à un niveau propre à garantir le bon fonctionnement des structures administratives au service du monde combattant : ministère, Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), Institution nationale des invalides . L'effort de rationalisation et de réorganisation mérite d'être souligné.

A. LA REAFFIRMATION DU ROLE DE L'ONAC ET DE LA COMPLEMENTARITE DES MISSIONS QU'IL ASSUME AVEC CELLES DU MINISTERE

1. Le souci de réaffirmer le rôle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre se traduit dans la préservation de ses moyens.

En réponse aux inquiétudes qui s'étaient exprimées quant à l'avenir de ces institutions fondamentales pour le monde combattant que sont le ministère et l'Office national, le nouveau Gouvernement a eu le souci non seulement de nommer un ministre à part entière qui ait en charge les intérêts des anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que la Mémoire, mais également de réaffirmer le rôle de l'Office national.

Cet établissement public, fondé sous sa forme actuelle par le décret n° 46-2691 du 27 novembre 1946, mais dont l'origine remonte à la guerre de 1914-1918, a pour mission de "veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants". Il est donc reconnu comme le partenaire privilégié du ministère pour l'exercice du devoir de reconnaissance de la Nation.

Les moyens matériels et humains de l'Office national sont préservés dans le projet de budget pour 1994, en rupture avec les réductions d'effectifs des deux années précédentes, qui avaient mis les services dans une situation des plus difficiles pour remplir convenablement leur rôle. L'établissement public conserve l'intégralité de ses emplois budgétaires, tandis que sa dotation de fonctionnement augmente de 6,8 millions de francs.

Ses crédits d'intervention progressent de 1 million de francs, afin de permettre la prise en charge financière des nouvelles dispositions adoptées cette année concernant les pupilles de la Nation.

Les crédits d'action sociale de l'ONAC atteignent un niveau jamais connu dans le passé, dans la mesure où ils intègrent l'indemnisation, au moyen du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord, de cette catégorie de ressortissants s'ils sont chômeurs en fin de droits âgés de 56 à 60 ans et si leurs ressources ne dépassent pas 4 000 francs mensuels.

L'établissement public participe au mouvement général de rénovation du service public : le conseil d'administration de l'ONAC a adopté, le 29 juin dernier, un projet d'administration permettant cette réorganisation. La répartition des rôles entre l'ONAC et les services du ministère a donc été redéfinie.

Les actions de l'ONAC sont recentrées sur les interventions sociales, soit au niveau individuel, soit au niveau collectif, en faveur des anciens combattants. En revanche, l'établissement public a été déchargé de tâches administratives concernant une partie de son activité statutaire.

L'ensemble des missions liées au droit à réparation et au droit à la reconnaissance de la Nation consacrés par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMI) ont été regroupées au sein du département ministériel

2. La redéfinition des rôles et de la complémentarité des missions de l'ONAC avec celles du ministère

C'est dans cet esprit qu'a été créé, au sein de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère, un "Bureau des titres et statuts" qui regroupe l'ensemble des compétences relatives à l'attribution des titres, cartes et statuts relevant de la procédure centralisée et au contrôle de leur délivrance par les services déconcentrés. (La procédure centralisée de liquidation, en matière de pension, s'applique aux dossiers soulevant des questions sujettes à controverse ou des cas pour lesquels il paraît particulièrement nécessaire de faire prévaloir une harmonisation des décisions administratives).

Tel est l'objet du décret n° 92-231 du 12 mars 1992 relatif à l'organisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre et de l'arrêté du 9 juin 1992 portant organisation de l'administration générale, de la direction des

statuts des pensions et de la réinsertion sociale, de la délégation à la mémoire et à l'information historiques et de la mission de modernisation à l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre.

Ces textes font l'objet d'un recours actuellement en cours d'examen devant le Conseil d'Etat. Il convient donc d'attendre le résultat de ce recours. En réponse à une question de votre rapporteur, M. Philippe Mestre, ministre, a précisé que la création d'un bloc de compétence sous l'appellation de sous-direction des statuts et des titres ne remet pas en cause la constitution et l'instruction de l'ensemble des dossiers ni leur présentation en commission départementale par les services départementaux de l'ONAC. La conséquence de cette réorganisation, sur le plan de la procédure, est que la signature de la décision éventuelle d'attribution d'un titre relève de la seule compétence du préfet.

Au cours des années précédentes, a été mis sur pied un plan de modernisation du secrétariat d'Etat alors chargé des anciens combattants et des victimes de guerre. Toutefois, sauf l'engagement d'un plan d'équipement informatique et bureautique, à partir de 1988, cette modernisation s'est traduite, dans les années récentes, par une réduction des effectifs du personnel qui a atteint des niveaux inquiétants. La commission a eu l'occasion d'en souligner l'ampleur, l'an dernier encore. Le projet de budget qui vous est présenté cette année rompt heureusement avec cette évolution.

B. LA MODERNISATION DU MINISTERE DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

1. Les structures ministérielles et les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 1994 s'adaptent à l'évolution actuelle et prévisible du nombre des ressortissants du ministère

a) L'évolution du nombre de ressortissants

L'estimation du nombre actuel d'anciens combattants et victimes de guerre par catégories et les perspectives d'évolution démographique sont les suivantes : les titulaires d'une pension militaire d'invalidité et des victimes de guerre, étaient, au total, 672 680 personnes en 1991, soit 455 454 invalides et 217 226 ayants cause, percevant des pensions d'un montant total de 18,262 milliards de francs.

Les pensionnés se répartissent comme suit par génération du feu : 1 287 de la guerre de 1914-1918 (dont 913 invalides), 63 734 de la guerre de 1939-1945 et 5 249 au titre du "hors guerre".

Les charges du service des pensions s'élevaient à 23,128 milliards de francs dans le budget pour 1992.

A l'avenir, les extinctions de droits seront partiellement compensées par les attributions de pensions de veuve au titre de la guerre 1939-1945 et de pensions d'invalidité à titre "hors guerre", ainsi que par les révisions de pensions pour infirmité nouvelle ou pour aggravation. La diminution de la masse indiciaire, au cours des prochaines années, devrait par conséquent être de l'ordre de 3,3 % par an, taux moyen constaté au cours des dix derniers exercices.

Cette évolution entraîne une diminution globale des crédits inscrits au ministère des Anciens combattants et victimes de guerre. Celle-ci est toutefois moindre (- 2,6 %) que la diminution du nombre de ressortissants.

b) L'évolution des moyens

Si l'évolution des moyens en personnel tire les conséquences de la déflation des effectifs figurant dans la loi de finances pour 1993, elle prévoit une pause relative dans cette déflation pour 1994.

La loi de finances pour 1993 a supprimé 587 emplois budgétaires au ministère et 20 à l'ONAC. Cette réduction drastique des postes poursuit celle de 1992 (321 emplois supprimés au ministère et 72 à l'ONAC, soit 393 au total). Le département ministériel aura perdu près d'un quart de son effectif en 1992 et 1993 sans rapport avec l'évolution de l'effectif des pensionnés.

Un plan d'accompagnement social a été mis en place. Il prévoit des indemnités compensatrices en cas de reclassement et l'octroi d'un complément indemnitaire pour ceux qui ont dépassé l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Un délégué interministériel au reclassement a été nommé et des mesures incitatives pour les ministères d'accueil ont été obtenues au cours d'une réunion interministérielle tenue le 6 juillet dernier.

Le projet de budget pour 1994 limite à 68 la réduction du nombre des emplois budgétaires. En effet, certaines structures, parmi lesquelles, en particulier, certains services départementaux de l'ONAC ont atteint le seuil critique en-dessous duquel des missions devraient être abandonnées. La complexité du code des pensions

militaires d'invalidité impose un niveau minimal de personnel afin que l'utilisateur trouve toujours une réponse de qualité à ses besoins.

2. L'effort d'adaptation du ministère se traduit également par une politique de réorganisation qui consiste notamment en une déconcentration des moyens, ainsi que dans la poursuite de l'informatisation

- Le département ministériel participe au mouvement général de **déconcentration** de la fonction publique d'Etat afin d'assurer à l'utilisateur un service de proximité plus efficace. Un décret en cours d'examen propose donc l'organisation des services dans le cadre des actuelles circonscriptions régionales (ces dernières recouvrent des territoires un peu différents des régions administratives puisque trois directions, celles de Rouen, Dijon et Limoges, couvrent deux régions chacune).

Ces directions interdépartementales seront appelées "directions régionales". Leurs directeurs verront leurs responsabilités accrues grâce à l'instauration d'une procédure de gestion par enveloppe de crédits. A cet effet, un chapitre a été créé au titre du budget pour 1994, regroupant toutes les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés. En 1994, cette délégation de crédits sera étendue notamment à la formation dans le domaine informatique ainsi qu'à l'entretien courant des nécropoles.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines sera rendue possible par la mise en place d'un logiciel d'application.

Par ailleurs, les services déconcentrés pourront faire des propositions de mise en place d'un point d'accueil unique, chaque fois que les circonstances leur paraîtront favorables.

Un arrêté interministériel en cours de publication modifie l'organisation de la direction de l'administration générale afin de mettre en place un contrôle de gestion et d'évaluation des politiques mises en oeuvre par les services déconcentrés.

- Certaines mesures de **simplification** des procédures sont également prévues :

Il est notamment envisagé de procéder à un regroupement, au niveau régional, de certaines des commissions responsables de l'attribution des cartes et titres de déportés internés résistants et politiques.

Le fichier central de la retraite du combattant sera transféré du Mans à Caen, d'ici à la fin de l'année 1993.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels après l'article 53 rattaché : le premier vise à regrouper au niveau régional les commissions du contentieux des soins médicaux gratuits, et le second tend à simplifier la procédure d'attribution des pensions en rendant facultatif, au choix de l'intéressé, l'examen par la commission de réforme.

• L'effort de réorganisation s'appuie sur une informatisation qui a, toutefois, connu certaines difficultés : ainsi, l'informatisation de la sous-direction des cartes et titres implantée à Caen nécessite maintenant l'implantation d'un réseau ;

Par ailleurs, la mise en oeuvre du schéma directeur informatique, couvrant la période 1990-1994, a été retardée par des annulations de crédits. Afin de tenir compte des risques de rapide obsolescence des matériels, il a été décidé d'élaborer un nouveau schéma directeur, couvrant la période 1994-1998. Ce schéma tirera les conséquences des orientations gouvernementales en matière de déconcentration et de recentrage de l'activité des administrations centrales. Il a principalement pour but d'accompagner la déflation des effectifs, la mise en place de pôles de compétence et répond à la nécessité d'effectuer un contrôle de gestion efficace sur l'activité du ministère.

La mise en place du schéma bureautique a été plus rapide : le parc bureautique installé dans le ministère a augmenté de 59 % en 1992, au prix d'une dépense de 7 millions de francs. Toutefois, l'entretien de ces micro-ordinateurs va peser sur le budget de fonctionnement de l'année 1993.

Les établissements sous tutelle (ONAC, Institution Nationale des Invalides) participent au groupe de travail qui a été constitué, à la demande du Premier ministre, afin d'élaborer le schéma de réorganisation et de déconcentration du département ministériel pour les années à venir.

II. LES ACTIONS MENEES EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

A. LA RECONNAISSANCE DES DROITS

1. L'évolution du cadre législatif

Deux lois importantes ont été adoptées et promulguées au cours de l'année parlementaire écoulée : la première concerne les conditions d'attribution de la carte du combattant et la seconde étend le champ d'application de la législation et de la réglementation applicables aux pupilles de la Nation

a) La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative à la carte du combattant et son état d'application

• Les dispositions de la loi :

L'objet de cette loi est d'ajuster les critères requis pour la reconnaissance de la qualité de combattant, attestée par l'attribution de la carte du combattant. La condition principale est d'avoir appartenu à une "unité combattante" pendant quatre-vingt-dix jours (dans le cadre de la procédure ordinaire). A défaut de remplir cette condition, seront exigées, en application de la procédure exceptionnelle d'attribution de la carte, ou bien la présence en unité combattante ayant connu neuf actions de feu ou de combat, ou bien, en vertu des nouvelles dispositions, la participation personnelle à cinq actions de feu ou de combat (l'action de combat est un engagement entre deux groupes armés, alors que l'action de feu désigne un harcèlement ennemi caractérisé).

Les dispositions de cette loi ne modifient donc pas fondamentalement les conditions d'attribution de la carte ; elles présentent l'intérêt d'unifier et de généraliser les critères d'attribution aux anciens combattants des différents conflits que la France a connus, et à ceux dans lesquels des forces françaises pourraient se trouver engagées à l'avenir.

La loi étend également les conditions d'attribution de la carte aux personnes civiles possédant la nationalité française à la date de présentation de leur demande, si elles remplissent les autres conditions.

Par ailleurs, le champ territorial d'application de ces dispositions est élargi aux théâtres d'opérations extérieures, dès lors que les forces françaises sont engagées en vertu d'accords bilatéraux, multilatéraux ou internationaux. Les opérations concernées peuvent être non seulement les conflits classiques, mais également les opérations de maintien de la paix décidées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les actions qui pourraient être décidées, à l'avenir, dans le cadre européen.

Cette loi prévoit également que les conditions d'adaptation à chaque conflit des dispositions concernant l'attribution de la carte seront prises par voie réglementaire.

L'article 3 de la loi tire les conséquences, dans le code de la mutualité, des nouveaux critères définis pour l'obtention de la carte du combattant, afin de permettre aux nouveaux titulaires de cette carte de bénéficier des conditions favorables de constitution d'une rente mutualiste.

Au cours des débats en séance publique, la portée de ces dispositions a été précisée.

En particulier, à la suite du dépôt de trois amendements présentés, au nom de votre commission, par M. Guy Robert, rapporteur, M. Louis Mexandeau, alors Secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a précisé que les unités de soutien en Afrique du Nord, y compris les unités de santé, seraient prises en compte et qu'une commission serait créée dans les plus brefs délais pour examiner les conséquences d'une mesure de reconnaissance de la qualité de combattant selon le "critère territorial". Il a également confirmé à certaines catégories de combattants de la seconde guerre mondiale, tels que ceux de l'armée des Alpes, ceux de certains Maquis ou ceux de la Ligne Maginot, que la qualité de combattant pourrait enfin leur être reconnue. D'anciennes injustices concernant l'attribution de la carte du combattant seront ainsi réparées.

La première série de dispositions réglementaires est parue, permettant d'étendre la capacité d'acquérir la carte du combattant à certaines catégories de militaires de la seconde guerre mondiale. Le décret n° 93-1079 du 14 septembre 1993 ouvre droit à la carte du combattant aux militaires qui ont participé, durant la campagne de 1940, à des opérations ayant permis de repousser ou de contenir l'ennemi (Armée des Alpes, Flandres - Dunkerque, Ligne Maginot, Armée des Vosges). Auparavant, ces batailles n'ouvraient pas droit à la carte du combattant parce que les engagements avaient été très intenses mais trop brefs pour satisfaire au critère des "quatre vingt dix jours".

Les lieux et dates de ces opérations seront déterminés par arrêtés du ministère de la défense. La commission souhaite vivement que ces arrêtés paraissent au plus vite.

• La traduction budgétaire des dispositions de la loi

La loi du 4 janvier 1993 vise notamment les personnes engagées sur les différents théâtres d'opérations, regroupés sous le terme générique de "missions extérieures". Leur nombre est estimé à 50 000 personnes.

Toutefois, les intéressés ne remplissent actuellement pas la condition d'âge exigée pour l'ouverture du droit à la carte du combattant (c'est-à-dire 65 ans, ou 60 ans en cas d'insuffisance de ressources). Le coût pour la dette viagère de l'attribution de la carte du combattant est donc, à court et moyen terme, inexistant.

En ce qui concerne le coût de la retraite mutualiste, attribuée sur le fondement de l'article L. 312-19-7° du code de la mutualité, le coût de l'extension opérée par la loi du 4 janvier 1993 ne pourra être évalué qu'à partir du nombre de cartes du combattant et de titres de reconnaissance de la Nation délivrés aux anciens combattants. Or, tous les textes correspondants ne sont pas encore parus.

Au plan financier, l'ouverture de la carte du combattant à un certain nombre "d'oubliés de l'histoire" n'entraînera de la part du budget qu'un effort négligeable, car l'attribution de la carte du combattant ne concerne qu'une minorité de militaires. En effet, la très grande majorité des anciens combattants de cette période sont déjà titulaires de la carte du combattant (c'est le cas s'ils ont été capturés en unité combattante, ou se sont engagés, avant ou après le 6 juin 1944, dans l'armée de la libération, ou du fait de blessures, maladies ou citations).

Toutefois, la commission apprécie la portée symbolique et honorifique de cette mesure qui rend justice à ces catégories de combattants de la seconde guerre mondiale, et plus encore au moment où l'on s'apprête à célébrer le cinquantième des combats des débarquements et de la Libération de la France.

- Le cas particulier des anciens des brigades internationales.

Au cours de l'examen de la loi du 4 janvier 1993 à l'Assemblée nationale, il avait été envisagé d'attribuer la carte du combattant aux anciens volontaires français des brigades internationales en Espagne. Le ministère a toutefois estimé nécessaire de procéder à une étude plus approfondie de ce projet, mettant en avant certains problèmes juridiques que poserait une telle attribution.

- Le titre de reconnaissance de la Nation

Le nombre des personnes pouvant avoir droit au titre de reconnaissance de la Nation, en vertu de la même loi, n'a pas non plus encore pu être évalué.

A titre de comparaison, la création du titre de prisonnier du Viet-Minh en faveur des anciens prisonniers, militaires ou civils, détenus dans les camps "Viet-Minh" entre 1945 et 1954 par la loi n° 89-1013 du 31 décembre 1989 (appliquée par le décret n° 90-881 du 26 septembre 1990) a eu un coût estimé entre 100 et 150 millions de francs ; ce chiffre correspond au supplément de pension susceptible d'être accordé aux prisonniers du Viet-Minh et à leurs ayants cause. En matière de droits à pension d'invalidité et d'ayants cause, les intéressés ont, en effet, accès aux dispositions les plus favorables du code des pensions militaires d'invalidité, dont bénéficient déjà les déportés. Les bénéficiaires seraient, virtuellement, environ 2 000.

b) La loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de la guerre (première partie : législative)

- La nouveauté introduite par cette loi consiste en l'ajout de catégories supplémentaires de personnes pouvant prétendre au titre de pupille de la Nation ; il s'agit des enfants des catégories d'agents publics qu'elle énumère : magistrats, policiers, militaires de la gendarmerie, agents de l'administration pénitentiaire, des douanes, ainsi que les agents contractuels chargés des opérations de déminage, dans le cas où ces agents publics sont décédés, soit au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, soit lors

d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction.

Le bénéfice du statut de pupille de la Nation a également été étendu aux enfants des personnes, quelque soit leur statut, qui sont décédées du fait de leur participation à une mission de sécurité publique, sous l'autorité des personnels de l'Etat mentionnés plus haut.

Cette loi part du principe que la lutte contre le développement du terrorisme, de la délinquance et de la criminalité est une forme de guerre moderne.

Les dispositions nouvelles de cette loi se réfèrent explicitement, pour leur application, aux dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre concernant les pupilles de la Nation, contenues dans le titre IV du livre III, (soit les articles L. 461 à L. 516), précisé sur le plan réglementaire par les décrets codifiés dans les articles R. 564 à R. 571 et D. 402 à D. 430, et les arrêtés codifiés dans les articles A. 206 à A. 223.

Ces dispositions du code précisent les conditions d'octroi du statut de pupille ainsi que les droits afférents, demeurés inchangés.

La loi du 19 juillet 1993 ne connaît pas encore d'application directe. Toutefois, en année pleine et dès 1994, elle devrait aboutir à confier à l'ONAC la protection d'une centaine de pupilles de la Nation supplémentaires. Les services départementaux de l'ONAC sont à la disposition des familles pour relayer, auprès des Tribunaux de grande instance, les requêtes en adoption par la Nation.

2. Les mesures réglementaires ou budgétaires concernant spécifiquement certaines catégories d'anciens combattants

Le présent projet de loi de finances prévoit des mesures qui sont de nature à réparer des injustices affectant certaines catégories d'anciens combattants.

a) L'article 54 du projet de loi de finances pour 1994 améliore la prise en compte des infirmités des invalides les plus gravement atteints

Il propose en effet un assouplissement du mécanisme dit "des suffixes", qui consiste à ajouter un pourcentage croissant d'invalidité aux taux de chaque infirmité supplémentaire, chez les personnes souffrant d'infirmités diverses. L'article 54 prévoit que dorénavant, le seuil de limitation des suffixes sera fixé à 100 % plus 100 degrés du taux d'invalidité à partir duquel la valeur de la majoration appliquée au pourcentage de chaque infirmité sera limitée à ce pourcentage.

Cette mesure, pour laquelle le budget prévoit 4 millions de francs, mettra un terme au caractère injuste du mécanisme de limitation instauré dans la loi de finances pour 1990. Près de 3 000 grands invalides, pensionnés entre 100 % plus 50 degrés et 100 % plus 100 degrés, bénéficieront ainsi de suffixes non écrêtés, et donc prenant davantage en compte l'évolution de leurs infirmités, ce qui n'est que justice.

Cette règle s'appliquera à compter du 1er janvier 1994 à l'ensemble des pensions en paiement, à l'occasion de leur renouvellement ou du traitement des demandes tendant à leur révision pour aggravation, ainsi que sur le fondement d'une demande tendant à obtenir la révision de la pension au regard des dispositions nouvelles.

b) Un effort est également fait en faveur des orphelins de guerre qui sont eux-mêmes infirmes

L'allocation spéciale pour enfant infirme sera, en effet, relevée de 270 à 333 points, c'est-à-dire de près de 25 %. Cette allocation sera ainsi portée au niveau de la pension de veuve au taux de réversion. Cette allocation, cumulable avec l'allocation aux adultes handicapés, est accordée au titre des enfants atteints d'une infirmité incurable lorsque leur mère ne peut plus bénéficier des allocations familiales. Cette mesure, qui figure à l'article 53 du projet de loi de finances pour 1994, était également demandée depuis longtemps, s'agissant d'enfants pénalisés à la fois par la perte de leur père et par une infirmité incurable, et donc inaptes à tout travail et restant, toute leur vie, à la charge de leur mère. Ce relèvement représente un gain mensuel de 388 francs pour chaque bénéficiaire.

c) Une seconde tranche d'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation (PRO) est engagée

Dans le prolongement de mesures adoptées les années précédentes, un montant supplémentaire de 6,5 milliards de francs sera consacré à une seconde tranche d'indemnisation des *patriotes résistants à l'occupation (PRO)* durant l'annexion de fait des départements du Rhin et de la Moselle. Cette augmentation porte l'indemnité forfaitaire de 900 francs à près de 2 000 francs par personne. Ceci reste encore très en-deça du montant de l'indemnisation que demandent les intéressés en réparation du préjudice subi.

d) L'attribution du statut de déportés aux évadés des convois de déportation

Il est également prévu qu'une solution soit apportée, au cours de l'année 1994, au problème des *évadés des convois de déportation*, ceux-ci devant bénéficier désormais des avantages afférents au statut de déporté.

e) Le statut des anciens prisonniers des japonais

Par ailleurs, des précisions ont été données concernant le statut des *anciens prisonniers des Japonais*, capturés en Indochine à la fin de la seconde guerre mondiale. Ces anciens prisonniers souhaitent bénéficier de dispositions identiques à celles prévues par loi n° 89-1013 du 31 décembre 1989 portant création du statut de prisonnier du Viet-Minh. Les personnes détenues par les forces d'occupation japonaises en Indochine peuvent déjà prétendre soit au bénéfice du statut de déporté, soit à celui d'interné en fonction du lien et du motif de leur détention, si elles remplissent les conditions exigées par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Pour les personnes dont la durée de détention a été inférieure à quatre-vingt dix jours, il a été demandé au service de soumettre systématiquement les dossiers à la commission consultative médicale. Le titre de déporté politique est attribué si cette commission a conclu que la captivité par les forces japonaises est manifestement à l'origine des affections présentées par les intéressés.

f) L'établissement d'un rappel sur la suppression du traitement afférent à la médaille militaire

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 54 qui impose au Gouvernement l'obligation d'adresser au Parlement un rapport sur les conséquences du décret n° 91-396 en date du 24 avril 1991, qui a supprimé pour l'avenir le *traitement afférent à la médaille militaire*. Il est tout à fait souhaitable, en effet, que les sommes ainsi dégagées soient attribuées aux médaillés militaires au titre de l'action sociale.

B. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

1. L'action sanitaire

a) Le rôle joué par l'Institution nationale des invalides

La réforme de l'Institution nationale des invalides (INI) est maintenant réalisée.

L'INI a été érigée en établissement public à caractère administratif par la loi n° 91-626 du 3 juillet 1991 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de la guerre et relative à l'Institution nationale des Invalides. Les décrets n° 92-105 et 92-106 du 30 janvier 1992 en prévoient les modalités de fonctionnement, l'organisation administrative et le régime financier. Leur date d'effet a été fixée au 1er janvier 1992.

On peut donc faire une première évaluation des principales mesures mises en oeuvre après dix mois de fonctionnement.

Il apparaît que la création de l'établissement public a permis de réaliser l'autonomie financière de l'établissement, ce qui n'est pas négligeable, compte tenu de la spécificité de l'Institution dont les missions sont identiques à celles d'un établissement hospitalier.

Cette souplesse permet à l'INI d'élaborer son budget en fonction des objectifs qu'elle s'est assignée, et de l'adapter dans le courant de l'année pour mieux tenir compte des évolutions de son activité, des besoins urgents, des dons et legs.

• **Les nouvelles instances** se sont donc mises en place : conseil d'administration, commission consultative médicale (CCM), se sont réunis. Les nouvelles procédures budgétaires et comptables (agence comptable, nouvelles procédures de visa du contrôleur financier) ont commencé à fonctionner.

Les documents essentiels au fonctionnement de l'établissement ont par ailleurs été élaborés : un projet d'établissement, fixant à moyen terme (1993-1998) les grandes orientations de l'activité médicale et administrative de l'INI a été approuvé par le conseil d'administration.

Au cours de l'année 1992 se sont donc mises en place les nouvelles structures et procédures devant régir le nouvel établissement public pendant l'année 1993, au prix d'un effort particulier dans l'adaptation des méthodes de travail au nouveau cadre juridique.

En particulier, l'informatisation des procédures budgétaires et comptables a été récemment mise en place, tandis que la gestion des personnes hospitalisées est en cours d'informatisation.

• **L'activité de l'INI** : le montant du budget 1993 s'élève à 116,765 millions de francs (dont 5,2 millions de francs d'investissements).

On constate une baisse sensible de l'activité du centre des pensionnaires en 1992 et en 1993. Cette baisse du taux d'occupation s'explique par la disparition des vétérans de 1914-1918, tandis que ceux de 1939-1945 bénéficient d'une France mieux équipée et souhaitent demeurer plus longtemps dans leur région. Toutefois, cette baisse est temporaire, dans la mesure où la population des invalides de la guerre d'Algérie ne remplira les conditions d'âge d'admission à l'Institution que dans les cinq à dix ans à venir.

De même, l'activité du service de chirurgie connaît un léger fléchissement en 1993, tandis que le service de rééducation voit la sienne progresser légèrement.

L'institution souffre toutefois d'une insuffisante adéquation de ses effectifs aux besoins. D'une part, les personnels administratifs sont insuffisants, tant quantitativement que qualitativement pour faire face à leurs nouvelles fonctions. C'est pourquoi le projet de budget pour 1994 prévoit la création d'un poste de catégorie A (agent comptable) et de deux postes de catégorie C.

D'autre part, le recrutement du personnel hospitalier demeure très difficile, notamment pour les infirmiers pour lesquels on enregistre une mobilité très importante. L'INI souffre, pour le recrutement de ce type de personnels, de la concurrence du secteur privé hospitalier dont les propositions en matière de salaire et de logement sont plus avantageuses, ainsi que de sa spécificité qui tient à la prise en charge des pathologies très lourdes des grands invalides.

b) L'action en faveur des invalides et des handicapés

• *L'appareillage*

Le ministère des anciens combattants et des victimes de guerre dispose de vingt centres régionaux d'appareillage et de 97 centres rattachés, placés sous l'autorité des directeurs interdépartementaux. Ces centres interviennent dans les procédures médico-techniques et administratives par lesquelles s'effectue l'appareillage des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Ils assurent également le suivi des opérations d'appareillage conduites au profit des bénéficiaires des différents régimes de l'assurance maladie.

Les moyens mis en oeuvre pour l'appareillage des handicapés physiques relèvent pour une grande part du ministère, bien que la responsabilité des mesures prises en ce domaine soit de caractère interministériel.

On peut souligner que les dépenses réalisées pour les handicapés civils ont augmenté de 5 % entre 1991 et 1992, tandis que les dépenses concernant les mutilés de guerre n'augmentaient pas. Le nombre d'appareils distribués ou réparés en 1992 atteint le chiffre de 274 424, dont 79 467 au profit des mutilés de guerre et 194 957 au profit des handicapés civils.

Par ailleurs, installé dans des locaux très modernes, le Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) emploie près de cinquante personnes, en majorité des ingénieurs et des techniciens supérieurs.

Ce centre est composé de cinq départements, dont les activités essentielles sont, en ce qui concerne le département d'études et de recherche et le laboratoire d'essais, la mise au point d'innovations techniques dans le domaine des prothèses, orthèses ou aides techniques répondant aux besoins spécifiques des handicapés, la conception et mise au point de machines-tests, ainsi que la réalisation

d'essais de matériel pour handicapés, principalement de véhicules pour handicapés physiques.

Ce laboratoire d'essais examine notamment certains matériels en vue de leur présentation à la commission consultative des prestations sanitaires (CCPS), et participe aux travaux d'élaboration des normes européennes et internationales dans ce domaine.

Le CERAH participe également à la formation professionnelle.

Cet organisme a donc acquis une réputation au niveau international. Reconnu comme le spécialiste français des fauteuils roulants, il est l'organisme officiel et unique d'homologation des Véhicules pour handicapés physiques (VHP) pour la sécurité sociale.

• *La prise en charge des handicapés : une amélioration des conditions de prise en charge des sourds de guerre.*

Un certain nombre d'améliorations ont été apportées dans les années récentes.

Par circulaire ministérielle n° 1132 du 21 novembre 1992, le ministère a autorisé le doublement de la participation au profit de ses ressortissants dont la surdité bilatérale justifie médicalement, soit un appareil stéréophonique, soit deux prothèses distinctes. L'allocation forfaitaire annuelle d'entretien est, dans ce cas, doublée.

Par ailleurs, le bénéfice d'une prise en charge correspondant aux tarifs de responsabilité des audioprothèses, sans limitation, a été étendu en 1992 aux sourds de guerre. Le remboursement des prothèses auditives a donc été significativement amélioré, puisque la prise en charge a été au moins doublée.

Enfin, le décret n° 93-126 du 28 janvier 1993 (JO du 30 janvier 1993) a modifié le décret précédent du 3 décembre 1971 relatif au guide barème des invalidités en matière de surdité pour l'attribution des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Les invalides atteints d'une surdité absolue des deux oreilles peuvent désormais obtenir une pension au taux de 100 %, au lieu de 90 %, même s'ils sont porteurs d'une prothèse auditive.

En revanche, la revendication de l'exemption de redevance audivisuelle pour les sourds de guerre n'a pas encore été satisfaite.

2. L'action sociale est essentiellement du ressort de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

a) Les maisons de retraite de l'ONAC

Un programme de travaux a été prévu dans les établissements de l'ONAC, particulièrement dans ses maisons de retraite. Arrêté au début de 1993, il porte sur les quatre années 1993 à 1996.

Il vise en priorité à respecter les normes de sécurité et à satisfaire la demande en matière d'accueil, grâce à la médicalisation des maisons de retraite, par la création de sections de long séjour et de sections de cure médicale. Ces travaux ont déjà connu un début de réalisation, notamment dans les maisons de Vence et de Barbazan.

Une mission de réflexion a par ailleurs été confiée au centre international de recherche et d'études sur la vie sociale afin d'inscrire l'évolution des maisons de l'ONAC dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'accueil des personnes âgées et les réponses à apporter aux problèmes de dépendance.

b) La formation et la rééducation

• L'ONAC joue également un rôle extrêmement actif en matière de rééducation et de formation professionnelle, par le biais de ses **écoles de rééducation professionnelle**.

Ces écoles représentent 20 % des moyens de rééducation professionnelle et la totalité des places disponibles dans le secteur public ; elles disposent donc d'un savoir faire dont la valeur doit être soulignée. Ces formations préparent aux examens de l'éducation nationale : CAP, BEP, baccalauréat professionnel, voire BTS. Elles sont organisées en filières et ciblées sur les secteurs porteurs d'emplois. Leurs taux de réussite aux examens et de placement des stagiaires sont excellents.

Soucieuse d'adapter au plus près sa stratégie aux besoins des stagiaires, l'ONAC attache le plus grand soin au soutien à leur insertion professionnelle, à l'adaptation du contenu des formations à la demande des entreprises et met en place un dispositif de communication télématique et informatique permettant notamment,

à l'avenir, pour création d'un réseau à finalité pédagogique, ainsi que d'une banque de données d'échanges "bourse de l'emploi".

Les écoles font également l'objet du plan quadriennal de travaux prévu pour 1993-1996, pour un montant de 40 millions de francs environ sur cette période.

• L'ouverture des écoles de l'ONAC aux enfants des anciens harkis.

La circulaire du 11 octobre 1991 du secrétariat d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, relative à la politique d'intégration en faveur des rapatriés d'origine nord-africaine a permis la mise en place d'un certain nombre d'actions spécifiques en faveur de cette communauté.

Parmi celles auxquelles participe le ministère des anciens combattants et victimes de guerre, figure en premier lieu l'ouverture par l'ONAC de ses écoles de rééducation professionnelle aux enfants de harkis. 210 de ces enfants ont ainsi été accueillis dans ces écoles depuis la mise en oeuvre de la circulaire.

La convention pour 1992-1993 du 10 septembre 1992 porte sur la formation d'une nouvelle promotion de 70 élèves.

La participation du secrétariat d'Etat à la famille aux personnes âgées et aux rapatriés a de nouveau été fixée à 50 % du coût des formations (le montant total des frais de formation s'élevant à 6,2 millions de francs). L'ONAC a donc financé 1,5 million de francs en 1992 et la même somme en 1993, sur ses ressources propres.

Par ailleurs, une convention, qui a recueilli dans son principe l'aval du conseil d'administration de l'office est en cours de signature entre le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (garant de la formation professionnelle) et l'Office national. Cette convention prévoit l'accueil, au cours des exercices 1994 à 1997, de 240 filles et fils d'anciens combattants français musulmans rapatriés, dans les dix écoles de l'Office.

3. La solidarité envers les anciens combattants d'Afrique du nord

a) Le Fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord

Ce Fonds a été créé par l'article 125 de la loi de finances pour 1992. L'article 118 de la loi de finances pour 1993 a élargi le bénéfice de l'allocation différentielle de ce fonds aux anciens combattants d'Afrique du nord, chômeurs de longue durée, dès l'âge de 56 ans. Le seuil de ressources garanti a été porté à 4 000 francs par mois à compter du 1er janvier 1993.

L'année 1993 aura donc été celle de la montée en charge de ce dispositif, comme en témoignent les statistiques, qui recensent environ 16 000 bénéficiaires au 31 août 1993, pour une dépense de près de 144 millions de francs ; le montant mensuel moyen de l'allocation différentielle s'élève à 1 322 francs.

Initialement doté de 287 millions de francs, le chapitre 46-10 correspondant a été diminué de 11,8 millions de francs par l'arrêté d'annulation de crédits du 3 février 1993 puis de 51,4 millions de francs par le collectif budgétaire au printemps. Si la progression attendue du nombre de bénéficiaires se confirme, les crédits limitatifs du chapitre 46-10 devront être complétés à due concurrence (de l'ordre de 20 millions de francs) par la loi de finances rectificative pour 1993, puisqu'il s'agit d'une dépense obligatoire. Il serait choquant, comme il a été rappelé lors de l'examen du rapport par la commission, que des demandes d'allocation fondées soient repoussées au motif que les crédits sont insuffisants.

En effet, en 1994, la classe 1958, massivement mobilisée en Afrique du nord, sera éligible au Fonds de solidarité AFN puisqu'elle atteindra l'âge de 56 ans. Comme cette classe a été trois fois plus mobilisée que la classe 1953, appelée à sortir du dispositif en 1994, atteignant l'âge de 60 ans, il est à prévoir que le fonds de solidarité connaîtra une progression du nombre de ses bénéficiaires qui pourrait atteindre 30 000 personnes.

b) L'action sociale individuelle

Les différents comptes d'action sociale individuelle sont abondés par la dotation du chapitre 657-20 figurant au budget de l'ONAC (lequel reçoit dans ce but une subvention de l'Etat inscrite au chapitre 46-51).

Ces aides prennent la forme de secours et allocations, destinées soit aux enfants victimes de guerre, soit aux ressortissants nécessiteux résidant à l'étranger, soit à des actions sociales en faveur des harkis et de leurs familles.

Votre rapporteur déplore l'amenuisement de cette dotation, passée de 50,4 millions de francs en 1991 à 37,6 millions en 1993.

Cet extrême resserrement des moyens place les services départementaux dans l'incapacité de faire face à leur mission sociale auprès des ressortissants démunis et en situation précaire au dernier trimestre de l'année 1993. C'est en particulier le cas d'un certain nombre d'anciens combattants d'Afrique du Nord âgés de 50 à 56 ans, chômeurs de longue durée. C'est dans cet esprit que l'ONAC se montre désireuse de réactualiser la convention de partenariat signée en 1991 avec l'Agence nationale pour l'emploi, qui avait permis de mobiliser des mesures diversifiées en faveur de cette catégorie d'anciens combattants.

III. LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

La reconnaissance de droits particuliers aux anciens combattants est la traduction matérielle de la dette morale que la Nation se reconnaît à leur égard.

Elle ne se comprend donc qu'à travers la transmission du souvenir des combats dans lesquelles la France a été engagée, en particulier au cours de ce siècle, souvenir si nécessaire à la formation de l'esprit civique.

A. LES LIEUX DE MEMOIRE

1. L'entretien et le plan de rénovation des nécropoles

L'effort de rénovation inscrit dans le plan quinquennal, prévu sur la période 1987-1991, n'a pas été poursuivi ; au total, ce plan aura permis la rénovation d'environ 204 000 tombes de la guerre de 1914-1918.

Le programme restant à compléter a toutefois été évalué à 25,7 millions de francs, concernant notamment les monuments ainsi que des carrés communaux et des cimetières à l'étranger.

Les annulations de crédits intervenues entre 1991 et 1993 ont abouti à une diminution des crédits disponibles de près de 33 % sur deux ans. Les frais d'entretien seuls ont donc pu être assurés.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur approuve la clarification introduite dans la présentation du budget du département ministériel par l'introduction d'un titre V doté, pour 1994, de 6 millions de francs d'autorisations de programme et de 3 millions de francs et crédits de paiement. Cette création devrait faciliter la gestion des crédits affectés à cette mission du département.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, à propos de la déconcentration des services du ministère, les crédits d'entretien courant des nécropoles, à hauteur de 4,5 millions de francs, seront

inscrits au chapitre 37-61, nouvellement créé, qui englobe l'ensemble des crédits mis à la disposition des services déconcentrés.

2. Le mémorial des guerres en Indochine : l'inauguration de la nécropole nationale de Fréjus

Ce monument, dont les travaux de construction ont été entrepris en 1987 a été inauguré le 16 février 1993 par le Président de la République. Destiné à la réinhumation des corps rapatriés du Vietnam, il comporte, outre les colombariums, un pavillon d'accueil où se trouve une salle historique.

La gestion financière de l'opération s'est trouvée, dès le début, perturbée par diverses contraintes, parmi lesquelles une imputation des crédits sur le chapitre du fonctionnement (titre III), soumis aux effets des régulations budgétaires, alors que l'ampleur de l'opération la rattachait évidemment à un chapitre d'investissement (titre V)

Ces aléas expliquent l'ajournement des travaux entre le 1er mai et le 8 octobre 1991, en retard de plus de douze mois dans l'exécution des travaux, ainsi qu'une dépense en intérêts moratoires, tandis que des crédits étaient prélevés sur ceux votés pour les autres nécropoles, pour un montant qui peut être estimé à 6,8 millions de francs (aucun financement spécifique de l'opération n'avait été accordé en 1991, 1992 et 1993). Le coût total de l'opération s'élève à 30,9 millions de francs. Hormis la mise à disposition du terrain d'emprise par la commune de Fréjus, aucune participation financière n'a été apportée par les collectivités locales.

B. LES COMMEMORATIONS ET LE TRAVAIL DE LA DELEGATION A LA MEMOIRE

Votre rapporteur approuve totalement la volonté affirmée par le ministère de diffuser l'information historique et de contribuer à la constitution de notre mémoire collective par la commémoration comme par la valorisation des caractéristiques essentielles des conflits contemporains.

Ce rôle est joué, de manière permanente, par la Délégation à la Mémoire et à l'Information historique.

Pour cette année comme pour les deux années à venir, une attention particulière est accordée à la commémoration des combats de la seconde guerre mondiale par la Mission du Cinquantenaire des débarquements et de la libération de la France.

1. L'organisation et les activités de la mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France

Cette mission est présidée par Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, entouré d'un conseiller pour les affaires militaires, le général d'armée Maurice Schmitt, et un conseiller pour les affaires internationales, M. Léon Bouvier, ambassadeur de France.

L'appui administratif de la mission est assuré par un groupement d'intérêt public dont le secrétaire général est le délégué à la Mémoire et à l'Information historique, qui se trouve ainsi étroitement associée à cette mission. Au sein de ce groupement sont représentés d'autres ministères (culture, défense, intérieur, affaires étrangères, notamment), ainsi que des collectivités locales.

Créée par un décret du 10 septembre 1992, la Mission est chargée de l'organisation des cérémonies commémoratives du débarquement allié en Normandie, auront lieu le 6 juin 1994. Elle est chargée également de susciter et d'animer des initiatives locales tout au long de la période de 1993 à 1995 (à l'image de la Mission du Bicentenaire de la Révolution, en 1989). Une commission accorde le label "Mission du cinquantenaire" aux opérations dont elle estime qu'elles concourent utilement à la commémoration des événements de 1944 ou de 1945. Elle peut également leur apporter son soutien financier. Elle examine à cet effet les dossiers présentés par des collectivités locales, des associations ou des particuliers.

● En 1993, tout en assurant la commémoration, les 9 et 10 septembre dernier, de la Libération de la Corse, la mission a commencé la préparation des cérémonies de recueillement en Normandie et à établir un programme des temps forts de l'année 1994.

Le projet de budget du ministère des anciens combattants et victimes de guerre prévoit, pour 1994, pour la célébration de ce Cinquantenaire, une dotation d'un montant de 100 millions de francs (figurant sur le chapitre 43-50 nouvellement créé).

2. L'organisation et les activités de la délégation à la Mémoire et à l'Information historique

Le rôle de cette délégation est fondamental dans la valorisation du souvenir des conflits contemporains auxquels la France a participé. En 1993, cette délégation compte 80 agents et dispose d'un budget d'intervention de 34,7 millions de francs.

Au niveau national, elle est assistée par la Commission nationale de l'Information historique pour la Paix, organe consultatif créé par le décret n° 85-1225 du 15 novembre 1985, chargé tout particulièrement de contribuer à l'approfondissement de la mémoire collective de la Nation, notamment par l'information des jeunes générations.

La délégation est un instrument de concertation entre l'Etat et les structures associatives travaillant à la transmission de la Mémoire historique nationale.

Sous la présidence du ministre des anciens combattants et victimes de guerre, elle réunit les représentants de divers ministères, ainsi que, notamment, les présidents des associations nationales d'anciens combattants et victimes de guerre, le président du Comité national des associations des professeurs d'histoire, de géographie et celui du jury du prix de la Résistance.

La délégation est relayée, dans chaque région, par les directions interdépartementales du ministère et par les directions des services départementaux de l'ONAC.

- Les activités de la délégation sont très diverses. Il s'agit tout d'abord de l'entretien des nécropoles nationales, de la sauvegarde des stèles et des monuments, ainsi que de l'étude des projets de musées.

C'est aussi un travail quotidien d'information des particuliers et des chercheurs, soit par la réponse aux demandes des familles de combattants morts pour la France, soit par la gestion d'un centre de documentation sur la Mémoire des guerres et conflits contemporains.

Enfin, la délégation initie ou participe à la création et à la gestion des cérémonies légales, ainsi qu'à la réalisation de colloques, de journées de témoignages, d'expositions nationales, ou au soutien à des initiatives pédagogiques.

En 1993, la politique du patrimoine des guerres et des conflits contemporains, a été poursuivie, notamment par l'inauguration de la salle d'information historique à Fréjus et la

poursuite de l'aide à la création du site national historique du Vercors ;

Ont été célébrés cette année : le cinquantième anniversaire de l'année 1943, celui du Conseil National de la Résistance, celui de l'arrestation et de la mort de Jean Moulin, le 8 mai 1945 avec un hommage aux troupes constituées ou reconstituées en Afrique du Nord, le 16 juillet 1943, la journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites commises sous l'autorité de fait dite "gouvernement de l'Etat français" (1940-1944) notamment devant la plaque du souvenir de la rafle du vélodrome d'hiver et enfin le cinquantième anniversaire de la Libération de la Corse, premier département français libéré les 9 et 10 septembre 1943 ;

Une exposition intitulée "Les combattants français d'Algérie" a été présentée au public en 1993.

• En 1994, les principales actions prévues sont évidemment liées au programme commémoratif du 50ème anniversaire de l'année 1944.

IV. LES PROBLEMES EN SUSPENS

A. LES CATEGORIES OUBLIEES DE CE BUDGET

L'ensemble des mesures inscrites dans le présent projet de loi de finances inviterait votre commission à proposer l'adoption des crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre dans le projet de loi de finances pour 1994.

Malheureusement, certains dossiers en suspens ne lui permettent pas, sans commentaire ni suggestions complémentaires, de vous faire une telle proposition.

1. Le "gel" des plus hautes pensions

Les plus hautes pensions, qui sont pourtant versées aux invalides les plus gravement atteints, ne seront toujours pas revalorisées cette année. Il convient de rappeler que lorsque la réforme du calcul du rapport constant a été adoptée, en 1991, la valeur du point d'indice des pensions d'invalidité dont le montant annuel dépasse 360.000 francs a été bloquée au premier franc.

Cette mesure est singulièrement inéquitable : de telles pensions ne sont versées qu'à un nombre très restreint de grands invalides, particulièrement atteints sur le plan physique par suite de leur dévouement pour la patrie.

L'économie résultant du gel de ces pensions étant sans rapport avec ses conséquences, il est hautement souhaitable que cette mesure soit enfin abrogée.

2. La dé cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des territoires ayant accédé à l'indépendance

Il est également regrettable qu'aucune mesure spécifique ne figure dans le projet de loi de finances en faveur de cette catégorie de ressortissants, bien que des dispositions concernant la prise en

charge des soins soient envisagées pour eux-mêmes ou pour leurs ayants-cause.

B. LES ATTENTES DE LA TROISIEME GENERATION DU FEU : LA DECEPTION DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD

Les anciens combattants d'Afrique du Nord sont aujourd'hui les plus nombreux.

Or, cette année, cette catégorie d'anciens combattants manifeste, avec vigueur, sa déception.

1. La reconnaissance des droits : les unités de l'armée et celles de la gendarmerie

a) La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 n'a que très peu modifié les critères d'attribution de la carte du combattant en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord

Cette loi réduit de six à cinq le nombre d'actions de feu ou de combat exigées dans le décompte de la durée de présence en unité combattante ouvrant droit à l'attribution de la carte du combattant.

C'est dans ce sens que l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a été modifié : les modalités d'application de cette mesure, qui font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, actuellement en cours de publication, légalisent une pratique administrative qui avait été instituée par une circulaire ministérielle du 3 décembre 1988. Ces dispositions n'auront toutefois donc pas de portée pratique pour les anciens combattants d'Afrique du Nord.

b) La comparaison du positionnement des unités dans lesquelles étaient affectés les militaires du contingent par rapport aux unités de la gendarmerie

Une étude a été menée, en liaison avec le ministère de la défense, afin d'exploiter les archives de la gendarmerie pour effectuer cette comparaison.

Une première modification a été opérée sur cette base. Le ministère de la Défense, seul compétent en la matière, a intégré dans la liste des unités combattantes l'ensemble des unités de soutien d'un bataillon de service qui s'est vu reconnaître la qualité d'unité combattante. Cette liste modifiée a été récemment publiée au bulletin officiel des armées.

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 une parfaite transparence sur la composition, la localisation et la durée de l'engagement des unités combattantes en Afrique du Nord. Les personnes concernées attendent que ces études se traduisent concrètement par l'attribution de nouvelles cartes.

La position exprimée par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre est que le taux d'attribution de la carte du combattant au titre des opérations d'Afrique du Nord se situe, d'ores et déjà, à un niveau de 56 %, identique à celui des générations de la première et de la seconde guerre mondiale.

Ceci n'empêche toutefois pas que demeurent certaines injustices. Ainsi, M. Philippe Mestre, ministre des Anciens combattants et victimes de guerre, s'est-il engagé devant l'Assemblée nationale, le 26 octobre dernier, à saisir le ministre d'Etat, ministre de la Défense, d'une demande d'étude complémentaire, afin que soit déterminée, à partir des archives du service historique des armées, la situation des unités du contingent présentes lors d'actions de combat qui ont valu aux brigades de gendarmerie d'être reconnues combattantes. Il serait bon que ces études aboutissent enfin à l'adoption de mesures concrètes.

2. Une autre déception concerne les conditions de constitution de la retraite mutualiste

● La revalorisation du plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant.

Les anciens combattants et victimes de guerre ont la possibilité de souscrire des rentes mutualistes auprès de caisses autonomes mutualistes.

En application de l'article L. 321-9 du code de la mutualité, les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants et désireux de se constituer une rente mutualiste bénéficient, outre la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle

générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé.

Les crédits prévus pour financer la retraite mutualiste sont inscrits au budget du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville.

C'est donc exclusivement de ce ministère que relève la revalorisation du plafond majorable de la retraite mutualiste. Ce plafond a été porté de 6 200 francs à 6 400 francs à compter du 1er janvier 1993 (par un décret du 17 mars 1993).

La commission regrette toutefois les conditions difficiles dans lesquelles cette revalorisation s'effectue chaque année, alors qu'une indexation sur l'évolution du coût de la vie serait plus adaptée au but recherché et plus digne dans sa mise en oeuvre.

La question du délai de forclusion pour souscrire à une telle retraite se pose également chaque année. En effet, la majoration par l'Etat de la rente constituée auprès d'une société mutualiste n'est accordée qu'à la condition que l'adhésion ait eu lieu dans un délai de dix ans après l'ouverture du droit à majoration pour la catégorie à laquelle appartient le sociétaire (anciens combattants de 1939-1945, d'Indochine, d'Afrique du Nord, etc.).

Concernant les anciens combattants d'Afrique du Nord, ce délai qui a été ouvert aux titulaires du titre de Reconnaissance de la Nation (par l'article 77 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967) et à ceux de la Carte du combattant par la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974, a été repoussé par le décret n° 93-483 du 24 mars 1993 au 1er janvier 1995. Il a également été rappelé que les intéressés peuvent constituer leur dossier avec le récépissé de leur demande de carte du combattant, afin que les retards dans la délivrance des cartes du combattant soient sans incidence sur la souscription de la rente mutualiste. Il paraît toutefois regrettable que les intéressés commencent à souscrire à cette rente, si par la suite la carte du combattant ne leur est pas attribuée.

3. L'attribution du bénéfice de la campagne double

Rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 1994 en ce qui concerne l'attribution du bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires ayant combattu en Afrique du Nord. La réponse faite par M. Philippe Mestre au moment de l'examen du budget à l'Assemblée nationale a été négative ; il a en effet rappelé que l'extension du bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés ayant combattu en Afrique du Nord coûterait au budget de

l'Etat 12 milliards de francs, et présenterait, par ailleurs, l'inconvénient d'aggraver une discrimination entre combattants d'une même génération, selon leur régime d'affiliation à la retraite. Il convient en effet de rappeler qu'en application du décret du 14 février 1957, le temps passé sous les drapeaux en Algérie ouvre droit aux fonctionnaires et assimilés au bénéfice de la campagne simple, c'est-à-dire qu'il est compté deux fois dans le calcul de la retraite. Ceci représente déjà un avantage par rapport aux autres catégories d'appelés.

4. Le problème essentiel réside dans la revendication, ancienne et encore non satisfaite, de la retraite anticipée en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord

A cet égard, sans nier l'utilité du fonds de solidarité qui leur est destiné, la commission rappelle comme l'an dernier, que le versement d'une allocation ne peut suffire à satisfaire l'aspiration à une reconnaissance particulière de la part de la Nation.

a) Les contours d'un droit éventuel à la retraite anticipée

En l'état actuel du droit, il n'existe pas, à proprement parler, d'anticipation de la retraite professionnelle avant l'âge de 60 ans en faveur des anciens combattants et victimes de guerre dans le secteur privé.

Avant la généralisation du droit à la retraite en taux plein à 60 ans, intervenue en 1982, la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973 a permis aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre de bénéficier, entre soixante et soixante-cinq ans, d'une pension de retraite calculée sur le taux applicable à l'âge de soixante-cinq ans, dans la limite de la durée du service actif ou de la captivité.

Par ailleurs, seuls les déportés, internés et patriotes résistants à l'occupation de la dernière guerre mondiale, pensionnés à 60 % et plus, bénéficient, depuis 1977, d'une mesure exceptionnelle : ils ont pu cesser leur activité professionnelle dès l'âge de 55 ans, sans se voir opposer aucune limitation de montant pour le cumul de leur pension militaire d'invalidité ou de leur pension de victime civile avec une pension de la sécurité sociale. Ces droits découlent des dispositions de l'article premier de la loi n° 77-773 du 12 juillet 1977. Cette cessation d'activité n'implique pas la liquidation de leur retraite, qui n'a lieu qu'à l'âge légal.

Les anciens combattants d'Afrique du nord estiment que l'ouverture, à tous les assurés, du droit à une pension de retraite au taux plein dès l'âge de 60 ans, en vertu de l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982, a fait perdre aux anciens combattants l'avantage relatif dont ils bénéficiaient en application de la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973. Par ailleurs, une partie d'entre eux, âgée de 55 ans à 60 ans, se trouve touchée par le chômage, sans espoir de retrouver du travail. Les intéressés souhaiteraient donc qu'en considération des sacrifices consentis lors de leur participation aux opérations militaires menées en Afrique du nord, il leur soit permis de prendre leur retraite de manière anticipée.

La demande des anciens d'Afrique du nord se présente sous une double forme : d'une part, que l'âge de la retraite soit avancé avant l'âge de 60 ans, en proportion du temps passé sous les drapeaux en Afrique du nord, d'autre part, que l'âge de la retraite soit fixé à 55 ans pour les anciens d'Afrique du nord chômeurs en fin de droits, ainsi que pour ceux qui sont titulaires d'une pension militaire d'invalidité de 60 % au moins. Les bénéficiaires de ces mesures percevraient une pension de retraite au taux plein.

C'est sous cette double forme qu'a été discutée en séance publique le 30 octobre 1991 une proposition de loi adoptée par votre commission sur le rapport de son président, M. Jean-Pierre Fourcade, qui faisait la synthèse des nombreuses propositions de loi déposées en cette matière par l'ensemble des groupes politiques. Cette proposition a été déclarée irrecevable, en application de l'article 40 de la Constitution.

b) Le chiffrage et sa contestation

M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a présenté au Front Uni, le 6 juillet dernier, un chiffrage précis de cette mesure, à partir duquel les associations ont ensuite travaillé au cours de l'été. Leurs conclusions ont été exposées lors d'un congrès tenu à la Mutualité le 6 octobre dernier.

Le coût de la mesure a été estimé par le Gouvernement à au moins 60 milliards de francs, au total, sur l'ensemble de la période pendant laquelle elle s'appliquerait. En effet, seules sept classes d'âges d'anciens combattants d'Afrique du Nord ont encore actuellement moins de soixante ans.

Toutefois, le désaccord subsiste sur la charge qui pèserait réellement sur le budget de l'Etat. Les associations mettent en avant les économies qu'une telle mesure entraînerait, en matière

d'allocations de chômage notamment. Elles soulignent également que le départ anticipé à la retraite d'un certain nombre de salariés permettrait des créations d'emplois, également bénéfiques à l'équilibre des comptes sociaux.

Le Gouvernement, auquel on peut reconnaître le mérite d'avoir établi, pour la première fois, cette évaluation est, néanmoins, demeuré insensible aux arguments avancés par les associations. Il est vrai que dans le respect des règles d'orthodoxie budgétaire, il n'y a point de ressource affectée ; d'autre part, les économies avancées demeurent très aléatoires et ne peuvent être comptabilisées.

M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, n'a pas pu préciser, malgré les demandes qui lui ont été adressées à l'Assemblée nationale, la nature des mesures de substitution qui permettraient d'accorder une satisfaction, au moins partielle, à cette revendication. Il a souligné que la réponse à une telle demande ne pouvait résulter que d'une concertation interministérielle, le ministère des Affaires sociales et celui du Budget étant parties prenantes à cette réforme.

*

Afin d'ouvrir une piste dans laquelle elle souhaite voir le Gouvernement s'engager, la commission vous propose d'adopter un amendement qui tend à accorder aux anciens combattants d'Afrique du nord le droit à une dérogation aux règles nouvelles adoptées en matière de retraite, en juillet 1993. Les titulaires de la carte du combattant ayant participé, sous l'autorité de la République française, aux opérations effectuées en Afrique du nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962 continueraient de bénéficier d'une retraite à taux plein à partir de l'âge de 60 ans, après avoir cotisé 150 trimestres, alors qu'à partir du 1er janvier 1994, la règle de la durée exigée de cotisations sera accrue d'un trimestre par an.

Par ailleurs, soucieuse de ne pas mêler ce contentieux à l'examen serein des crédits attribués au ministère, qui répondent aux besoins de ce dernier, votre commission, en ce qui concerne le projet de budget, lequel, considéré en lui-même, n'est pas mauvais, a décidé de s'en remettre à votre sagesse.

Amendement

Article additionnel après l'article 54

Après l'article 54, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, après les mots :

, dans une limite déterminée,

sont insérés les mots :

qui peut être modulée en faveur de certaines catégories d'assurés, notamment des titulaires de la carte du combattant qui ont participé, sous l'autorité de la République française, aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962,