

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Eminentiel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loricant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Seurdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER - L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS	11
I - UNE ADMINISTRATION DANS SON EPOQUE	11
II - LA STABILISATION DES EFFECTIFS EST CONFIRMEE	13
III - LA DECONCENTRATION ET LA MODERNISATION DES SERVICES SE POURSUIVENT	13
IV - L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE DU MINISTERE S'APPUIE SUR DEUX ETABLISSEMENTS PUBLICS	15
A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS	15
B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	17
C. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE MENEES DIRECTEMENT PAR LE MINISTERE	18
CHAPITRE II - LE DROIT A REPARATION	21
I - L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT	21
A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS	21
B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1994	22
C. LE BILAN DE LA REFORME	22
II - LES MESURES EN FAVEUR DE CATEGORIES OUBLIEES	24
A. L'ACHEVEMENT DE L'INDEMNISATION DES PATRIOTES RESISTANTS A L'OCCUPATION	24
B. LA CREATION D'UN STATUT PROPRE AUX VICTIMES DE LA CAPTIVITE EN ALGERIE	24

C. LA REVALORISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER	27
III - L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE	30
CHAPITRE III - LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD	31
I - L'ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT	31
II - LE PROJET DE LOI RELATIF A LA PENSION DE VIEILLESSE DES ANCIENS COMBATTANTS EN AFRIQUE DU NORD	34
A. UNE REVENDICATION IMPOSSIBLE A SATISFAIRE	34
B. UNE REPOSE PARTIELLE	35
III - LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SITUATION DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE	36
A. LE DISPOSITIF DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SITUATION DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE	36
B. UN BILAN CONSIDERABLE	37
C. UNE EXTENSION FONDAMENTALE	38
CHAPITRE IV - LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE	41
I - LA DOTATION EXCEPTIONNELLE DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE	41
A. LES TRAVAUX DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE	41
B. LE BUDGET DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE	42
C. LES PERSPECTIVES POUR 1995	43
II - LES MOYENS ORDINAIRES DE LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE	44
A. LES CEREMONIES PUBLIQUES ET FETES NATIONALES	44
B. L'INFORMATION HISTORIQUE	44
III - LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES	45
A. L'ENTRETIEN	45

B. LE PROGRAMME DE REFECTION	47
ANNEXE I - Articles rattachés	49
ANNEXE II - Modifications apportées par l'Assemblée nationale	51
ANNEXE III - Examen en commission	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le maintien de l'effort ordinaire en faveur des anciens combattants

Il convient de rappeler que le nombre des pensionnés relevant du ministère des Anciens Combattants est structurellement orienté à la baisse, en raison de la mortalité naturelle qui affecte ceux-ci. Il ne s'agit d'ailleurs là que d'une conséquence inéluctable de la longue période de paix qu'a connu notre pays depuis trente ans.

Ainsi, de 1989 à 1994, le budget des Anciens Combattants a progressé de 2,16 % en francs courants, en passant de 26,317 milliards de francs à 26,885 milliards de francs. Dans le même temps, le nombre de pensionnés passait de 753 708 à 628 298, soit une diminution de - 16,6 %. Ce différentiel d'évolution reflète bien la permanence de l'engagement de l'Etat envers les anciens combattants.

2. Un effort exceptionnel en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée

Depuis 1992, un Fonds de solidarité spécifique prend en charge les anciens combattants d'Afrique du Nord qui sont victimes du chômage de longue durée et dont l'âge compromet les chances de retrouver un emploi.

Depuis sa création, ce Fonds a déjà vu ses conditions d'accès abaissées de 57 ans à 56 ans et le plafond de l'allocation différentielle qu'il verse relevé de 3.700 à 4.000 francs. Compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique, le dispositif est monté très vite en puissance, passant de 5 888 allocataires dénombrés en 1992 à 28 000 allocataires attendus pour la fin de 1994, et 31 800 prévus pour 1995. En 1994, la dotation initiale du Fonds, d'un montant de 270 millions de francs, a dû être complétée à hauteur de 113 millions de francs.

Conformément à ses engagements, le Gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale de majorer la dotation du fonds de 1,757 milliard de francs, afin de financer une mesure de préretraite en faveur de ses allocataires inscrits depuis plus de 6 mois. Cette mesure portera la dotation du Fonds en 1995 à 2.239 milliards de francs. Son coût total, estimé à 4,2 milliards de francs, est concentré sur la première année d'application, où elle portera sur le stock existant d'allocataires.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure de justice et de solidarité adoptée au bénéfice de ceux des anciens combattants d'Afrique du Nord qui se trouvent dans une situation de réelle détresse.

3. La revalorisation des pensions des anciens combattants d'Outre-Mer

La plupart des anciens combattants des troupes coloniales résident aujourd'hui dans les Etats indépendants issus des anciennes colonies françaises. Or, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 a "cristallisé" leurs pensions au taux en vigueur au moment des indépendances, tout en réservant au pouvoir réglementaire la liberté de décider des revalorisations discrétionnaires. Ces revalorisations ont été rares et parcimonieuses, la dernière en date remontant à 1989, ce qui explique la faiblesse du niveau actuel des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer, même au regard du coût de la vie dans les pays concernés.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé cet été une revalorisation différenciée des pensions concernées : + 30 % pour les retraites du combattant (6 millions de francs pour 65 000 bénéficiaires), + 20 % pour les pensions d'invalidité des grands mutilés (2,8 millions de francs pour 1 600 bénéficiaires), + 4,75 % pour les autres pensions d'invalidité et de retraite (22,6 millions de francs pour 34 600 bénéficiaires). Votre rapporteur considère que ces mesures constituent un premier pas dans la bonne direction, et appelle le Gouvernement à poursuivre dans les années à venir cet effort de revalorisation en faveur des anciens combattants d'outre-mer.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur a pour la première fois cette année l'honneur de vous présenter les crédits du ministère des Anciens Combattants et Victimes de Guerre. Cette mission, dont il espère s'être acquitté avec autant de talent que son prédécesseur, M. Auguste Cazalet, a été pour lui l'occasion de découvrir un monde attachant et une administration aux fonctions multiples.

Contrairement aux idées reçues, le ministère des Anciens combattants est loin d'être tourné exclusivement vers le passé. Certes, son rôle de gardien de la mémoire des conflits qui ont marqué l'histoire récente de notre pays est fondamental, et le travail ordinaire de la Délégation à la mémoire et à l'information historique ou celui, exceptionnel, de la Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération sont indispensables en ces temps où l'oubli volontaire et le révisionnisme semblent reprendre vigueur.

Toutefois, l'administration des Anciens combattants est aussi pleinement dans son époque. En concrétisant auprès du monde combattant la reconnaissance de la Nation et le droit à réparation qui lui est lié, elle participe de façon très actuelle au maintien de la cohésion sociale et de la solidarité entre les générations.

L'actualité du ministère a mené votre rapporteur à se pencher plus particulièrement cette année sur les revendications exprimées par les anciens combattants d'Afrique du Nord. Cette catégorie d'anciens combattants, dont la participation à un conflit qui n'a toujours pas de nom a été reconnue avec retard et réticence, a longtemps eu le sentiment d'être négligé par rapport aux précédentes générations du feu.

Il est tout à l'honneur du Gouvernement actuel et de sa majorité d'avoir apporté une réponse partielle mais tangible à la principale revendication des intéressés, à savoir le bénéfice d'une retraite anticipée en proportion du temps passé sous les drapeaux. Il n'était hélas plus possible, en temps de crise, d'accorder aux anciens combattants d'Afrique du nord le bénéfice d'une mesure générale analogue à celle qui avait été offerte, en une époque de prospérité, à ceux des conflits antérieurs. Mais les deux mesures proposées cette année en leur faveur sont consistantes et cohérentes.

D'une part, le projet de loi relatif aux pensions des anciens combattants d'Afrique du nord répond à un souci de justice : il serait en effet choquant que ceux-ci aient à souffrir dans leur droit à une retraite à taux plein des conséquences sur la durée de leur vie active du sacrifice que la Nation leur a demandé dans leur jeunesse.

D'autre part, le dispositif de préretraite proposé dans le cadre de ce budget répond à un souci de solidarité : il traduit concrètement le soutien attentif que méritent ceux des anciens combattants d'Afrique du Nord qui se trouvent dans une situation de réelle détresse du fait d'un chômage prolongé.

Justice et solidarité, tels sont les deux mots qui paraissent à votre rapporteur devoir qualifier ce projet de budget.

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les crédits proposés s'élevaient à 26,937 milliards de francs, en augmentation de 0,20 % par rapport à 1994. Ce très léger accroissement rompait déjà avec la baisse de 2,66 % enregistrée l'an dernier.

A la suite des majorations de crédits votés par l'Assemblée nationale, ce montant total a été porté à 28,695 milliards de francs, soit une progression de 6,73 % par rapport au budget voté de 1994.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %	Après majorations votées par l'Assemblée nationale	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.136,8	1.152,8	1,39	1.152,6	1,39
Personnel	797	800,5	0,44	800,5	0,44
Matériel et fonctionnement des services	29,8	27,8	- 6,71	27,8	- 6,71
Subventions de fonctionnement	256,5	262,5	2,34	262,5	2,34
- dont ONAC	216,9	222,2	2,44	222,2	2,44
- dont INI	39,5	40,3	2,03	40,3	2,03
Dépenses diverses	53,4	61,8	15,73	61,8	15,73
Titre IV - Interventions publiques	25.740	25.771	0,12	27.528,7	6,95
- dont dette viagère	22.493,9	22.238,8	- 1,13	22.238,8	- 1,13
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'AFN	270	484	79,26	2.241	730,00
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat					
- autorisations de programme	16	16,8	5,00	0,8	5,00
- crédits de paiement	8	14,1	76,25	14,1	76,25
Total général	26.884,8	26.937,7	0,20	28.695,4	6,73

La structure du budget du ministère des Anciens Combattants est caractéristique d'un budget d'intervention : seuls 4 % des crédits sont consacrés aux moyens des services, tandis que 96 % le sont aux dépenses d'intervention, dont l'essentiel est constitué par la dette viagère qui représente à elle seule 82,6 % de l'ensemble des crédits.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

I - UNE ADMINISTRATION DANS SON EPOQUE

Le ministère est chargé d'administrer l'exercice de la solidarité nationale à l'égard du monde combattant. Ce faisant, loin d'être tourné exclusivement vers le passé, il contribue de façon très actuelle à maintenir la cohésion sociale du pays.

Comme tous les ministères, celui des Anciens combattants a engagé, à la demande du Premier ministre, une réflexion sur ses missions et élaboré un schéma de réorganisation et de déconcentration. Cette réflexion a abouti à la reconnaissance de la complémentarité de l'activité du ministère avec celle de l'ONAC, du caractère fortement interministériel des missions du département, qui nécessite des rapprochements avec d'autres ministères, et de la modification de l'importance relative des tâches à assumer du fait de la diminution du nombre des ressortissants, certaines autorisant une moindre activité, d'autres au contraire (la solidarité, la mémoire) réclamant des moyens accrus.

Par ailleurs, les extensions du champ des compétences du ministère qui sont intervenues dans la période récente, et cette année encore, sont révélatrices de l'actualité de ses missions :

- la loi 89-1013 du 30 décembre 1989 a créé un statut de prisonnier du Viet-minh. Au 1er juillet 1994, 2.690 demandes de carte de prisonnier ont été enregistrées, 2.450 soumises à la commission compétente, et 2.276 reçues, soit un taux d'acceptation de 92,9 %.

- La loi 90-86 du 23 janvier 1990, portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, a étendu le bénéfice des dispositions du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre aux victimes civiles d'actes de terrorisme.

Au premier août 1994, 162 demandes de pensions à ce titre avaient été acceptées.

- La loi 93-7 du 4 janvier 1993, relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant, en a étendu le bénéfice aux militaires et aux civils ayant servi dans les théâtres d'opérations extérieures. Aucune carte n'a encore été délivrée aux bénéficiaires potentiels, estimés à 50.000, qui sont encore loin d'avoir atteint l'âge requis de 65 ans.

- La loi 93-915 du 19 juillet 1993 a étendu la qualité de pupille de la nation aux enfants des magistrats, militaires de la gendarmerie, fonctionnaires des services de la police nationale et des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et des douanes tués ou décédés des suites d'une blessure ou d'une maladie aggravée du fait d'un acte d'agression survenu au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique ou d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction. Le nombre d'enfants bénéficiaires est estimé à 126.

- La loi 94-498 du 11 juin 1994 a créé un statut de victime de la captivité en Algérie. Les bénéficiaires sont au nombre de 820.

Ces extensions résultent donc à la fois de préoccupations tout à fait contemporaines (terrorisme, interventions militaires extérieures, agents des forces de l'ordre tués en service) et de la prise en compte tardive de certains aspects des conflits passés (prisonniers au Vietnam, victimes de la captivité en Algérie).

Il faut cependant rappeler que, en dépit de toutes ces extensions récentes du champ de compétence de l'administration des anciens combattants, le nombre de ses ressortissants reste globalement orienté à la baisse. Il y a en effet de moins en moins de pensionnés à mesure que les années passent : c'est là une conséquence inéluctable de la longue période de paix qu'a connu notre pays depuis trente ans. Ainsi, selon les prévisions, le nombre des pensionnés devrait passer entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1995 de 628.288 à 606.611, soit une diminution de 3,5 %.

II - LA STABILISATION DES EFFECTIFS EST CONFIRMEE

L'année 1995 confirme la pause marquée en 1994 dans la déflation des effectifs de l'administration des Anciens combattants.

En effet, avec la perte de 321 emplois en 1992 et de 588 emplois en 1993, celle-ci avait accusé une diminution d'un quart de ses effectifs en deux ans.

Cette baisse des effectifs était présentée comme la conséquence logique de la diminution du nombre des ayants-droit. Elle a cependant été beaucoup plus rapide que cette diminution, plutôt lente et régulière, et visait en fait clairement à dégager des gains de productivité.

Outre le fait que cette réduction drastique des effectifs a atteint dans certains services le seuil critique au-delà duquel leur mission serait compromise, elle a d'une façon générale perturbé le bon fonctionnement de l'administration des Anciens combattants et alourdi son climat social, même si un dispositif adéquat d'incitation au départ à la retraite et de reclassement avait été mis en place.

La diminution de 68 emplois en 1994 correspond à une réduction des effectifs de 2,5 %.

La suppression de 44 emplois prévue pour 1995 équivaut à une baisse des effectifs de 1,7 %, proche de la norme commune de réduction demandée à tous les ministères.

III - LA DECONCENTRATION ET LA MODERNISATION DES SERVICES SE POURSUIVENT

Le redéploiement du ministère des Anciens Combattants avait franchi une étape notable l'an dernier, avec la création d'un nouveau chapitre globalisant les moyens de fonctionnement des services déconcentrés. Ce chapitre 37-61 progresse en 1995 de plus de 6,4 millions de francs, pour atteindre 51,3 millions de francs, soit une hausse de 14,2 %. Logiquement, les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (chapitre 34-95) diminuent en contrepartie de 5,3 millions de francs, pour atteindre 12 millions de francs, soit une baisse de 30,7 %.

Ce mouvement de redéploiement s'accompagne d'une hausse de 25 % des crédits affectés au plan de modernisation, qui s'élèvent à 10 millions de francs (chapitre 37-93), et d'une augmentation de 26,4 % des dépenses d'informatique et de télécommunication, qui atteignent 15,8 millions de francs (chapitre 34-95), alors que ce poste budgétaire avait déjà plus que doublé l'an passé.

L'an dernier, les services déconcentrés du ministère ont été réorganisés dans le cadre des circonscriptions régionales : les 19 "directions interdépartementales" ont pris le nom de "directions régionales", quatre d'entre elles couvrant deux régions chacune.

Ces services déconcentrés deviendront prochainement des centres de responsabilité, car il est souhaitable de donner une certaine latitude d'intervention aux directeurs régionaux.

Cependant, cette souplesse de gestion des directions régionales a pour corollaire la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion et plus largement la réorientation de l'activité des services centraux vers l'établissement et l'exploitation de tableaux de bord et vers l'évaluation des politiques mises en oeuvre. Les inspections de ces services s'appuient désormais sur ces données, en vérifiant leur pertinence, pour proposer au Ministre des Anciens combattants et Victimes de Guerre les modifications souhaitables afin d'améliorer la qualité du service rendu au monde combattant.

L'an dernier, afin d'alléger la procédure d'attribution ou de modification des droits à pension, le passage des dossiers en commission de réforme était devenu facultatif, à la demande expresse des intéressés. Dans le même souci, les commissions du contentieux avaient été remontées au niveau régional, car les commissions existant au niveau départemental fonctionnaient de façon peu satisfaisante, faute d'experts en nombre suffisant.

Cette amélioration du service rendu se poursuivra en 1995. L'article 52 du projet de loi de finances, rattaché au présent budget, propose la conversion définitive de plein droit des pensions temporaires allouées à des invalides âgés de 75 ans ou plus, ce qui leur épargnera des formalités contraignantes et en pratique sans objet.

IV - L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE DU MINISTERE S'APPUIE SUR DEUX ETABLISSEMENTS PUBLICS

A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

1. Les missions de l'Office

L'Office national des anciens combattants (ONAC), dont l'origine remonte à une loi du 27 juillet 1917, est un établissement public à caractère administratif, dont la mission générale est *"de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants."*

L'an dernier, la répartition des compétences entre l'ONAC et le ministère a été clarifiée, ce dernier se chargeant désormais de l'attribution de l'ensemble des titres, cartes et statuts. Ce transfert de tâches administratives, entériné par le projet d'administration adopté par son conseil d'administration le 29 juin 1993, a permis à l'ONAC de se recentrer sur les interventions sociales en faveur des anciens combattants, qui sont sa raison d'être.

a) Missions propres à l'ONAC

- L'action sociale individuelle ou collective : aide et conseil aux ressortissants, prêts et secours d'urgence, gestion de 15 maisons de retraite et de 10 écoles de rééducation professionnelle, protection des pupilles de la Nation.

- L'assistance administrative : aide et conseil aux ressortissants pour des démarches de toute nature relevant aussi bien de la législation spécifique aux anciens combattants que la législation de droit commun (logement, impôts, divorce...).

- Les relations publiques, au profit des associations d'anciens combattants : participation aux congrès et à toutes les manifestations commémoratives publiques et privées.

b) Missions exercées pour le compte du Ministère des Anciens combattants

- L'instruction au niveau départemental des demandes de cartes et titres.

- Le secrétariat des CDIHP (Commissions Départementales pour l'Information Historique et la Paix) et la mise en oeuvre du programme annuel de commémoration.

- La gestion du fonds de solidarité : instruction des dossiers d'allocation du fonds de solidarité pour les anciens d'AFN chômeurs de longue durée âgés de plus de 56 ans.

Ce panorama des activités de l'ONAC illustre la complémentarité qui s'est établie entre le ministère et son établissement public sous tutelle. Sans se départir de ses responsabilités, le ministère s'appuie sur le réseau des services départementaux de l'Office pour offrir un service de proximité aux anciens combattants, ce qui autorise le regroupement de ses propres activités au niveau régional.

2. Les moyens de l'Office

Pas plus qu'en 1994, l'ONAC ne connaîtra en 1995 de diminution de son personnel. Tout au contraire, il devrait être autorisé à contractualiser 30 agents.

Sa dotation de fonctionnement (chapitre 36-51) augmente de 5,2 millions de francs pour atteindre 222,2 millions de francs, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à 1994. Par ailleurs, les prix de journée des écoles de rééducation professionnelle gérées par l'Office ont été réajustés en 1994, avec un rattrapage depuis 1991. Ceci permet à l'ONAC de retrouver une marge de manoeuvre en terme de fonctionnement supérieure à celle qui ressort du simple rapprochement entre les dotations de 1995 et 1994.

La subvention de l'Etat aux dépenses sociales de l'Office (chapitre 46-51) progresse de 1 million de francs pour atteindre 54,2 millions de francs, soit une hausse de 1,9 % par rapport à 1994. Cette augmentation vise à accompagner la mise en oeuvre de la loi du 2 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et surtout le développement des actions de l'ONAC en faveur des anciens combattants au chômage.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

1. Les missions de l'Institution Nationale des Invalides (INI)

De même que l'ONAC relaie l'action du ministère dans le domaine social, l'Institution Nationale des Invalides (INI) relaie son action dans le domaine sanitaire. L'INI est en charge de la gestion de deux établissements d'accueil :

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

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

2. Les moyens de l'INI

En principe, l'Etat ne participe directement qu'au financement du Centre des pensionnaires, le Centre médico-chirurgical devant s'autofinancer par un prix de journée pris en charge par les organismes de couverture (soins médicaux gratuits, sécurité sociale...). Mais la subvention de l'Etat est globale et couvre essentiellement les dépenses de personnel de l'INI, à hauteur de la moitié de leur total.

Pour 1995, cette dotation augmente de 0,7 million de francs pour atteindre 40,3 millions de francs, soit une hausse de 2 % par rapport à 1994.

C. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE MENEES DIRECTEMENT PAR LE MINISTERE

1. Les centres d'appareillage

Le ministère des Anciens combattants dispose de 20 centres régionaux d'appareillage et de 97 centres rattachés placés sous l'autorité des directeurs régionaux. Il a également, au niveau national, la tutelle du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

Ces centres sont chargés des procédures médicales et administratives d'appareillage des ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, mais ils assurent également le suivi des opérations d'appareillage conduites au profit des bénéficiaires des différents régimes de l'assurance-maladie.

En fait, l'action des centres en faveur des handicapés civils représente l'essentiel de leur activité : près de 85 % des consultations et près de 70 % des appareils distribués ou réparés en 1993.

En 1993, le nombre d'examen médicaux en consultation d'appareillage s'est élevé à 57.541, en baisse de 5 % par rapport à 1992. Cette baisse concerne tant les mutilés de guerre (8.616 consultations), que la population des handicapés civils (48.825 consultations).

Aussi, les crédits consacrés à l'appareillage des mutilés de guerre (chapitre 46-28) sont-ils simplement reconduits en 1995 au niveau qu'ils avaient atteint en 1994 : 64,1 millions de francs.

2. Les interventions d'assistance et de solidarité

A côté des activités spécifiques de l'ONAC et l'INI, le ministère des Anciens combattants assume lui-même un certain nombre d'actions sanitaires et sociales. Les crédits consacrés à ces actions sont diversement orientés pour 1995 :

- baisse de 2,4 % des transports gratuits ou à tarifs réduits (62 millions de francs), qui s'explique par la diminution constatée des demandes de remboursement présentées à ce titre ;

- maintien à niveau des subventions, secours et allocations (3,8 millions de francs) ;

- progression de 3,4 % des soins médicaux gratuits (1,007 milliards de francs).

Depuis sa création en 1992, le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord est devenu l'une des plus importantes de ces dépenses d'intervention du ministère des Anciens combattants. Les modifications annoncées dans le fonctionnement de ce fonds méritent d'être commentées à part, au chapitre III du présent rapport.

CHAPITRE II

LE DROIT A REPARATION

I - L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT

A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS

L'article 123 de la loi de finances pour 1990, tout en maintenant le principe d'un rapport constant entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique a supprimé la référence à l'indice 235 (qui correspondait à la fonction de huissier-chef) pour la remplacer par un indice moyen représentatif de l'évolution de l'ensemble des traitements de la fonction publique.

Le nouveau dispositif remplace ainsi l'indexation sur un indice déterminé par un mécanisme à double détente :

- d'une part, la répercussion des mesures générales affectant les traitements de la fonction publique (majorations de la valeur du point, attributions générales de points d'indice). Ces dernières font évoluer les pensions militaires d'invalidité dans l'exacte proportion où elles affectent le traitement moyen de la fonction publique,

- d'autre part, pour tenir compte des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires pendant l'année écoulée (Protocole Durafour), le recalage en fonction de l'évolution constatée de l'indice INSEE des traitements bruts des fonctionnaires toutes catégories confondues. Cet indicateur mesure, outre le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et des primes générales comme la prime de croissance.

Outre l'ajustement, chaque année, de la valeur du point d'indice de pension en fonction de l'évolution de l'indice INSEE précité, il est prévu de verser un rappel au titre de l'année écoulée

garantissant aux anciens combattants une évolution en masse de leurs pensions identique à celle des traitements des fonctionnaires.

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

B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1994

La commission tripartite s'est réunie le 30 juin 1994.

Sur la base de documents établis par la direction du budget, cette instance a été appelée à émettre un avis sur la valeur du point d'indice de pension au 1er janvier 1994 qui a ainsi été portée à 74,55 F.

En conséquence, le montant du rappel d'arrérages à verser au titre de l'année 1993 est fixé à 0,19 F par point d'indice de pension en paiement au 31 décembre 1993.

Par ailleurs, suite aux majorations de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat et des personnels des collectivités territoriales intervenant avec effet au 1er août 1994, la valeur du point d'indice de pension a été fixée à cette date à 74,92 francs.

L'ensemble de ces mesures de revalorisation a été officialisé par le décret n° 64-837 du 22 septembre 1994. Leur incidence budgétaire est la suivante : 205,5 millions de francs ont été consacrés au recalage de la valeur du point d'indice pour 1994 et une somme de 117 millions de francs a été affectée au rappel effectué au titre de l'année 1993 ; le coût total pour l'année 1994 s'établit donc à 327,5 millions de francs.

C. LE BILAN DE LA REFORME

Bien qu'il soit encore contesté par certaines associations d'anciens combattants, le nouveau mécanisme est indéniablement plus avantageux que l'ancien système d'indexation, qui avait surtout le mérite de la simplicité.

En effet, il permet de prendre en compte les mesures catégorielles de la fonction publique, qui ne pouvaient pas jusqu'alors être répercutées sur les pensions militaires d'invalidité, lesquelles ne bénéficiaient que des mesures générales. Avant cette réforme, le taux des pensions n'évoluait que lorsque la rémunération attachée à l'indice 235 brut était elle-même modifiée. En conséquence, les pensionnés ne pouvaient bénéficier d'aucune des mesures catégorielles touchant les fonctionnaires, pas même de celles affectant les traitements du bas de la grille, où est situé l'indice 235.

L'exemple ci-dessous montre bien que le nouveau mécanisme d'indexation est plus favorable que l'ancien.

Comparaison entre l'article L.3 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre avant et après 1990, pour une pension d'invalidité correspondant au taux de 100 % avec allocation de grand mutilé (indice 1000)

Mois et année	Ancien article L.3 bis	Article 123 LFI 1990
Rappel 1990 sur 1989		515,00
Janvier 1990 à mars 1990	5.606,67	5.632,50
Avril 1990 à novembre 1990	5.673,33	5.700,00
Décembre 1990	5.476,67	5.773,33
Janvier 1991 à juillet 1991	5.746,67	5.730,83
Août 1991 à juillet 1991	5.746,67	5.730,83
Août 1991 à octobre 1991	5.823,33	5.788,33
Novembre 1991 et décembre 1991	5.881,67	5.845,83
Rappel 1992 sur 1991		330,00
Janvier 1992	5.881,67	5.874,17
Février 1992 à septembre 1992	5.956,67	5.949,17
Octobre 1992 à décembre 1992	6.038,33	6.030,00
Rappel 1993 sur 1992		230,00
Janvier 1993	6.038,33	6.049,17
Février 1993 à décembre 1993	6.142,50	6.153,33
TOTAL	282.569,17	284.001,66
ECART		1.322,50

Ainsi, pour une pension d'invalidité à l'indice 1.000, la réforme du rapport constant s'est traduite depuis son entrée en application par une différence cumulée de 1.332,50 francs par rapport à l'ancien système.

Non seulement le nouveau mécanisme d'indexation est plus favorable que l'ancien, mais il est avantageux en soi. Les traitements de la fonction publique constituent en effet un poste du budget de l'Etat particulièrement dynamique ces dernières

années : le système actuel est donc plus avantageux qu'une indexation sur les rémunérations du secteur privé, ou que l'indexation sur les prix appliquée aux retraites du régime général.

Le nouveau dispositif du rapport présente un seul inconvénient : celui d'être complexe, donc peu lisible. Mais cet élargissement d'indice à l'ensemble des traitements de la fonction publique, y compris les mesures catégorielles, répond à un souci de sincérité. En effet, le précédent système entraînait inévitablement pour tout gouvernement soucieux d'économies la tentation de limiter à dessein la progression du seul indice 135, sur lequel était calé l'ensemble des pensions militaires d'invalidité. Le système actuel coupe court à cette tentation.

Enfin, le sérieux et l'indépendance de l'INSEE, qui calcule l'indice des traitements brut des fonctionnaires servant de base au recalage rétroactif du point de pension, ainsi que l'avis préalable de la commission bipartite, devraient apporter aux associations d'anciens combattants toutes les garanties nécessaires quant à la sincérité de l'application du rapport constant. Votre rapporteur appelle donc à un effort de pédagogie supplémentaire de la part du ministère pour qu'il soit mis fin à ce débat qui n'a plus lieu d'être.

S'agissant des prévisions pour 1995, la provision pour l'application du rapport constant qui figure au projet de loi de finances est d'un montant de 342,2 millions de francs. Le plan de rénovation de la fonction publique, notamment l'application de la sixième tranche du protocole Durafour, ne peut qu'entraîner un rappel positif au titre de l'année 1994.

II - LES MESURES EN FAVEUR DE CATEGORIES OUBLIEES

A. L'ACHEVEMENT DE L'INDEMNISATION DES PATRIOTES RESISTANTS A L'OCCUPATION

Depuis 1993, se poursuit un processus de réparation du préjudice moral subi par les patriotes résistant à l'occupation des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle résistants, incarcérés en camps spéciaux (PRO). L'effectif des PRO recensés est de 6.200 personnes.

La loi de finances pour 1993 avait prévu une dotation de 65 millions de francs, ramenée à 5,6 millions de francs après annulations de crédits, qui a permis le financement d'une première tranche d'indemnisation égale à 900 francs par PRO.

La loi de finances pour 1994 avait prévu une enveloppe de 6,5 millions de francs qui a permis le financement d'une deuxième tranche, portant l'indemnisation à 1.800 francs par PRO.

Le projet de loi de finances prévoit l'achèvement du processus d'indemnisation pour 1995. A cet effet une dotation de 25,5 millions de francs, près de quatre fois supérieure à celle de 1994 est inscrite au chapitre 46-31, qui, s'ajoutant à une autorisation de report de 5,5 millions de francs de l'exercice 1994 sur l'exercice 1995, permettra à l'Etat de porter l'indemnisation définitive de chaque PRO à 9.100 francs.

Cette indemnité globale est d'un niveau identique à celle accordée en 1983 par l'Allemagne aux anciens incorporés de force dans l'armée allemande.

S'agissant des conditions d'application, une procédure extrêmement simple a été retenue, la gestion des crédits étant entièrement déconcentrée dans les directions interdépartementales des anciens combattants de Metz et de Strasbourg. Il suffit à toute personne titulaire du titre de PRO d'adresser une demande écrite pour recevoir l'indemnisation à laquelle elle a droit.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir de la promptitude avec laquelle est réparé le long oubli dans lequel avait été laissée une catégorie de résistants qui lui est chère.

B. LA CREATION D'UN STATUT PROPRE AUX VICTIMES DE LA CAPTIVITE EN ALGERIE

Après le référendum d'autodétermination de l'Algérie, de nombreux Français musulmans furent capturés, très souvent exécutés mais aussi, parfois, emprisonnés. A partir de 1968, suite aux interventions de la Croix-Rouge notamment, certains de ces captifs purent gagner la métropole.

Jusqu'alors, ces anciens prisonniers, en l'absence de tout statut, ne bénéficiaient d'aucun droit à pension militaire d'invalidité pour les séquelles de leur captivité.

Ils ne se voyaient attribué qu'un pécule, dit «allocation de détention», d'un montant de 500 francs par trimestre de détention et, le cas échéant, si leur captivité avait causé une infirmité entraînant un taux d'incapacité d'au moins 25 %, une allocation viagère réversible.

Cette situation n'était pas satisfaisante au regard de la gravité du préjudice subi. C'est pourquoi le titre IV de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie a donné aux personnes concernées un véritable statut.

Ce statut de victime de la captivité en Algérie sera attribué aux personnes de nationalité française à la date de la demande, internées au moins trois mois en Algérie après le 2 juillet 1962 en raison des services qu'elles ont rendus à la France et rapatriées avant le 10 janvier 1973. Aucune durée de détention ne sera exigée des personnes qui se sont évadées ou qui présentent, du fait d'une blessure ou d'une maladie, une infirmité dont le taux atteint au moins le minimum indemnisable et dont l'origine est reconnue imputable par preuve à la captivité.

Le statut ouvre droit aux avantages suivants :

- Tout d'abord, il donne lieu à l'attribution du titre de "victime de la captivité en Algérie" qui traduit la reconnaissance de la Nation et constitue la réparation d'un préjudice moral.

- D'autre part, il ouvre droit, soit à une conversion des allocations viagères servies aux invalides ou aux ayants-cause en pensions de victime de la captivité en Algérie, soit à la concession directe de pensions pour les invalides et ayants cause qui ne bénéficiaient pas de telles allocations viagères.

- Pour les invalides, il entraîne de plein droit l'extension à leur profit de la législation sur les soins médicaux et l'appareillage gratuits.

- Il ouvre également droit, pour les captifs les plus atteints dans leur intégrité physique, au versement des allocations spéciales aux grands mutilés.

L'ensemble de ces prestations sera géré par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre. Elles concernent 779 captifs, 37 veuves et 4 orpholins, soit 820 personnes. Le coût budgétaire pour 1995 est estimé à 56,2 millions de francs, soit :

- 30,6 millions de francs pour la conversion des allocations viagères d'invalidité en pensions militaires d'invalidité,

- 15,6 millions de francs pour la prise en charge des soins médicaux gratuits,

- 10 millions de francs pour la sécurité sociale des pensionnés de guerre.

C. LA REVALORISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER

1. La question de la "cristallisation" des pensions des anciens combattants des troupes coloniales

Plus de 1.400.000 Africains, Indochinois, Maghrébins, Malgaches, Somalis, sont venus combattre sur le sol de France au cours des deux guerres mondiales. Plus de 150.000 d'entre eux ont fait le sacrifice de leur vie. La plupart de ces anciens combattants d'outre-mer résident aujourd'hui dans les Etats indépendants issus des anciennes colonies françaises. Leurs droits s'en sont trouvés modifiés de façon défavorable par rapport à leurs anciens compagnons d'armes métropolitains.

En effet, les articles 170 de la loi de finances pour 1959 (pour l'Indochine) et 71 de la loi de finances pour 1960 (pour les autres pays) ont "cristallisé" leurs pensions au taux en vigueur au jour de l'indépendance des Etats en question. Seuls font exception les pensionnés de guerre ressortissants de ces Etats qui sont domiciliés en France de façon continue, au moins depuis le 1er janvier 1963 : ceux-là perçoivent leur pension au taux payable en France, en vertu de dérogations prorogées par décrets d'année en année. Mais ils ne sont qu'une toute petite minorité de 3,5 % des 41.238 anciens combattants d'outre-mer titulaires d'une pension d'invalidité, selon les chiffres disponibles au 18 mai 1994.

Certes, les textes instaurant la "cristallisation" ont réservé au pouvoir réglementaire la liberté de décider des revalorisations discrétionnaires. Mais ces revalorisations ont été rares et parcimonieuses, la dernière en date remontant à 1989, ce qui explique la faiblesse du niveau actuel des pensions

servent aux anciens combattants d'outre-mer, même au regard du coût de la vie dans les pays concernés.

Le tableau ci-après retrace la valeur du point de pension dans les différents pays :

(en francs)

Pays de résidence	Valeur du point
Cambodge, Laos, Vietnam	3,14
Maroc, Tunisie	7,41
Etats du Levant (Liban et Syrie) et à Chandernagor ...	8,24
Algérie	8,62
Guinée	12,29
Cameroun, Mali et Togo	18,26
Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mauritanie, Niger .	18,72
Madagascar	22,22
Congo	23,13
République Centrafricaine, au Gabon et au Tchad	24,68
Sénégal (depuis le 1er janvier 1993)	26,70
Comores	26,85
Djibouti	43,10

Pour mieux apprécier la portée de ces chiffres, il convient de rappeler que la valeur du point de pension en France est de 74,92 francs depuis le 1er août 1994.

2. Une avancée sensible

La France a été récemment condamnée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU pour ce qui a été considéré comme une discrimination non fondée, à la suite d'un recours présenté par une association d'anciens combattants sénégalais. En conséquence, une mesure spécifique de revalorisation de 8,2 % des pensions versées aux anciens militaires de l'armée française citoyens de la République du Sénégal a été inscrite dans la loi de finances pour 1993. Cette jurisprudence risque de faire école, et il serait honteux pour la France d'attendre d'être de nouveau condamnée à la suite de recours intentés sur l'exemple du Sénégal.

C'est pourquoi, conformément aux engagements qu'il avait pris l'an dernier devant le Sénat, le Gouvernement a

décidé cet été une revalorisation différenciée des pensions concernées : + 30 % pour les retraites du combattant (6 millions de francs pour 65 000 bénéficiaires), + 20 % pour les pensions d'invalidité des grands mutilés (2,8 millions de francs pour 1 600 bénéficiaires), + 4,75 % pour les autres pensions d'invalidité et de retraite (22,6 millions de francs pour 34 600 bénéficiaires).

3. Un effort qui doit être prolongé

Votre rapporteur considère que ces mesures constituent un premier pas dans la bonne direction, qui ne saurait pourtant suffire.

Un alignement complet sur la valeur du point de pension en vigueur en France aurait un coût estimé à 1 milliard de francs, évidemment excessif. Il serait toutefois souhaitable de porter les pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer à un niveau comparable à celui de la métropole, compte tenu du coût de la vie dans les pays concernés. Il faudrait surtout réduire les écarts de valeur du point qui existent entre les pays de l'ancienne Indochine, ceux du Maghreb et ceux d'Afrique noire, qu'absolument rien ne justifie.

Votre rapporteur appelle donc le Gouvernement à programmer sur cinq ans la poursuite de cet effort de revalorisation des pensions en faveur des anciens combattants d'outre-mer.

III - L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE

Les crédits de dette viagère (retraite du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) pour 1995 s'élèvent à 22,239 milliards de francs, en diminution de 255,1 millions de francs par rapport à 1994.

Cette diminution de 1,2 % est la résultante de trois mouvements :

- la diminution du nombre des allocataires, qui entraîne une économie de 848,1 millions de francs ;

- la revalorisation des pensions résultant principalement de l'application du rapport constant entre les pensions

et les traitements de la fonction publique, mais aussi de la décrystallisation des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer, et qui aboutit à une dépense supplémentaire de 554,4 millions de francs ;

- les mesures nouvelles déjà votées en 1994 (création du statut de victime de la captivité en Algérie par la loi n° 94-488 du 11 juin 1994, pour un coût budgétaire de 30,6 millions de francs ou proposées par le projet de loi de finances (abrogation du gel des plus hautes pensions, pour un coût budgétaire de 8 millions de francs).

CHAPITRE III

LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD

I - L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT

1. La loi du 4 janvier 1993 ne donnait pas pleinement satisfaction aux intéressés

La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 a réduit de six, soit 36 points, à cinq, soit 30 points, le nombre d'actions de feu ou de combat exigé des anciens combattants d'Afrique du nord dans le cadre du décompte "en points" de la durée de présence en unité combattante prévu par la loi du 9 décembre 1974.

Cette mesure a légalisé la pratique administrative instituée par la circulaire ministérielle du 3 décembre 1988, en modifiant l'article L.253bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Parallèlement, une étude a été conduite par le ministère des anciens combattants, en liaison avec le ministère de la Défense, en vue d'exploiter les archives de la gendarmerie pour comparer le positionnement des unités dans lesquelles étaient affectés les militaires du contingent par rapport aux unités de la gendarmerie.

Sur cette base, le ministre de la Défense, seul compétent en la matière, a modifié la liste des unités combattantes pour intégrer l'ensemble des unités de soutien d'un bataillon de service qui s'est vu reconnaître la qualité d'unité combattante. La liste modifiée a été publiée au mois de mars 1993 au Bulletin officiel des armées.

Toutefois, les associations d'anciens combattants d'Afrique du Nord demandaient depuis plusieurs années que les conditions d'attribution de la carte du combattant soient assouplies

afin d'obtenir une égalité de traitement entre les générations du feu. Pour aboutir à ce résultat le Front Uni souhaitait que soit pris en compte un critère de territorialité, reposant sur une comparaison entre la situation des unités régulières et celles des autres brigades de gendarmerie.

Une étude a été réalisée dans ce sens par le service historique de l'armée de terre. Ses résultats montrent que, loin de réduire les inégalités entre unités, cette solution en introduirait de nouvelles. Elle provoquerait, en outre, un nivellement de nature à dévaloriser le titre que constitue la carte du combattant.

Le Gouvernement a donc décidé, en maintenant le principe de territorialité, de mettre au point un système qui tienne compte à la fois du temps de service accompli en Afrique du Nord et de la nécessité de conserver à la carte du combattant sa valeur et sa signification profonde.

2. L'arrêté du 30 mars 1994 apporte un assouplissement supplémentaire

A cet effet, la commission d'experts de la carte du combattant "AFN" instituée par la loi du 9 décembre 1974 a examiné, lors de ses séances des 10 et 23 mars 1994, les aménagements proposés par le Gouvernement et les a approuvés. La commission nationale de la carte a également été saisie ensuite pour avis.

Cette mesure a fait l'objet d'un arrêté du 30 mars 1994 publié au journal officiel du 7 avril 1994, dont les modalités d'application ont été définies par la circulaire n° 730 du 21 avril 1994.

La carte du combattant peut être obtenue par ceux qui justifient de 90 jours de présence en unités combattantes ou de 30 points de bonification acquis selon divers critères (actions individuelles de feu ou de combat, blessures, citations, maladies, engagement volontaire, etc...). Le nouveau principe retenu consiste à attribuer à tous les anciens combattants qui ont participé aux opérations d'Afrique du Nord une majoration de points en fonction du temps de service accompli, sans toutefois que celle-ci puisse à elle seule entraîner l'attribution de la carte.

Ainsi, sont reconnus les risques encourus par tous ceux qui ont servi en Afrique du Nord du fait de l'insécurité générale qui y régnait, tout en conservant à un titre prestigieux la valeur à laquelle tous les anciens combattants sont profondément attachés.

Cette mesure permet de donner une suite favorable à environ 25 % des demandes qui avaient été jusqu'ici rejetées et par conséquent d'attribuer dans un délai très rapide 73.500 cartes nouvelles. De la sorte, le taux de satisfaction atteindra 83 % des dossiers examinés. A long terme, étant donné le nombre des demandeurs potentiels, il devrait être délivré 120.000 cartes de plus que dans les conditions actuelles.

Le coût de cette mesure d'assouplissement est estimé à 300 millions de francs, mais elle n'a pas d'incidence budgétaire dans l'immédiat, la retraite du combattant n'étant perçue qu'à partir de 65 ans.

3. La prorogation du délai de forclusion pour la souscription d'une retraite mutualiste du combattant

Instituée par la loi du 4 août 1923, la retraite mutualiste du combattant, majorée par l'Etat, est une rente viagère particulière accordée aux mutualistes anciens combattants. Elle ne peut être considérée comme un titre de réparation, s'agissant d'une souscription individuelle à titre volontaire, et rémunérée.

En ce qui concerne le délai de forclusion pour souscrire à une telle retraite, il convient de rappeler que la majoration par l'Etat de la rente constituée auprès d'une société mutualiste, dans la limite du plafond, est égale à 25 % 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...) et non dans un délai de dix ans à compter de l'obtention de la carte du combattant. Cette disposition est constante pour toutes les générations du feu.

Pour les anciens combattants d'Afrique du nord, ce délai a été ouvert aux titulaires du titre de reconnaissance de la Nation (article 77 de la loi n° 64-1114 du 21 décembre 1967) et aux titulaires de la carte du combattant (loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 et décret d'application n° 77-333 du 28 mars 1977). Il aurait donc normalement dû être clos en 1977 et 1984, selon la catégorie du bénéficiaire.

Toutefois, ce délai de forclusion a été prorogé d'année en année au-delà des dates initialement prévues.

Dernièrement, par décret n° 93-483 du 24 mars 1993, il a été de nouveau repoussé au 1er janvier 1995. Ainsi, les anciens combattants d'Afrique du nord auront d'ores et déjà disposé au total de 17 ans, au lieu de 10 ans pour leurs aînés, afin de se constituer une rente mutualiste majorée de 25 %.

Actuellement, le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de Guerre étudie en étroite collaboration avec Madame le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la santé et de la Ville, la possibilité de repousser encore la date du délai de forclusion afin de donner satisfaction aux anciens combattants qui vont devenir titulaires de la carte du combattant en raison des nouvelles dispositions prises par l'arrêté du 30 mars 1994.

Votre rapporteur estime tout à fait justifié de préserver le droit à une rente mutualiste majorable pour les personnes en instance de se voir reconnaître la qualité de combattant, mais se demande s'il ne serait pas plus simple de faire courir le délai de dix ans à compter de la décision individuelle d'attribution de la carte. Il serait sans doute aussi souhaitable d'indexer le plafond de cette retraite mutualiste.

II - LE PROJET DE LOI RELATIF A LA PENSION DE VIEILLESSE DES ANCIENS COMBATTANTS EN AFRIQUE DU NORD

A. UNE REVENDICATION IMPOSSIBLE A SATISFAIRE

La principale revendication soutenue ces dernières années par les associations représentant les anciens combattants d'Afrique du Nord est l'octroi en leur faveur d'un droit à une retraite anticipée en proportion du temps passé sous les drapeaux, selon le principe qui inspirait la loi du 21 novembre 1973, dont la portée a été considérablement réduite par l'abaissement de l'âge de la retraite intervenu depuis son adoption.

Mais le chiffrage de cette revendication mené l'an dernier par le ministère des Anciens Combattants en concertation avec les intéressés avait dans un premier temps conclu à un coût minimal de 60 milliards de francs sur sept ans pour les régimes sociaux. Depuis, les simulations plus complètes (elles intègrent notamment les incidences sur les régimes complémentaires) effectuées par le ministère du Budget, à la demande du rapporteur général de la

commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, ont situé ce coût dans une fourchette de 125 milliards de francs à 204 milliards de francs, selon l'hypothèse retenue pour le remplacement des salariés partant en retraite par des chômeurs.

Ces chiffres montrent bien, hélas, que la reconnaissance d'un droit général à une retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, aussi légitime puisse-t-il être, serait tout à fait incompatible avec la préservation des équilibres des régimes d'assurance vieillesse, déjà bien compromis par ailleurs.

B. UNE REPONSE PARTIELLE

Toutefois, lors du débat budgétaire de l'an dernier, M. Philippe Mestre avait solennellement pris l'engagement devant le Sénat de proposer à ce sujet une "mesure tangible" dans les plus brefs délais. Conformément à cet engagement, le Gouvernement a déposé sur le bureau de la Haute assemblée, dès la session ordinaire suivante, un projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Ce projet de loi tend à instaurer, au profit de ceux d'entre eux qui ne rempliraient pas la condition de durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, une réduction de la durée de cotisation requise. Pour les dix-huit premiers mois (durée légale du service militaire à l'époque) accomplis en Afrique du Nord, cette durée serait forfaitaire et égale à un trimestre. Au-delà, la réduction serait proportionnelle au temps passé sous les drapeaux en sus de la durée légale.

Il convient de noter que le bénéfice de cette mesure ne serait pas subordonné à la possession de la carte du combattant, mais ouvert à toute personne ayant servi en Afrique du Nord pendant les événements. Elle devrait bénéficier à 80.000 personnes.

Cette réforme, dont le coût total pour les régimes sociaux, est estimé à 2,3 milliards de francs et sera pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse créé par la loi du 22 juillet 1993, a été adoptée en première lecture par le Sénat le 3 mai dernier, à une très large majorité.

La mesure proposée par le Gouvernement, dont le coût n'est pas négligeable, a pour objet de faire en sorte que les intéressés

ne soient pas lésés dans leur droit normal à une retraite à taux plein par l'incidence du sacrifice que la Nation leur a demandé dans leur jeunesse sur la durée de leur vie active.

Cela semble bien la moindre des choses. C'est pourquoi votre rapporteur appelle de ses vœux une adoption rapide du projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord, que l'Assemblée nationale vient d'inscrire à son ordre du jour.

III - LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SITUATION DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

A. LE DISPOSITIF DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SITUATION DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

En 1991, près de 10.000 anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée et âgés de plus de 55 ans bénéficiaient de secours de la part de l'ONAC, financés par la contribution de l'Etat aux dépenses sociales de l'Office (chapitre 46-51). Il a alors paru opportun d'instaurer une allocation différentielle permettant d'assurer une véritable garantie de ressources aux plus âgés d'entre eux, dont les chances de retrouver un emploi semblaient minimes.

C'est ainsi que l'article 125 de la loi de finances pour 1992 a créé un Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, en chômage de longue durée et âgés de plus de 57 ans. Un arrêté du 30 juin 1992 a fixé les modalités de fonctionnement du fonds :

- l'accès au fond est réservé aux anciens d'AFN âgés de 57 à 59 ans, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, dont les ressources n'excèdent pas un montant fixé chaque année par le ministre en charge des anciens combattants, après avis d'une commission tripartite administration-associations-parlement ;

- l'aide est versée sous forme d'une allocation différentielle qui permet d'atteindre le montant du plafond de ressources, fixé initialement à 3.700 F. Les revenus professionnels nets du conjoint sont pris en compte dans le calcul des ressources ;

- l'instruction des demandes est assurée par les services départementaux de l'ONAC, et l'allocation est versée mensuellement.

Depuis, un arrêté du 31 décembre 1992 a supprimé la référence aux revenus du conjoint, qui s'était avérée trop sélective, au point d'entraîner le refus des deux tiers des demandes. Il a également défini l'allocation comme un revenu de substitution subsidiaire du RMI et relevé le niveau de ressources garanties à 4.000 F à compter du 1er janvier 1993.

Enfin, l'article 118 de la loi de finances pour 1993 a abaissé l'âge requis à 56 ans, sans plus fixer de limite d'âge supérieure.

B. UN PREMIER BILAN CONSIDÉRABLE

Le dispositif du Fonds de solidarité est entré en vigueur au 1er juillet 1992. Au mois de juin 1994, il comptait 21.136 bénéficiaires. L'assouplissement des conditions d'éligibilité au fonds intervenu à la fin de l'année dernière, et la campagne d'information lancée par le ministère ont favorisé une montée en charge régulière du dispositif : un total de 31.800 bénéficiaires est attendu pour la fin de l'année 1995.

Le montant moyen de l'allocation effectivement versée, compte tenu de son caractère différentiel, était de 1.425 francs au cours du premier semestre 1994.

La dotation du Fonds de solidarité pour 1993 (chapitre 46-10) était initialement de 287 millions de francs, en augmentation de 50 % par rapport à celle de 1992. Cette augmentation correspondait à l'extension en année pleine du dispositif. Le collectif budgétaire du printemps a annulé 63,2 millions de francs de crédits sur la dotation du chapitre 46-10, qui a été ramenée à 223,8 millions de francs.

Pour 1994, la dotation du Fonds de solidarité s'élevait à 270 millions de francs, en diminution de 5,9 % par rapport aux crédits initiaux de 1993, mais en augmentation de 20,6 % par rapport aux crédits rectifiés. Il a été nécessaire de la compléter à deux reprises en cours d'exercice : une première fois à hauteur de 73 millions de francs,

par le décret d'avance n° 94-256 du 30 mars 1994, et une seconde fois à hauteur de 40 millions de francs, par le décret d'avance n° 94-839 du 29 septembre 1994.

Enfin, dans sa présentation initiale, la dotation du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en 1995 était accrue de 214 millions de francs, pour atteindre 484 millions de francs, soit une progression de 79,3 %. La mesure de préretraite présentée par le ministre des Anciens combattants le 2 novembre et adoptée par l'Assemblée nationale le 16 novembre a pour conséquence de la multiplier par plus de huit par rapport à 1994.

C. UNE EXTENSION FONDAMENTALE

Lorsqu'il fut présenté au printemps dernier, le projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants d'Afrique du Nord, tout en constituant une avancée appréciable, n'a pas donné pleinement satisfaction aux associations représentant les intéressés. Le Gouvernement a donc continué sa réflexion en l'orientant, à la demande des parlementaires, vers le renforcement du soutien apporté aux anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée.

La proposition d'octroyer la retraite anticipée aux seuls allocataires du Fonds de solidarité n'a pas été retenue car, outre son coût encore considérable (10,8 milliards de francs pour le régime général uniquement), cette mesure a été jugée par le Gouvernement contraire à la politique de redressement des régimes de retraite menée depuis avril 1993. Toute exception faite en faveur d'une catégorie particulière risquerait, par un effet de contagion, d'ouvrir une brèche dans l'équilibre délicat de notre système de sécurité sociale.

La solution finalement retenue, telle que le ministre des Anciens combattants l'a présentée le 2 novembre dernier aux rapporteurs compétents des deux assemblées, consiste à faire financer par le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée un dispositif de préretraite spécifique à ses allocataires.

Ce dispositif a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, et fait l'objet de l'article 51 bis (nouveau) du

présent projet de loi de finances pour 1995. Son économie est la suivante :

- A leur demande, les personnes inscrites au Fonds depuis plus de six mois pourront se voir attribuer une allocation dite "de préparation à la retraite", qui se substituera à l'allocation différentielle qu'elles perçoivent déjà ;

- Le montant mensuel de cette allocation de préparation à la retraite sera égal à 65 % de la moyenne des revenus d'activité des douze derniers mois ayant précédé la privation de l'emploi, avec un plafond de 7.000 francs ;

- La validation des droits à la retraite des personnes concernées sera prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse. Ce dernier point est très important, car il permettra d'améliorer le niveau de la retraite qui leur sera servie lorsqu'elles sortiront du dispositif ;

- Leur couverture médicale sera assurée dans les mêmes conditions que celle des préretraités du Fonds national de l'emploi, qui sont assujettis à une cotisation d'assurance maladie à un taux réduit de 5,5 % ;

- L'allocation de préparation à la retraite, comme son plafond, est indexée sur les bases mensuelles de calcul des prestations familiales. Elle cesse d'être versée dès que le bénéficiaire peut prétendre à une retraite à taux plein, ou au plus tard lorsqu'il a atteint l'âge de 65 ans. Elle cesse aussi de l'être, bien entendu, s'il reprend une activité professionnelle.

Par ailleurs, le Gouvernement propose d'abaisser l'âge d'accès au Fonds de solidarité à 55 ans et s'est engagé à porter par voie réglementaire à 4.500 francs le niveau de l'allocation différentielle servie par ce dernier.

Le coût de cette triple mesure (instauration d'une allocation de préparation à la retraite, abaissement de l'âge d'accès au fonds et revalorisation de l'allocation différentielle) est évalué à 4,2 milliards de francs sur sept ans, avec un impact financier concentré sur les premières années de son application, puisqu'elle portera alors sur le stock existant des allocataires du fonds.

Celui-ci était de 21.136 allocataires au 30 juin 1994. Les prévisions initiales pour 1995 l'estimaient à 31.800, à condition d'âge d'accès inchangée. Elles devraient être de 36.800, avec l'abaissement de cet âge à 55 ans.

L'évolution de la population des anciens combattants éligibles au Fonds de solidarité est assez bien circonscrite compte tenu des effectifs survivants de chaque contingent d'appelés en Afrique du Nord, du taux de chômage frappant cette classe d'âge, et du taux d'inscription effective au fonds constaté depuis sa mise en place.

Elle devrait décroître à partir de 1996, le nombre des sorties excédant alors celui des entrées. Il convient de souligner que toutes ces prévisions reposent sur une hypothèse de situation de l'emploi inchangée. Votre rapporteur rappelle qu'un million de francs supplémentaire est prévu cette année pour l'action sociale de l'ONAC, et espère que l'Office pourra intensifier ses efforts pour aider les intéressés à retrouver un emploi, le dispositif de pré-retraite proposé n'étant évidemment qu'un pis-aller.

En tout état de cause, le coût de ce dispositif pour le budget des Anciens combattants devrait être partiellement compensé par des économies au titre du RMI et de l'allocation spéciale de solidarité, l'allocation de préparation à la retraite se substituant à ces prestations. Pour 1995, des minorations de crédits significatives sont imputées à ce titre sur les budgets des Affaires sociales (- 477,4 millions de francs) et du Travail et de l'Emploi (- 288 millions de francs).

Votre rapporteur approuve sans réserve le dispositif proposé, qu'il estime parfaitement complémentaire du projet de loi relatif à la pension des anciens combattants d'Afrique du Nord déjà adopté par le Sénat.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

I - LA DOTATION EXCEPTIONNELLE DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE

Comme en 1994, la politique de la mémoire du ministère des Anciens combattants sera axée en 1995 autour du cinquantenaire de la Libération.

A. LES TRAVAUX DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE

Afin de préparer cette commémoration, le décret du 10 septembre 1992 a institué une Mission du Cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France, présidée par le ministre des Anciens combattants et victimes de guerre. Le Délégué à la mémoire et à l'information historique assume les fonctions de secrétaire général du Groupement d'Intérêt Public chargé du soutien logistique de la Mission et qui regroupe, outre les ministères concernés (culture, défense, intérieur, affaires étrangères), les collectivités locales ayant demandé à y adhérer.

La Mission du cinquantenaire a reçu une double mission :

- d'une part, organiser les cérémonies commémoratives des débarquements alliés en Normandie le 6 juin 1994 et en Provence le 14 août 1994 ;

- d'autre part, susciter et animer les initiatives locales se rapportant à cette commémoration tout au long de la période 1993-1995. Elle peut accorder son label aux projets retenus et apporter son

concours financier à ceux d'entre eux qui présentent un intérêt de niveau national.

Pour l'organisation du 50ème anniversaire du débarquement, en Normandie, le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de Guerre a pris les contacts nécessaires avec les pays alliés, en étroite concertation avec le Ministère des Affaires Etrangères.

Les multiples manifestations qui se sont déroulées le 6 juin 1994 ont trouvé leur point d'orgue avec la cérémonie internationale qui a réuni à Omaha-beach quinze chefs d'Etats ou de gouvernements et 35.000 vétérans. Un spectacle à vocation historique s'est tenu à Caen le soir après l'achèvement des divers instants de recueillement. La télévision et les médias ont fait le maximum pour associer les Français à ces instants de souvenirs.

Une démarche analogue a été retenue pour la commémoration du débarquement en Provence les 14 et 15 août. Dix-sept chefs d'Etat d'Afrique Noire et les trois chefs d'Etat du maghreb ont été conviés sur le Porte Avion Foch pour un vibrant hommage au courage et à l'action déterminante de leurs peuples dans la libération du sol français. Ils ont assisté à une revue navale comportant une significative participation américaine et britannique. Les cérémonies du Dramont et de Cavalaire ont été l'occasion de célébrer les exploits de l'Armée d'Afrique et du général de Lattre de Tassigny.

Une soixantaine de projets présentés par des collectivités locales, des associations ou des particuliers ont obtenu le label de la Mission du cinquantenaire, qui a en outre participé de façon significative aux commémorations de la libération de Paris le 25 août et de la descente des Champs-Élysées par le général de Gaulle le 26 août.

B. LE BUDGET DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE

La loi de finances initiale pour 1994 prévoyait à l'usage de la Mission du cinquantenaire du débarquement et de la libération une dotation exceptionnelle de 100 millions de francs (chapitre 43-50), plus de quatre fois supérieure aux crédits ordinairement consacrés à la politique de la mémoire. Cette dotation, déjà considérable, a été abondée de 30 millions de francs par la loi de finances rectificative pour 1993, certaines prévisions de dépenses n'ayant été connues qu'à la fin de l'année.

A ces dotations budgétaires il convient d'ajouter les apports financiers des collectivités locales suivantes :

- 15 millions de francs de la ville de Caen, afin de co-financer avec la Mission un spectacle le 6 juin 1994 au soir ;

- 0,1 million de francs du département de la Manche ;

- 0,2 million de francs du département de l'Orne.

Les états étrangers ont réglé directement les frais afférents à l'organisation de leur cérémonie purement nationale le 6 Juin 1994, et quelques uns ont pris en charge tel ou tel aspect des cérémonies bi-nationales de cette même journée.

La Mission a utilisé ses ressources en 1994 de la façon suivante :

- Cérémonies du 6 juin 1994	78,0 MF
- Spectacle de Caen le 6 juin 1994	30,0 MF
- Commémoration du débarquement de Provence ...	12,5 MF
- Cérémonies de Paris le 25 août 1994	5,0 MF
- Initiative de l'Institut Charles de Gaulle, le 26.8.94	5,5 MF
- Actions pédagogiques et subventions aux initiatives locales	11,0 MF
- Colloques	2,35 MF
Total	144,35 MF

C. LES PERSPECTIVES POUR 1995

La commémoration de la Libération se poursuivra jusqu'au printemps 1995. De nombreux événements sont susceptibles d'être commémorés cette année-là, notamment : 27 janvier - libération d'Auschwitz par l'Armée rouge ; 2 février - libération de Colmar ; 30-31 mars - passage du Rhin par la 1ère armée française ; 21 avril - entrée de De Lattre à Stuttgart ; 7 mai - capitulation de la Wehrmacht à Reims ; 8 mai - cessez-le-feu et capitulation de Berlin ; 10-30 mai - retour des prisonniers de guerre et des déportés.

En conséquence, la dotation exceptionnelle de la Mission s'élève pour 1995 à 50 millions de francs.

II - LES MOYENS ORDINAIRES DE LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

Les crédits des cérémonies publiques et fêtes nationales (chapitre 41-91) et de l'information historique (chapitre 43-02) sont gérés par la Délégation à la Mémoire et à l'Information Historique (DMIH), héritière depuis mars 1992 de la mission permanente aux commémorations et à l'information historique, et qui emploie 78 personnes (68 titulaires et 10 contractuels) en 1994.

A. LES CEREMONIES PUBLIQUES ET FETES NATIONALES

Au regard de la dotation exceptionnelle prévue pour la commémoration du Cinquantenaire de la Libération, les crédits affectés aux cérémonies publiques et aux fêtes nationales traditionnelles semblent bien modestes, avec un montant de 2,8 millions de francs seulement (chapitre 41-91).

Ces crédits sont pourtant accrus de 12 % par rapport à 1993, après avoir déjà augmenté de 16,8 % en 1994.

Cette mise à niveau a été rendue nécessaire par l'instauration, depuis 1993, d'une journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites commises sous l'autorité de fait dite "Gouvernement de l'Etat français", le 16 juillet, date anniversaire de la Rafle du Vel d'Hiv.

B. L'INFORMATION HISTORIQUE

La dotation consacrée à l'information historique (chapitre 43-02) diminue fortement de 41,2 % pour atteindre 10 millions de francs, en raison de la non reconduction des 9,5 millions de francs de crédits dont le Parlement l'avait majorée l'an dernier.

Si l'on prend comme base uniquement les services votés, on observe alors au contraire un accroissement de 33,3 % grâce à une mesure nouvelle de 2,5 millions de francs au profit de l'article

10 "Actions en faveur de l'information historique", qui s'élève ainsi à 4,3 millions de francs.

Les crédits de l'article 20 "Interventions dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs", d'un montant de 5,7 millions de francs, devraient notamment permettre de financer en 1995 la deuxième tranche du mémorial d'Oradour-sur-Glane, le musée-mémorial de l'internement aux Milles, et une stèle à Compiègne.

Cet article a été majoré de 2,560 millions de francs par l'Assemblée nationale.

III - LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES

A. L'ENTRETIEN

L'Etat a à sa charge l'entretien des sépultures des soldats "Morts pour la France" dans les conditions prévues par le code. Ces 900.000 tombes individuelles ou collectives sont réparties dans divers lieux de sépultures désignés sous le vocable de "nécropoles" : nécropoles nationales proprement dites, carrés en cimetières communaux, cimetières militaires français à l'étranger. En outre, le département ministériel assure en métropole l'entretien de sépultures étrangères en application de conventions allemandes, belges, néerlandaises, roumaines, etc...

Cet entretien est assuré soit par intervention directe du département ministériel (nécropoles nationales), soit par attribution à des prestataires tels que communes, associations ou entreprises privées (cas habituel des carrés communaux) soit enfin, à l'étranger, par le recours à un personnel autochtone sous la direction des consultants.

Pour les nécropoles nationales, la mise en place d'équipes mobiles se poursuit, en remplacement du système d'agents affectés dans les cimetières. Cette réforme, surtout pour les zones à forte concentration de nécropoles (Somme, Marne, Meuse, Alsace) devrait permettre de faire face à la réduction des effectifs et d'obtenir une meilleure efficacité par la rationalisation des méthodes de travail.

Bien entendu, ce projet ne peut être que progressif dans son application et suppose un financement adéquat. Si un réel effort a

été réalisé en 1991 et 1992 concernant le matériel d'équipement (véhicules, matériels de motoculture), il reste, d'une part, à achever la construction des bases techniques nécessaires aux équipes, d'autre part, à ajuster la dotation de crédits pour la logistique et le fonctionnement (frais de mission, carburants, statuts des chefs d'équipe et leur recrutement, etc...)

Pour les cimetières à l'étranger, une action est menée pour une réduction des coûts d'entretien, par un meilleur contrôle des contrats et l'opportunité d'un regroupement des tombes (Vietnam, cimetière de Miano en Italie).

Il subsiste toutefois des difficultés, auxquelles des réponses adéquates devront être fournies :

- Faiblesse du montant de l'indemnité forfaitaire d'entretien versée annuellement aux communes et aux associations, soit 8 F, ce qui ne permet pas d'obtenir auprès des prestataires concernés un entretien de haute qualité.

- Menaces sur la maintenance, voire la pérennité, de certains lieux de sépultures du fait de situations politiques particulières. C'est le cas des cimetières de Macédoine et surtout de celui du Petit Lac à Oran, qui est déserté par les agents du département ministériel.

Sur le plan budgétaire, l'entretien des sépultures de guerre (en dehors des salaires du personnel en France et des frais de mission) était jusqu'en 1993 imputé sur le chapitre 35-21 article 10. Pour 1994, ce dernier a été supprimé et ses crédits intégrés au chapitre 37-61 article 10 "Moyens de fonctionnement des services déconcentrés", où ils ne sont pas individualisés.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés à l'entretien depuis 1992, selon la nomenclature budgétaire actuelle :

	1992	1993	1994	1995
Entretien en France et à l'étranger (chapitre 37-61)	6,2	5,8	4,5	5,5
Salaires versés à l'Etranger (chapitre 31-96 article 30)	4,1	3,5	4,7	3,5
Total	10,3	9,3	9,2	9,0

L'examen du tableau ci-dessus conduit à formuler plusieurs observations :

- La diminution des coûts en 1993 et 1994 par rapport à 1992 (moins 10 % environ) ne résulte que d'une adaptation forcée aux mesures de régulation budgétaire. En effet, elle n'a pu être possible qu'en profitant, d'une part, de la baisse des taux de chancellerie à l'étranger (lire italienne notamment) et d'autre part, en diminuant partiellement les crédits nécessaires au renouvellement du matériel.

- L'adéquation des dotations 1994 par rapport à la réalité de la gestion a pu être compensée par redéploiement des crédits ministériels ou l'affectation au chapitre des fonds de concours spécifiques à l'entretien (entrées au Struthof, remboursement des frais d'entretien des tombes belges et allemandes).

- Le maintien des crédits 1994 par rapport à 1993 ne saurait cacher l'insuffisance des moyens consacrés aux sépultures de guerre. Seules les travaux de première urgence peuvent donc être entrepris. Si cette situation venait à perdurer, il faudrait craindre des comparaisons peu avantageuses pour la France avec les tombes britanniques ou allemandes.

Un premier pas est toutefois effectué dans le projet de budget pour 1995, avec une majoration de 1 million de francs des crédits inscrits au chapitre 37-61, soit une hausse de 22,2 % par rapport à 1994.

B. LE PROGRAMME DE REFECTION

Entre 1987 et 1990, a été mis en oeuvre un programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918 qui a permis, malgré l'interruption en 1991 de ce plan, quinquennal à l'origine, la rénovation de 204.472 tombes pour un montant total de 27,82 millions de francs.

Toutefois, cet effort n'a pas permis de rattraper le retard résultant des faibles moyens budgétaires disponibles. En effet, beaucoup restait à faire notamment pour les ossuaires, les carrés communaux, les cimetières à l'étranger et l'environnement des lieux de sépultures (entrées, clôtures, aménagements paysagers, monuments en nécropoles nationales).

Entre 1991 et 1994, on peut considérer que les investissements ont été quasiment arrêtés par suite, d'une part, de la

construction du mémorial des Guerres d'Indochine de Fréjus financée pour partie sur les crédits consacrés aux nécropoles (5,6 millions de francs pour un coût total de 30,3 millions de francs), d'autre part, des mesures de régulation budgétaire très sensibles pour les dépenses d'investissement.

Pour ces raisons, on peut constater une chute spectaculaire des travaux de rénovation, entraînant une dégradation visible de l'aspect des nécropoles.

Conscient de la situation préoccupante présentée par l'état des lieux de sépultures, le département ministériel a proposé un programme étalé sur quatre exercices de 1995-1998 suivant le détail ci-après :

Opérations	Coût prévisionnel
Travaux en France	11.400.000
Rénovation de tombes en nécropoles nationales	7.100.000
Rénovation de tombes en carrés communaux	6.100.000
Fabrication de plaques et d'emblèmes	2.200.000
Reconstruction des ossuaires	5.200.000
Aménagements divers	1.900.000
Aménagements paysagers	3.300.000
Entrées, clôtures, signalisation	
Sous-total	37.200.000
Travaux à l'étranger	
Travaux divers	5.400.000
TOTAL	42.600.000*

**(arrondi pour actualisation et élevé à 44.000.000 de francs)*

Pour 1995, le chapitre 57-91 article 20 " Remise en état des sépultures de guerre" est dotée de 16,8 millions de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 5,1 % par rapport à 1994 (16 millions de francs), et de 14 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 75 % par rapport à 1994 (8 millions de francs).

ANNEXE I

ARTICLES RATTACHES

I - ARTICLE 51 : REVALORISATION DES PLUS HAUTES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE

L'article 120-II de la loi de finances pour 1991 a instauré le principe du gel des pensions d'invalidité supérieures à 360.000 francs annuels, qui se sont trouvées exclues du bénéfice des revalorisations du point d'indice - intervenues depuis.

Cette mesure d'économie présente un caractère un peu mesquin, dans la mesure où elle joue au détriment d'un petit nombre de grands invalides de guerre, polyhandicapés dont les besoins d'assistance permanente justifient pleinement le niveau effectivement élevé de leur pension.

Aussi, sans remettre en cause totalement le principe du gel, le présent article propose d'en atténuer la rigueur, en disposant qu'à compter du 1er janvier 1995 les revalorisations du point d'indice seront applicables à la part de la pension d'invalidité inférieure au plafond de 360.000 francs.

Le coût de cette mesure d'assouplissement, qui devrait bénéficier à 1 200 grands invalides de guerre, est estimé à 8 millions de francs pour 1995.

II - ARTICLE 52 : CONVERSION DÉFINITIVE DES RENTES TEMPORAIRES ALLOUEES AUX INVALIDES AGES DE PLUS DE 75 ANS

L'article L 8 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit, pour les blessures ou maladies qui ne sont pas reconnues incurables, le versement d'une pension temporaire concédée pour trois ans. A l'issue de cette période triennale, la pension d'invalidité temporaire peut être, s'il y a lieu,

renouvelée après examens médicaux. Son taux est alors éventuellement modifié en fonction de l'évolution de l'état de santé de l'intéressé. En toute hypothèse, une décision définitive doit intervenir à l'expiration d'un délai de neuf ans : soit la conversion de la pension temporaire en pension définitive, soit la suppression de toute pension.

Le présent article 52 propose la consolidation sans examens médicaux, des pensions temporaires servies à des invalides âgés de 75 ans ou plus.

L'expérience a montré en effet qu'à partir de cet âge une rémission, qui pourrait justifier la suppression définitive de la pension, est tout à fait improbable.

Non seulement cette mesure ne devrait pas en pratique aggraver les charges de pensions du ministère des Anciens combattants, mais elle aura un effet direct d'économie en raison de l'allègement des procédures de conversion des rentes temporaires qu'elle implique, économie estimée à 1,1 million de francs pour 1995.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, elle épargnera à des invalides âgés des formalités contraignantes (convocation devant les centres de réforme, hospitalisation pour expertises, examens complémentaires).

ANNEXE II
MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE
EN DEUXIEME DELIBERATION

I - ARTICLE 51 BIS (NOUVEAU) : PRERETRAITE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SITUATION DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Cet article, qui résulte d'un amendement proposé par le gouvernement, tend à créer un dispositif spécifique de préretraite, financé par le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée institué par l'article 125 de la loi de finances pour 1992 et rattaché au ministère des anciens combattants.

A leur demande, les personnes inscrites au Fonds depuis plus de six mois pourront se voir attribuer une allocation dite "de préparation à la retraite", qui se substituera à l'allocation différentielle qu'elles perçoivent déjà.

Le montant mensuel de cette allocation de préparation à la retraite est égal à 65 % de la moyenne des revenus d'activité des douze derniers mois ayant précédé la privation de l'emploi. Il est plafonné à 7.000 francs, ce plafond étant à comparer au niveau de la garantie de ressources assurée par l'allocation différentielle, qui est actuellement de 4.000 francs (Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à porter le niveau de cette garantie de ressources, par voie réglementaire, à 4.500 francs).

La validation des droits à la retraite des personnes concernées sera prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse. Leur couverture médicale sera assurée dans les mêmes conditions que pour les préretraités du Fonds national de l'emploi, qui sont assujettis à une cotisation d'assurance maladie à un taux réduit de 5,5 %.

L'allocation de préparation à la retraite, comme son plafond, est indexée sur les bases mensuelles de calcul des prestations

familiales. Elle cesse d'être versée dès que le bénéficiaire peut prétendre à une retraite à taux plein, ou au plus tard lorsqu'il a atteint l'âge de 65 ans. Elle cesse aussi de l'être, bien entendu, s'il reprend une activité professionnelle.

Par ailleurs, cet article abaisse de 56 à 55 ans l'âge d'accès au Fonds de solidarité. Cette mesure devrait entraîner un accroissement supplémentaire du nombre d'allocataires estimé à 5.000 personnes.

Le coût de cette triple mesure (abaissement de l'âge d'accès, revalorisation de l'allocation différentielle, et instauration d'une allocation de préparation à la retraite) est évalué à 4,2 milliards de francs, avec un impact financier concentré sur la première année de son application, puisqu'elle portera alors sur le stock des allocataires du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord. La dépense afférente est estimée à 1,757 milliard de francs pour 1995.

II - MODIFICATION DES CREDITS

A titre non reconductible, trois chapitres du titre IV ont été abondés d'un montant total de 1,759 milliard de francs :

- 35.000 francs sur le chapitre 41-91, article 30, relatif aux fêtes et cérémonies diverses,

- 2,560 millions de francs sur le chapitre 43-02, article 20, relatif aux monuments et musées commémoratifs,

- 95.000 francs sur le chapitre 46-04, article 10, relatif aux associations, oeuvres diverses et secours,

Par ailleurs, le chapitre 46-10, article 10, relatif au Fonds de solidarité vieillesse pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, en situation de chômage de longue durée âgés de 56 ans ou plus a été majoré de 1.757 milliard de francs, en conséquence de l'adoption de l'article 51bis (nouveau).

ANNEXE III

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget des anciens combattants pour 1995, ainsi que des articles rattachés 51 et 52, sur le rapport de M. Jacques Baudot, rapporteur spécial.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, après avoir présenté les grandes lignes du budget des anciens combattants, a souligné que la question de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord restait ouverte. Il a jugé intéressant le projet de loi adopté en la matière par le Sénat, bien qu'il n'ait pas donné satisfaction à toutes les associations représentatives des intéressés.

Il a estimé légitime la demande d'une mesure générale de retraite anticipée en leur faveur, mais hors de portée financièrement. Il a indiqué que le dialogue se poursuivait encore, et qu'une solution de compromis était peut-être en vue.

En conclusion, M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a proposé aux membres de la commission de réserver leur avis sur le budget des anciens combattants, dans l'attente de la nouvelle proposition du Gouvernement au sujet de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord.

M. Christian Poncelet, président, et Guy Robert, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, ont également estimé sage d'attendre, avant de se prononcer, de connaître la proposition du Gouvernement, ainsi que la position de l'Assemblée nationale.

En réponse à M. Emmanuel Hamel, qui s'inquiétait d'éventuelles inégalités dans les critères d'attribution des cartes d'anciens combattants en Afrique du Nord, le rapporteur spécial a fait valoir que le ministère en avait considérablement assoupli les conditions d'attribution.

M. Robert Vizet a estimé insatisfaisant le récent mécanisme de revalorisation des pensions des anciens combattants, par application d'un "rapport constant" entre celles-ci et les traitements de la fonction publique, toutes catégories confondues.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, est convenu que ce mécanisme était plus complexe, mais aussi indéniablement plus favorable que le précédent, qui indexait les pensions sur un indice précis de l'échelle des traitements de la fonction publique.

M. Michel Charasse s'est étonné que la querelle du rapport constant perdure alors qu'il avait proposé, en tant que ministre du budget, le mécanisme d'indexation qui devait, lui semblait-il, échapper à toute contestation. Il s'est demandé si les associations d'anciens combattants ne regrettaient pas surtout d'avoir ainsi perdu un sujet de revendication.

En réponse à **M. Gérard Miquel**, le rapporteur spécial a estimé que l'économie découlant du gel des plus hautes pensions, sur lequel revenait l'article 51 du projet de loi de finances, était tout à fait négligeable : 8 millions de francs rapportés à une masse de pensions s'élevant à 22,239 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a suggéré aux membres de la commission de se prononcer d'ores et déjà sur les articles rattachés, tout en réservant leur appréciation sur les crédits eux-mêmes.

M. Michel Charasse, après avoir souligné l'obsolescence et l'inadéquation des règles de calcul des pensions d'invalidité servies par le ministère des anciens combattants, s'est prononcé contre l'article 51.

La commission a alors décidé de réserver son appréciation sur les crédits du budget des anciens combattants, et a donné un avis favorable à l'adoption des articles rattachés 51 et 52 du projet de loi de finances pour 1995.

*

* *

Réunie le 23 novembre 1994, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission a procédé à l'examen des modifications apportées par l'Assemblée nationale au budget des Anciens combattants, sur lequel elle avait réservé son avis.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a présenté l'économie générale de la mesure de préretraite adoptée par l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée (article 51 bis nouveau). Il a estimé qu'avec ce dispositif, d'un coût total de 4,2 milliards sur 7 ans dont 1,757 milliards pour 1995, le gouvernement avait tenu ses engagements. Il a souligné que cette mesure entraînerait une hausse des crédits des Anciens combattants pour 1995 de 6,73 %, alors que leur progression n'était que de 0,2 % lorsqu'il avait présenté initialement ce budget à la commission.

M. Christian Poncelet, président, a annoncé que ces nouvelles dispositions avaient été bien reçues par l'ensemble des intéressés, même s'ils avaient bien sûr espéré davantage.

Le rapporteur spécial a confirmé la satisfaction des associations, et espère que celle-ci serait totale lorsque le projet de loi relatif à la pension de retraite des anciens combattants d'Afrique du nord adopté par le Sénat en mai dernier le serait également par l'Assemblée nationale.

En réponse à M. Emmanuel Hamel, M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a précisé que des mesures de revalorisation des pensions "cristallisées" versées aux anciens combattants d'Outre mer avaient été prises par voie réglementaire cette année. Il a ajouté qu'il demanderait que cet effort de remise à niveau soit poursuivi dans les prochaines années.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que le Premier ministre s'était clairement engagé dans ce sens.

Après avoir adopté l'article 51 bis nouveau du projet de loi de finances, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 1995.

Réunie le 2 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a réservé son appréciation sur les crédits des Anciens combattants et adopté les articles rattachés 51 et 52 du projet de loi de finances pour 1995.

Réunie le 23 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des Anciens combattants, et adopté l'article 51 bis nouveau du projet de loi de finances pour 1995.