

N° 96

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

### ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Marcel LESBROS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Campion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570**

**Sénat : 91 et 92 (annexe n° 6) (2000-2001)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES : UNE DIMINUTION HÉLAS CONFIRMÉE.....</b>	<b>6</b>
<b>A. UNE POURSUITE DE L'ÉROSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Le poids fluctuant du facteur démographique .....</i>	6
a) Un impact réel .....	6
b) Une influence qui tend à se restreindre.....	7
2. <i>Les conséquences budgétaires de la réforme du département ministériel .....</i>	8
a) Un nouveau périmètre budgétaire.....	8
b) Une lisibilité incertaine .....	9
<b>B. UNE SIMPLE RECONDUCTION A MINIMA DES ACTIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Une politique de la réparation fragilisée.....</i>	12
a) Une sous-évaluation du coût de la dette viagère .....	13
b) Un soutien insuffisant à l'Institution nationale des Invalides .....	15
2. <i>Une politique de la solidarité en repli.....</i>	16
a) Le déclin ralenti du fonds de solidarité.....	17
b) La remise en cause de l'action sociale de l'ONAC .....	19
3. <i>Une politique de la mémoire en trompe-l'œil.....</i>	20
a) L'opacité des imputations budgétaires .....	20
b) Un effort budgétaire ambigu .....	21
<b>II. LES MESURES NOUVELLES : DES AVANCÉES POUR LE MOINS PARCIMONIEUSES .....</b>	<b>24</b>
<b>A. DES ATTENTES DÉÇUES .....</b>	<b>24</b>
1. <i>Des arbitrages initiaux très médiocres .....</i>	24
a) Des mesures souvent insuffisantes.....	24
b) Des réformes parfois souhaitables .....	25
2. <i>De nouvelles propositions à l'Assemblée nationale trop timides .....</i>	26
a) Des améliorations très partielles .....	26
b) Des effets en définitive très relatifs .....	27
<b>B. DE NÉCESSAIRES AMÉLIORATIONS.....</b>	<b>27</b>
1. <i>Poursuivre avec célérité les réformes engagées.....</i>	28
a) La « dé cristallisation » .....	28
b) L'indemnisation des orphelins des déportés.....	30
2. <i>Ouvrir enfin de nouveaux chantiers.....</i>	31
a) Les veuves d'anciens combattants .....	31
b) La retraite du combattant.....	33
c) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.....	33
d) La commémoration des morts de la guerre d'Algérie .....	34

<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>36</b>
• <i>Art. 51</i> Conditions d'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Algérie .....	36
• <i>Art. 52</i> Poursuite de la revalorisation des pensions d'invalidité « gelées » entre 1991 et 1995.....	37
• <i>Art. 53</i> Relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant .....	38
• <i>Art. 53 bis (nouveau)</i> Organismes habilités à délivrer la rente mutualiste du combattant .....	39
• <i>Art. 53 ter (nouveau)</i> Levée de la forclusion pour les retraites du combattant des anciens combattants d'outre-mer .....	41
• <i>Art. 53 quater (nouveau)</i> Institution d'une commission d'étude de la revalorisation des pensions .....	43
 <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>I. AUDITION DU MINISTRE .....</b>	<b>45</b>
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS .....</b>	<b>50</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, le projet de budget relatif aux anciens combattants se révèle décevant.

Certes, la diminution des crédits est sensiblement moins rapide que les baisses enregistrées les années précédentes. Ces crédits ne diminueront en effet que de 1,32 % en 2001<sup>1</sup> contre 3,5 % en 1998, 3,5 % en 1999 et 2 % en 2000.

Certes, l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances a permis des ajustements non négligeables à un budget initialement peu satisfaisant sans toutefois en modifier sensiblement les équilibres généraux.

Pour autant, la qualité d'un budget ne se juge pas à l'aune des seules évolutions des crédits budgétaires. Elle s'apprécie plutôt au regard de la répartition de ces crédits qui doit être la plus appropriée possible et surtout de la capacité du budget à apporter une réponse concrète aux problèmes existant dans son champ d'intervention.

Or, à cette aune, seules de subtiles contorsions dialectiques pourraient laisser entendre qu'il s'agit d'un bon budget. La réalité est hélas plus simple. Le projet de budget est décevant car il n'apporte pas, dans un contexte budgétaire pourtant plus favorable, les réponses attendues par le monde combattant à la plupart des trop nombreuses questions restant en suspens.

---

<sup>1</sup> La diminution a été ramenée à 1,25 % du fait de l'adoption d'un amendement de majoration de 15 millions de francs des crédits en première lecture à l'Assemblée nationale.

## I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES : UNE DIMINUTION HÉLAS CONFIRMÉE

Votre commission aurait espéré -sans pour autant entretenir une réelle illusion- que le projet de budget pour 2001 ne se traduise pas, une fois encore, par une nouvelle diminution des crédits budgétaires. Elle aurait pour le moins souhaité un maintien des crédits au niveau atteint en 2000 afin de consolider durablement l'action en faveur des anciens combattants et de solder enfin plusieurs problèmes récurrents.

Hélas, il n'en est rien.

### A. UNE POURSUITE DE L'ÉROSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Dans le projet de budget pour 2001 pour les anciens combattants, les crédits s'élèvent à 23.771 millions de francs auxquels s'ajoutent 15 millions de francs supplémentaires adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale.

#### Evolution des crédits à structure constante <sup>(1)</sup>

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (en %)
<b>Titre III</b> : moyens des services	282	290	+ 2,7
dont subvention de fonctionnement à l'ONAC	239	245	+ 2,9
dont subvention de fonctionnement à l'INI	44	45	+ 1,8
<b>Titre IV</b> : interventions publiques	22.313	22.898	- 1,4
dont dette viagère	19.893	19.633	- 1,3
dont fonds de solidarité	1.127	999	-11,4
<b>TOTAL</b>	<b>24.088</b>	<b>23.771</b>	<b>- 1,3</b>

(1) Avant examen par l'Assemblée nationale

### 1. Le poids fluctuant du facteur démographique

#### a) Un impact réel

Conformément à son argumentation traditionnelle, le secrétaire d'Etat, dans ses réponses au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur pour avis, considère que ce budget « prend en compte fidèlement l'évolution des différentes catégories de ressortissants ».

Il est vrai que l'évolution des structures démographiques a un impact certain sur le plan budgétaire.

**Ajustement des crédits budgétaires  
aux évolutions démographiques en 2001**

*(en millions de francs)*

- diminution du nombre de pensionnés	- 686
- diminution du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité	- 212
- diminution du nombre de bénéficiaires des soins médicaux gratuits	- 31
- augmentation du nombre de titulaires de la retraite du combattant	+ 271
- augmentation du nombre d'anciens combattants bénéficiant de la rente mutualiste	+ 78
Solde	- 580

Les évolutions démographiques permettent ainsi de dégager, pour 2001, une marge de manoeuvre budgétaire de 580 millions de francs. Dans la mesure où la diminution des crédits n'atteint que 317 millions, une partie de cette marge de manoeuvre théorique a donc été « recyclée » pour financer d'autres mesures au bénéfice du monde combattant.

*b) Une influence qui tend à se restreindre*

Votre commission observe toutefois que le poids global de ces facteurs démographiques tend à se réduire. En effet, l'année passée, l'ajustement des crédits budgétaires aux évolutions démographiques s'était traduit par des « économies » budgétaires à hauteur de 709 millions de francs.

**En ce sens, la moindre réduction des crédits relatifs aux anciens combattants prévus pour 2001 tient en définitive moins à une action volontariste du Gouvernement en ce sens qu'à l'application pure et simple des évolutions démographiques.**

Cette modification de l'influence du facteur démographique s'explique doublement.

D'une part, la diminution régulière du nombre de pensionnés du fait de la mortalité naturelle est compensée par la forte progression du nombre de titulaires de la retraite du combattant, les anciens combattants de la troisième génération du feu arrivant massivement à l'âge de 65 ans ouvrant droit à cette retraite. Au total, le nombre de parties prenantes à la dette viagère a donc tendance à augmenter.

D'autre part, le fonds de solidarité est entré dans une phase d'extinction progressive. Les bénéficiaires du fonds ont toujours tendance à

diminuer, mais cette diminution est désormais plus lente du fait de l'ouverture du fonds à de nouveaux publics.

## **2. Les conséquences budgétaires de la réforme du département ministériel**

### *a) Un nouveau périmètre budgétaire*

Initiée depuis 1998, la réforme du département ministériel des anciens combattants est entrée en application l'année passée. Elle se traduit principalement par l'insertion des services chargés des anciens combattants au sein du ministère de la Défense.

Une telle réforme n'est pas neutre sur le plan budgétaire. Elle a en effet pour conséquence un transfert de crédits du budget des anciens combattants vers le budget de la Défense. Ces crédits sont principalement des crédits de fonctionnement inscrits au titre III et des crédits d'investissement inscrits au titre V.

#### **La traduction budgétaire de la réforme du département ministériel**

Conséquence de la réforme de novembre 1999 qui a organisé l'insertion des services de l'ancien secrétariat d'Etat aux anciens combattants dans ceux du ministère de la Défense, le projet de loi de finances pour 2001 des anciens combattants a été préparé dans un contexte différent des précédents :

- Il a été établi à partir du nouveau périmètre défini en PLF 2000 qui inclut :

- un titre III qui ne comporte plus que les crédits de subventions de fonctionnement pour les établissements publics placés sous la tutelle du secrétaire d'Etat à la Défense chargé des anciens combattants (ONAC et INI),

- un titre IV qui retrace toutes les interventions et prestations de l'Etat en matière de réparation, de solidarité, de protection sociale à destination du monde combattant, ainsi que les subventions en faveur de la mémoire.

Tous les autres crédits, qu'ils concernent l'administration centrale ou les services déconcentrés de l'ancien secrétariat d'Etat, ont été transférés, dès le PLF 2000, sur le budget de la défense : rémunérations et charges sociales, fonctionnement courant, entretien des nécropoles nationales, cérémonies, information historique, informatique, réparations civiles, investissements (notamment rénovation des sépultures de guerre et investissements dans les établissements publics).

- Son élaboration est désormais de la compétence du ministère de la Défense :

Dans la logique de la mise en commun des services d'administration générale voulue par la réforme, la préparation du PLF 2001 pour les anciens combattants a incombé pour la première fois à la direction des affaires financières -qui a pris en matière budgétaire le relais de l'ancienne direction de l'administration générale-, placée sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration.

*Source : réponse au questionnaire du rapporteur pour avis*

Au total, les transferts de crédits vers le budget du ministère de la Défense se sont élevés à 934 millions de francs pour 2000 et à 928 millions de francs pour 2001.

*b) Une lisibilité incertaine*

Il est sans doute encore trop tôt pour apprécier la pertinence du nouveau périmètre budgétaire choisi.

Votre commission tient cependant à formuler d'ores et déjà trois observations à ce propos.

• *Une répartition délicate des chapitres budgétaires*

Au-delà de la rationalisation souhaitable de l'organisation administrative, la réforme du département ministériel n'est pas sans susciter quelques incertitudes sur le plan budgétaire.

Ainsi, il n'est pas évident que le nouveau périmètre soit plus adapté que l'ancien pour évaluer de manière exhaustive l'effort budgétaire de la Nation au bénéfice des anciens combattants. Votre rapporteur pour avis constate ainsi que les crédits relatifs à la mémoire sont désormais répartis entre deux budgets. De même, ces transferts n'ont pas toujours permis une amélioration de la lisibilité des documents budgétaires. A ce titre, le projet de budget pour 2001 institue de nouveaux transferts d'une partie des crédits de la politique de la mémoire, mais cette fois-ci en sens inverse : du budget de la Défense au budget des anciens combattants. Il s'agit en fait d'un transfert « *qui régularise une erreur de partage*<sup>1</sup> ».

• *Une transformation sensible de la nature du budget*

**Il n'en reste pas moins que ce nouveau cadre budgétaire transforme profondément la nature même de ce budget. Il tend désormais à se limiter à un seul budget d'intervention, en se voyant délester des crédits de fonctionnement et d'investissement.**

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de se réjouir que « *le projet de budget 2001 ne prévoit pas de mesures d'économies* »<sup>2</sup>. On voit mal en effet comment un budget d'intervention pourrait comprendre des mesures d'économie -sous entendu de fonctionnement- si ce n'est en remettant en cause le droit à réparation, l'effort de solidarité ou la politique de la mémoire.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

<sup>2</sup> *Idem.*

• *Une redéfinition utile des agrégats*

Le nouveau fascicule budgétaire relatif aux anciens combattants se caractérise également par une transformation des « agrégats ».

Jusqu'à présent, les « bleus » distinguaient trois agrégats :

- administration générale,
- dette viagère générale,
- mémoire et solidarité.

Désormais, il n'en subsiste que deux :

- réparation de l'invalidité, retraite du combattant et Institution nationale des Invalides,
- mémoire et solidarité, ONAC.

Une telle modification de la composition des agrégats n'était nullement nécessaire, hormis bien entendu la disparition de l'agrégat « administration générale » du fait de la réforme du département ministériel.

A cet égard, le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale a émis, dans son rapport précité, une réserve évidente sur une telle modification ;

*« Votre rapporteur spécial regrette que l'agrégat « dette viagère » qui permettait de visualiser l'ensemble des crédits afférents à celle-ci ait disparu au profit d'un agrégat « Réparation de l'invalidité, retraite du combattant et Institution nationale des invalides » qui confond les pensions et retraites, les dépenses de soins médicaux et appareillage ou encore les crédits de l'Institution nationale des invalides ».*

**Votre rapporteur pour avis ne partage pas cette analyse. Il estime au contraire que la nouvelle définition des agrégats permet un regroupement plus cohérent des crédits, en distinguant, d'une part, les dépenses relatives au droit à réparation (agrégat 21) et, d'autre part, les autres dépenses (agrégat 22).**

**Modification de la composition des agrégats <sup>(1)</sup>**

ANCIENNE PRÉSENTATION		NOUVELLE PRÉSENTATION	
Chapitre	Agrégat 01 - Administration générale	Chapitre	
<i>31-02</i>	<i>Administration centrale, Indemnités et allocations diverses</i>		
<i>31-22</i>	<i>Services déconcentrés, Indemnités et allocations diverses</i>		
<i>31-90</i>	<i>Rémunérations des personnels</i>		
<i>31-95</i>	<i>Personne ouvrier. Salaires et indemnités</i>		
<i>31-96</i>	<i>Autres rémunérations</i>		
<i>32-92</i>	<i>Participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'Etat</i>		
<i>32-97</i>	<i>Participation aux charges de pensions</i>		
<i>33-90</i>	<i>Cotisations sociales. Parts de l'Etat</i>		
<i>33-91</i>	<i>Prestations sociales versées par l'Etat</i>		
<i>33-92</i>	<i>Prestations et versements facultatifs</i>		
<i>34-98</i>	<i>Moyens de fonctionnement des services centraux</i>		
<i>36-50</i>	<i>Contribution aux frais administratifs des établissements publics</i>		
<i>37-61</i>	<i>Moyens de fonctionnement des services déconcentrés</i>		
<i>37-91</i>	<i>Réparations civiles</i>		
<i>57-91</i>	<i>Equipement immobilier et patrimoine</i>		
	<b>Agrégat 02 - Dette viagère</b>		<b>Agrégat 21 - Réparation de l'invalidité, retraite du combattant et Institution nationale des invalides</b>
<i>46-20</i>	<i>Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses</i>	<i>36-50</i>	<i>Contribution aux frais administratifs des établissements publics</i>
<i>46-21</i>	<i>Retraite du combattant</i>	<i>Art. 20</i>	<i>Institution nationale des Invalides</i>
		<i>46-20</i>	<i>Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses</i>
		<i>46-21</i>	<i>Retraite du combattant</i>
		<i>46-27</i>	<i>Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes</i>
		<i>46-28</i>	<i>Appareillage des mutilés</i>
	<b>Agrégat 03 - Mémoire et solidarité</b>		<b>Agrégat 22 - Mémoire et solidarité, Office national des anciens combattants et victimes de guerre</b>
<i>41-91</i>	<i>Fêtes nationales et cérémonies publiques</i>	<i>36-50</i>	<i>Contribution aux frais administratifs des établissements publics</i>
<i>43-02</i>	<i>Interventions en faveur de l'information historique</i>	<i>Art. 10</i>	<i>Office national des anciens combattants et victimes de guerre</i>
<i>46-03</i>	<i>Remboursements à diverses compagnies de transports</i>	<i>46-03</i>	<i>Remboursements à diverses compagnies de transports</i>
<i>46-04</i>	<i>Subventions, indemnités et pécules</i>	<i>46-04</i>	<i>Subventions, indemnités et pécules</i>
<i>46-10</i>	<i>Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine</i>	<i>46-10</i>	<i>Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine</i>
<i>46-24</i>	<i>Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie (art. L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale)</i>	<i>46-24</i>	<i>Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie (art. L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale)</i>
<i>46-27</i>	<i>Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes</i>		
<i>46-28</i>	<i>Appareillage des mutilés</i>		
<i>46-51</i>	<i>Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Dépenses sociales</i>	<i>46-51</i>	<i>Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Dépenses sociales</i>
<i>47-22</i>	<i>Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants mutualistes</i>	<i>47-22</i>	<i>Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants</i>

(1) Les chapitres budgétaires transférés au budget de la Défense sont signalés en italique.

## **B. UNE SIMPLE RECONDUCTION A MINIMA DES ACTIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS**

Constatant une moindre réduction des crédits budgétaires que les années précédentes, le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur les crédits relatifs aux anciens combattants en tire une conclusion qui semble quelque peu hâtive à votre rapporteur pour avis.

*« Cet écart permet d'orienter l'effort en faveur du monde combattant, autour d'objectifs clairs : le renforcement du droit à réparation et de la solidarité, l'affirmation d'une politique de la mémoire plus cohérente et un soutien accru aux actions de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), en matière sociale, essentiellement »<sup>1</sup>.*

Votre commission estime, pour sa part, que cette vision optimiste est loin de correspondre à la réalité. Elle considère en effet que les crédits proposés ne permettront qu'une simple reconduction *a minima* des actions en faveur des anciens combattants.

### **1. Une politique de la réparation fragilisée**

Les dépenses relatives à la réparation comprennent :

- la subvention versée à l'INI (*chapitre 36-50, article 20*)
- les pensions d'invalidité et les allocations et indemnités rattachées (*chapitre 46-20*) .
- la retraite du combattant (*chapitre 46-21*) ;
- les prestations de sécurité sociale remboursées par l'Etat au profit des pensionnés de guerre (*chapitre 46-24*) ;
- les soins médicaux gratuits (*chapitre 46-27*) ;
- l'appareillage des mutilés (*chapitre 46-28*).

Ces dépenses représenteront, en 2001, 92 % du budget des anciens combattants.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2624, annexe n° 8, AN.

### Evolution des dotations budgétaires au titre de la réparation

(en millions de francs)

Chapitre	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2000	Projet de loi de finances pour 2001	Evolution en %
46-20	Pensions d'invalidité	17.254	16.585	- 4,1
46-21	Retraite du combattant	2.599	3.048	+ 19,1
	<b>Total dette viagère</b>	<b>19.853</b>	<b>19.633</b>	<b>- 1,1</b>
36-50	Subvention à l'INI	44	45	+ 1,8
46-24	Prestations de sécurité sociale	1.335	1.335	-
46-27	Soins médicaux gratuits	779	748	- 4,0
46-28	Appareillage	61	60	- 1,6
	<b>Total prise en charge des soins</b>	<b>2.219</b>	<b>2.188</b>	<b>- 1,4</b>
	<b>Total dépenses de réparation</b>	<b>22.072</b>	<b>21.821</b>	<b>- 1,1</b>

Les crédits budgétaires liés à la réparation diminueront de 1,1 % en 2001, après une stabilité en 2000. **Une telle diminution n'est pas en soi inquiétante si elle permet de garantir le droit à réparation. Pour autant, votre commission craint qu'une telle exigence ne soit qu'imparfaitement respectée.**

*a) Une sous-évaluation du coût de la dette viagère*

Les crédits relatifs à la dette viagère, qui s'élèvent à 19,6 milliards de francs, diminuent de 1,1 %. Mais ces crédits évoluent de manière divergente, ces évolutions différenciées reflétant en définitive l'évolution du nombre des parties prenantes.

S'agissant des **pensions d'invalidité**, le nombre de pensionnés devrait diminuer de 4 % en 2001 pour s'établir à environ 460.000. Les extinctions de droit liées à la mortalité naturelle ne sont en effet que très partiellement compensées par l'attribution de pensions nouvelles -en faveur des veuves notamment- et par la révision des pensions comme en témoigne le tableau ci-après.

**Evolution du nombre de pensionnés au 31 décembre**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000*</b>
Invalides pensionnés	375.054	357.479	341.271	328.770
Pensions de veuves et d'orphelins	161.479	154.634	147.621	142.817
Pensions d'ascendants	15.315	13.591	11.613	10.599
<b>Total</b>	<b>551.848</b>	<b>525.704</b>	<b>500.505</b>	<b>482.186</b>

\* *Prévision*

Source : SEDAC

Dès lors, la traduction budgétaire de cette diminution du nombre des pensionnés prend la forme d'une diminution des crédits des pensions d'invalidité en dépit des revalorisations périodiques du niveau des pensions.

A l'inverse, le nombre de titulaires de la **retraite du combattant** continue d'augmenter rapidement. Cette hausse tient à la fois à l'arrivée massive à l'âge de 65 ans des combattants de la troisième génération du feu et à l'assouplissement progressif d'attribution de la carte du combattant.

**Evolution du nombre de titulaires de la retraite du combattant**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000*</b>	<b>2001*</b>
Titulaires de la retraite du combattant	888.342	920.000	938.400	985.300	1.100.000
Evolution annuelle des parties prenantes	- 1.43 %	+ 3,6 %	+ 2 %	+ 5 %	+ 11,6 %

\* *Prévision*

Source : SEDAC

**Au total -et comme votre rapporteur l'avait déjà souligné l'année passée- le nombre de parties prenantes à la dette viagère continuera à augmenter pour la seconde année consécutive.**

Dès lors, on peut s'interroger sur la baisse sensible prévue des crédits liés à la dette viagère.

Certes, le coût budgétaire unitaire moyen de la retraite du combattant (2.690 francs par an) reste bien inférieur à celui de la pension d'invalidité (29.298 francs par an en 1999).

Pour autant, l'explication principale de cette baisse réside dans les **modalités d'application du rapport constant en 2001.**

L'année passée, l'application du rapport constant à la dette viagère, qui permet de revaloriser le point d'indice des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant de manière à garantir une évolution parallèle à

celle des traitements de la fonction publique, avait entraîné une majoration de 248 millions de francs des crédits. Cette majoration se décomposait entre la prise en compte des revalorisations constatées en 1999 et les « provisions » pour les revalorisations prévues pour 2000.

En 2001, l'application du rapport constant ne se traduit que par une majoration de 39 millions de francs des crédits (33 au titre des pensions d'invalidité et 6 au titre de la retraite du combattant). Cette majoration, en l'absence de toute revalorisation programmée des rémunérations dans la fonction publique en 2001, n'intègre que la seule « provision » nécessaire au recalage de la valeur du point d'indice constatée en 2000.

Certes, toute revalorisation des traitements dans la fonction publique qui serait décidée postérieurement au vote du budget serait prise en compte pour le versement des prestations, les crédits relatifs à la dette viagère n'étant que des crédits évaluatifs.

**Il n'en reste pas moins que l'évolution du montant des pensions et des retraites du combattant risque de souffrir de la probable modération salariale dans la fonction publique du fait notamment de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Les anciens combattants participent donc également au financement des trente-cinq heures.**

**L'application du rapport constant en 2001 tend en définitive à souligner les imperfections du dispositif qui reste à la fois aléatoire pour les bénéficiaires et opaque pour le budget.**

**Votre commission ne peut alors que réitérer son souhait qu'une solution satisfaisante soit trouvée, dans la concertation, afin que le mode de calcul du rapport constant soit réformé dans le sens d'une plus grande transparence.**

*b) Un soutien insuffisant à l'Institution nationale des Invalides*

Votre commission tient ici à rappeler que le rôle essentiel de l'Institution nationale des Invalides (INI) doit être conforté, même s'il est nécessaire de l'adapter, et estime que ce soutien doit être concrétisé en matière budgétaire.

L'INI, fondée par Louis XIV, a une double mission : soigner et héberger les invalides de guerre et les personnes assimilées. En outre, la loi du 3 juillet 1991 a fait de la participation aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés la troisième mission de l'INI.

Elle repose sur deux structures principales : un centre médico-chirurgical (97 lits) et un centre de pensionnaires (93 lits).

Sa stratégie se décline dans un projet d'établissement 1998-2002 élaboré par le conseil d'administration en novembre 1998.

Aujourd'hui, l'INI est confrontée à **plusieurs défis** :

- la fin du service national ;
- la dépendance croissante et le vieillissement des pensionnaires ;
- la diminution régulière de l'activité du centre médico-chirurgical ;
- les difficultés d'équilibre financier, les tarifs pratiqués étant inférieurs aux coûts de revient ;
- la gestion du rapprochement entre le CERAH et l'INI ;
- la préparation de sa démarche d'accréditation auprès des organismes d'assurance maladie ;
- la perspective d'une intégration au service public hospitalier, prévue par le projet de loi de modernisation sociale.

Ces défis, nombreux, sont également incontestablement très lourds à mettre en œuvre.

Dans ce contexte, il importe que les dotations budgétaires en faveur de l'Institution lui permettent d'apporter des réponses à ces défis. Or, la subvention de fonctionnement inscrite au budget des anciens combattants n'augmente que de 1,8 % pour atteindre 44,8 millions de francs.

**On peut craindre alors que le soutien budgétaire soit par trop parcimonieux pour accompagner dans de bonnes conditions la mutation de l'INI.**

## **2. Une politique de la solidarité en repli**

Les crédits consacrés à la politique de solidarité comprennent :

- la subvention de fonctionnement de l'ONAC (*chapitre 36-50, article 10*) ;
- le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (*chapitre 46-10*) ;
- les crédits d'action sociale dont la subvention aux dépenses sociales de l'ONAC (*chapitres 46-03, 46-04 et 46-51*) ;
- la majoration des rentes mutualistes (*chapitre 47-22*).

Ces crédits diminueront de 1,3 % en 2001.

**Evolution des dotations budgétaires au titre de la solidarité**

(en millions de francs)

Chapitre	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2000	Projet de loi de finances pour 2001	Evolution (en %)
36-50	Subvention de fonctionnement de l'ONAC	238	245	+ 2,9 %
46-10	Fonds de solidarité	1.127	999	- 11,3 %
46-03, 46-04 et 46-51	Action sociale	118	123	+ 4,3 %
47-22	Majoration des rentes mutualistes	492	583	+ 1,8 %
<b>Total</b>		<b>1.975</b>	<b>1.950</b>	<b>- 1,3 %</b>

Votre commission observe toutefois qu'à structure constante<sup>1</sup>, la diminution est légèrement plus importante (- 1,6 %).

*a) Le déclin ralenti du fonds de solidarité*

La diminution des crédits du fonds de solidarité se poursuit en 2001 mais à un rythme toutefois inférieur à celui de 2000 (- 11,3 % contre - 28,6 %).

Cette diminution traduit en réalité les évolutions du nombre d'allocataires du fonds, les effectifs ayant quasiment diminué de moitié depuis la fin de 1997.

**Evolution du nombre d'allocataires du Fonds de solidarité**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>(1)</sup>
Nombre de bénéficiaires de l'AD	19.832	24.359	37.577	38.306	28.257	21.392	14.720	11.482
Nombre de bénéficiaires de l'APR	-	-	1.593	4.322	10.940	12.287	10.720	8.924
<b>Total</b>	<b>19.832</b>	<b>24.359</b>	<b>39.170</b>	<b>42.628</b>	<b>39.197</b>	<b>33.679</b>	<b>25.440</b>	<b>20.356</b>

(1) Chiffres au 31 décembre sauf pour 2000 (30 juin).

Il n'en reste pas moins que l'extinction progressive du fonds<sup>2</sup> va être ralentie du fait de l'extension du titre de reconnaissance de la Nation aux anciens combattants d'Algérie jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964 et aux anciens combattants d'Indochine jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1957. Le projet de budget prévoit ainsi une dotation supplémentaire de 84 millions de francs.

**Votre commission ne peut que se féliciter d'une telle mesure. L'année passée d'ailleurs, elle s'était prononcée en faveur d'un redéploiement des crédits libérés par l'extinction progressive du fonds de solidarité. Elle observe donc avec satisfaction qu'elle a été, sur ce point, entendue.**

<sup>1</sup> Si l'on prend en compte les transferts de crédits intervenus au chapitre 46-04.

<sup>2</sup> Les allocations du fonds cessent en effet d'être versées dès que les bénéficiaires sont en mesure de faire valoir leurs droits à une retraite à taux plein ou atteignent l'âge de 65 ans.

## Le fonds de solidarité

### 1) Les bénéficiaires

Initialement réservé au bénéfice des seuls anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée et âgés de plus de 57 ans, le fonds est désormais ouvert à tout ancien combattant à quatre conditions :

- avoir participé aux opérations en Indochine ou en Afrique du Nord ;
- être privé d'emploi depuis plus d'un an ou être en situation de travail réduit ;
- disposer de ressources personnelles inférieures à 4.670 francs par mois ;
- résider en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer.

**Au 30 juin 2000, 20.000 personnes bénéficiaient du soutien du fonds de solidarité.**

### 2) Les aides versées

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, le Fonds de solidarité assure, non pas de plein droit mais toujours sur demande de l'intéressé, le versement de deux types d'allocations non cumulables, mais aussi d'un capital décès pour les veuves :

#### - l'allocation différentielle (AD)

L'AD constitue un complément de ressources spécifiques. Elle assure à tout bénéficiaire un revenu mensuel minimum garanti de 4.670 francs par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

L'article 109 de la loi de finances pour 1998 a institué une majoration spécifique de l'AD pour les chômeurs qui justifient d'une durée d'assurance vieillesse de 160 trimestres.

Cet article précise que « afin de leur permettre de bénéficier d'un revenu équivalent à une retraite anticipée de 5.600 francs net par mois et par dérogation aux dispositions précédentes, le montant de l'allocation différentielle est augmenté à due concurrence au 1<sup>er</sup> janvier 1998 pour les chômeurs qui justifient d'une durée d'assurance vieillesse de 160 trimestres, y compris les périodes équivalentes et notamment le temps passé en Afrique du Nord ».

**Au 30 juin 2000, 11.432 personnes percevaient l'AD pour un montant moyen de 2.000 francs par mois.**

#### - l'allocation de préparation à la retraite (APR)

L'APR constitue un revenu complet servi à titre principal. A la différence de l'AD, elle est constitutive de droits en matière d'assurance sociale.

L'APR est attribuée aux personnes qui sont bénéficiaires de l'AD pendant six mois consécutifs et qui n'exercent aucune activité professionnelle. L'article 124 de la loi de finances pour 1999 a cependant permis aux personnes susceptibles de bénéficier du fonds de solidarité et qui totalisent 160 trimestres d'assurance vieillesse d'accéder directement à l'APR.

L'APR est égale à 65 % d'un revenu de référence (le plus souvent la moyenne des revenus mensuels d'activité professionnelle) et est plafonnée à 7.265 francs par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

L'article 127 de la loi de finances pour 1997 a également institué un plancher pour l'APR égal à 4.500 francs.

**Au 30 juin 2000, 8.924 personnes touchaient l'APR pour un montant moyen d'environ 6.000 francs par mois.**

Les deux allocations sont indexées sur les bases mensuelles de calcul des prestations familiales et sont par conséquent automatiquement et périodiquement revalorisées.

#### - Le capital décès

Les veuves d'un bénéficiaire de l'APR peuvent bénéficier, depuis 1997, d'un capital décès d'un montant égal à quatre fois le montant mensuel brut de l'APR, le cas échéant majoré en fonction du nombre d'enfants à charge.

**Elle ne peut également que souhaiter que cette mesure se révèle plus efficace que celle permettant aux anciens combattants de bénéficier de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) même en cas de refus de l'employeur.**

L'article 121 de la loi de finances pour 1999 prévoyait en effet le versement automatique de l'ARPE aux titulaires de la carte du combattant ayant 160 trimestres validés à l'assurance vieillesse et se trouvant à moins de 18 mois de l'âge de la retraite. L'article 122 de la loi de finances pour 2000 a fixé au 31 décembre 1999 la date limite d'entrée dans le dispositif.

Le bilan de cette mesure est pour le moins mince. Seules 56 demandes ont été enregistrées, 32 ayant déjà donné lieu à attribution de l'ARPE.

**Votre commission, constatant l'impact très décevant de ce dispositif, ne peut que regretter que le Gouvernement n'ait pas choisi de retenir sa proposition d'ouvrir cette mesure non seulement aux titulaires de la carte du combattant, mais aussi à ceux du titre de reconnaissance de la Nation.**

*b) La remise en cause de l'action sociale de l'ONAC*

Si la progression de la subvention de fonctionnement de l'ONAC (+ 2,9 %) devrait lui permettre de renforcer sa situation et de faciliter son équilibre financier dans le cadre du programme « *Un nouvel élan pour l'ONAC* », l'évolution de la subvention d'action sociale se révèle beaucoup moins favorable.

Le projet de loi de finances ne prévoit en effet qu'une subvention de 59,8 millions de francs, en diminution de 3,2 % par rapport à celle de 2000.

Pourtant, l'ONAC est de plus en plus sollicité en matière d'action sociale. Ainsi, en 1999, 21.786 personnes ont bénéficié des secours individuels de l'ONAC contre 19.470 en 1998. **L'ONAC apparaît en effet bien souvent comme l'ultime solution pour de nombreux ressortissants -et notamment des veuves- parfois confrontés à des situations dramatiques du fait des failles de la politique de solidarité en faveur du monde combattant.**

Même la Cour des comptes, dans un récent rapport pourtant très sévère pour le monde combattant, reconnaît le rôle indispensable de l'ONAC en la matière et souligne sa capacité d'adaptation.

*« L'action sociale de l'ONAC a profondément évolué depuis le début des années 1990, en raison de l'émergence de la précarité dans la génération*

*des anciens combattants d'Afrique du Nord. Le dispositif AFN et les aides aux allocataires du RMI ont permis à leurs bénéficiaires de disposer de compléments de ressources. De même, les enfants de harkis se voient offrir des formations agréées par l'Education nationale qui mettent en œuvre une pédagogie confirmée. »<sup>1</sup>*

Il importe donc d'accompagner cette action, notamment sur le plan budgétaire, plutôt que de la freiner.

**Aussi votre commission ne peut comprendre le souci affiché par le Gouvernement de restreindre les crédits d'action sociale alors même qu'il ne propose pas de dispositif de solidarité alternatif.**

Certes, lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a finalement accepté de majorer de 15 millions de francs supplémentaires les crédits d'action sociale de l'ONAC. Mais cette initiative tardive ne suffira pas à apaiser la crainte initialement suscitée.

### **3. Une politique de la mémoire en trompe-l'œil**

#### *a) L'opacité des imputations budgétaires*

La refonte de l'organisation ministérielle des anciens combattants s'est traduite l'an passé par le transfert de la quasi-totalité des crédits relatifs à la mémoire vers le budget de la Défense.

Seuls subsistent dans le budget des anciens combattants deux articles budgétaires au sein de deux chapitres distincts : il s'agit de l'article 10 du chapitre 46-03 (*frais de voyage sur les tombes des morts pour la France*) et de l'article 20 du chapitre 46-04 (*subventions en faveur des actions de mémoire*).

Votre commission s'était inquiétée l'année passée des conséquences d'une telle modification de la nomenclature budgétaire.

*« La restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants s'est accompagnée d'une refonte de la politique de la mémoire.*

*« Cette refonte concerne d'abord l'organisation ministérielle. Alors que la politique de la mémoire était jusqu'à présent menée par la délégation à la mémoire et à l'information historique, elle sera désormais menée par une nouvelle direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.*

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », juin 2000.

*« Cette refonte concerne également la nomenclature budgétaire. L'ensemble des crédits relatifs à la mémoire ont ainsi été transférés vers le budget de la défense, à l'exception des subventions en faveur des actions de mémoire.*

*« Votre commission s'interroge sur l'opportunité de ces évolutions. Elle exprime en effet la crainte qu'elles ne se traduisent par le relâchement du lien entre la mémoire et les anciens combattants, alors que ces derniers ont à l'évidence un rôle privilégié pour toute politique de mémoire. »<sup>1</sup>*

Or, ces craintes semblent s'être avérées fondées.

D'une part, la nomenclature a une nouvelle fois évolué, une partie des crédits consacrés à l'information historique -à hauteur de 6,3 millions de francs-, transférée l'an passé au budget de la Défense, est réinscrite cette année dans le budget des anciens combattants.

**Votre commission ne peut voir dans ce « jeu de passe-passe » que le souci du Gouvernement de répondre à ses préoccupations, ce dont elle se félicite.**

D'autre part, la principale conséquence de cette modification de la nomenclature budgétaire est en définitive de rendre impossible toute lecture budgétaire de la politique de la mémoire. Ainsi, au budget des anciens combattants, les crédits relatifs à la mémoire, répartis au sein de deux chapitres différents, ne peuvent être isolés dans le bleu budgétaire. Plus globalement, le souci d'une vision exhaustive rend nécessaire une consolidation, toujours périlleuse, de différents articles de différents budgets. La tâche du lecteur n'en est guère simplifiée.

#### *b) Un effort budgétaire ambigu*

Pour apprécier l'effort budgétaire en faveur de la mémoire, il importe donc de distinguer les crédits inscrits au budget des anciens combattants de l'effort budgétaire global.

#### **• Les crédits inscrits au budget des anciens combattants**

Dans sa réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, le secrétaire d'Etat se félicite du *« renforcement de la politique de la mémoire, dont les moyens augmenteront substantiellement en 2001, passant de 5,1 millions de francs en loi de finances initiale pour 2000 à 18,3 millions en projet de loi de finances pour 2001. »*

**En réalité, cette augmentation « substantielle » n'est qu'apparente. La hausse affichée de 13,2 millions de francs ne correspond qu'à une augmentation réelle de 2,1 millions de francs des crédits.**

---

<sup>1</sup> Sénat, Avis n° 93, tome VI (1999-2000).

Ce décalage s'explique de deux manières :

- un transfert interne de 4,8 millions de francs au sein du chapitre 46-04, les subventions directes en faveur des actions de mémoire se substituant aux subventions aux associations à cette même fin ;

- un transfert de 6,3 millions de francs en provenance du budget de la défense, du chapitre 34-01 vers le chapitre 46-04.

• *Les crédits « consolidés »*

**Evolution des crédits consacrés à la mémoire**

(en millions de francs)

Chapitre	Intitulé	LFI 2000	PLF 2001
<b>31-96 art. 30</b> <i>budget Défense</i>	Personnels recrutés à l'étranger (entretien des sépultures)	3,7	4,0
<b>34-01 art. 10</b> <i>budget Défense</i>	Commémorations	2,7	2,7
	Information historique	11,8	5,5
	Actions culturelles	5,1	5,1
<b>37-61 art. 10</b> <i>budget Défense</i>	Entretien des nécropoles nationales	7,6	7,8
<b>46-03 art. 10</b> <i>budget Anciens combattants</i>	Frais de voyage sur les tombes des morts pour la France	1,3	1,3
<b>46-04 art. 20</b> <i>budget Anciens combattants</i>	Subventions en faveur des actions de mémoire	5,1	18,3
<b>54-41 art. 98</b> <i>budget Défense</i>	Remise en état des sépultures de guerre ( <i>crédits de paiement</i> )	10,3	22,0
<b>Total</b>		<b>47,6</b>	<b>66,7</b>

Source : SEDAC

**Le tableau ci-dessus montre que « la volonté de promouvoir une politique active de la mémoire dynamique » que croyait distinguer le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale dans ce projet de budget se résume en définitive à un simple renforcement des moyens budgétaires consacrés à la remise en état des sépultures de guerre.**

Votre commission ne peut d'ailleurs que s'associer à cette politique dans la mesure où elle attire l'attention du Gouvernement depuis plusieurs années sur les retards accumulés dans l'exécution du programme 1994-2000 de rénovation des sépultures. Alors que 2000 devait marquer la fin de ce programme, celui-ci n'aura été exécuté que pour moitié. Un effort conséquent était donc nécessaire. Votre commission en prend acte.

### Mise en œuvre de l'échéancier du plan de rénovation des sépultures

(en millions de francs)

Exercice	Autorisations de programme				Crédits de paiement			
	Echéancier prévisionnel	Loi de finances initiale	Crédit après régulation	Ecart prévision/ Crédits disponibles	Echéancier prévisionnel	Loi de finances initiale	Crédit après régulation	Ecart prévision/ Crédits disponibles
1994	6	6	6	0	3	3	3	0
1995	10	10	10	0	6	6	6	0
1996	8	7	5,25	- 2,75	8	7,5	6,65	- 1,35
1997	6	3,25	0	- 2,75	8	8,125	6,5	- 1,5
1998	6	3,25	0	- 2,75	8	3,25	0	- 4,75
1999	8	5	5	- 3	9	3,25	3,25	- 5,75
2000	6	12	(nc)	(nc)	8	8	(nc)	(nc)
<b>Totaux</b>	<b>50</b>	<b>46,5</b>	<b>26,35</b>	<b>- 17,5</b>	<b>10</b>	<b>39,12</b>	<b>25,4</b>	<b>- 19,1</b>

Source : SEDAC

## II. LES MESURES NOUVELLES : DES AVANCÉES POUR LE MOINS PARCIMONIEUSES

Votre commission avait insisté l'an passé sur un certain nombre d'améliorations nécessaires des dispositifs en faveur du monde combattant. Elle aurait souhaité que le projet de loi de finances les prennent, au moins pour partie, en considération dans un contexte budgétaire plus favorable.

Tel n'est hélas pas le cas, ses propositions n'ayant en effet trouvé qu'un bien faible écho.

### A. *DES ATTENTES DÉÇUES*

#### 1. **Des arbitrages initiaux très médiocres**

Le projet de loi de finances adopté en Conseil des ministres ne prévoyait que quatre mesures nouvelles.

Si l'effort budgétaire supplémentaire peut paraître conséquent (236 millions de francs y sont en effet affectés), ces mesures nouvelles restent néanmoins insuffisantes, celles-ci ne constituant en définitive qu'un simple prolongement des mesures adoptées les années précédentes.

En outre, ces mesures nouvelles sont d'importance diverse. Si certaines apparaissent effectivement nécessaires, d'autres restent en revanche très en retrait par rapport aux attentes du monde combattant.

##### *a) Des mesures souvent insuffisantes*

##### **• *Le rattrapage inabouti des pensions des plus grands invalides***

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit, dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2000, la poursuite du rattrapage de la valeur du point de la pension militaire d'invalidité pour les plus grands invalides.

Ce rattrapage reste cependant inachevé.

Votre commission avait l'an dernier exprimé la crainte que la revalorisation trop limitée intervenue en 2000 ne permette pas un rattrapage intégral en 2001. Cette crainte a hélas été confirmée. Il manque en effet 35 millions de francs.

M. Jean-Pierre Masseret s'est engagé, lors de son audition devant votre commission, à ce que le rattrapage soit définitif en 2002. Votre commission en prend acte, mais aurait souhaité un rattrapage intégral dès 2001.

***• Le relèvement bien lent du plafond majorable de la retraite mutualiste***

L'article 53 du projet de loi de finances prévoit de porter l'indice de référence du plafond majorable de la retraite mutualiste de 105 à 110 points d'indice à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, pour un coût budgétaire de 13 millions de francs.

Votre commission observe que cette mesure n'est que la simple poursuite, à un rythme identique, des revalorisations instituées par les précédents budgets. Elle considère cependant que ce rythme de progression reste bien lent, retardant d'autant l'aboutissement de l'objectif des 130 points qu'il reste souhaitable d'atteindre à terme.

***b) Des réformes parfois souhaitables***

***• L'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Algérie***

Votre commission avait l'an passé observé que l'assouplissement progressif des conditions d'attribution de la carte du combattant ne permettait pas « de prendre en compte la situation particulière des rappelés ».

Aussi, elle ne peut que se féliciter de la mesure prévue à l'article 51 du projet de loi de finances pour 2001 qui ramène à quatre mois la durée de séjour minimale en Algérie pour les seuls rappelés leur ouvrant droit à l'obtention de la carte du combattant. Une telle disposition, qui représente un coût budgétaire évalué à 118 millions de francs en 2001, au titre de la retraite du combattant, devrait concerner 44.000 anciens combattants.

Votre commission observe toutefois qu'une telle mesure n'est pas explicitement étendue aux rappelés en Tunisie et au Maroc -même si le secrétaire d'Etat s'est engagé à faire bénéficier ceux-ci de la mesure- et souligne qu'elle ne prend pas en compte la situation particulière des « maintenus ».

***• L'attribution du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) aux anciens combattants d'Algérie et d'Indochine présents sur les théâtres d'opérations postérieurement à la date officielle de cessation des combats***

Là encore, votre commission ne peut que se féliciter d'une telle mesure, qui permet aux anciens combattants ayant servi en Algérie jusqu'au

1<sup>er</sup> juillet 1964 et en Indochine jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1957 de pouvoir obtenir le TRN.

Elle rappelle d'ailleurs qu'elle s'était, dans son précédent avis budgétaire, prononcée en faveur d'une telle disposition.

*« Actuellement, le Titre de reconnaissance de la Nation (TRN) ne peut être attribué au titre des services effectués en Algérie après le 2 juillet 1962.*

*« Or, l'insécurité a existé pour les militaires français bien après cette date. En outre, la médaille commémorative des opérations de sécurité et de maintien de l'ordre en Algérie est attribuée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.*

*« Votre commission ne peut alors qu'être favorable à ce que le TRN puisse être attribué aux militaires français qui ont servi en Algérie jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964. »*

Cette disposition, dont les modalités d'application seront définies par décret, est intégrée dans le projet de loi de finances qui prévoit l'inscription de crédits nouveaux à ce titre -du fait de l'incidence d'une telle mesure sur le fonds de solidarité- à hauteur de 84 millions de francs.

## **2. De nouvelles propositions à l'Assemblée nationale trop timides**

### *a) Des améliorations très partielles*

L'examen du budget des anciens combattants en première lecture à l'Assemblée nationale n'a pas, loin s'en faut, permis de modifier l'équilibre général de ce budget.

Il s'est toutefois traduit par un double infléchissement<sup>1</sup>.

D'une part, le Gouvernement a inscrit 15 millions de francs supplémentaires pour les crédits du titre IV *« sur le chapitre 46-51 afin d'abonder la subvention d'action sociale de l'ONAC en faveur d'actions prioritaires de solidarité »* selon les termes du secrétaire d'Etat.

D'autre part, le Gouvernement a introduit une disposition permettant la levée de la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant des anciens combattants d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> Auquel il fait également ajouter le vote de deux articles additionnels sans incidence budgétaire, le premier modifiant le code de la mutualité afin de préserver la spécificité des organismes mutualistes gérant la rente mutualiste du combattant, le second instituant une commission d'étude sur la dé cristallisation.

*b) Des effets en définitive très relatifs*

**Si ces mesures apparaissent incontestablement aller dans le bon sens, elles n'en demeurent pas moins très relatives, voire ambiguës.**

Ainsi, la majoration de 15 millions de francs des crédits se révèle inférieure à celle de 30 millions de francs obtenue l'année passée en première lecture à l'Assemblée nationale.

**De même, la levée de la forclusion sur les retraites du combattant « cristallisées » ne doit pas être surestimée.**

Sur ce point, votre commission observe qu'il s'agit simplement de mettre en conformité la pratique gouvernementale avec le droit, un récent avis du Conseil publié au Journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 2000 précisant l'illégalité des irrecevabilités opposées par l'administration aux demandes d'obtention de la retraite du combattant.

Elle constate en outre qu'une telle mesure n'est pour l'instant pas financée.

Elle souligne enfin que cette mesure reste très partielle et ne peut en aucun cas être assimilée à une mesure générale de décristallisation. Elle n'aborde en effet que l'attribution de la retraite du combattant et n'évoque ni les pensions d'invalidité, ni le montant de la retraite du combattant. Tout juste en constitue-t-elle une première ébauche pour la seule retraite du combattant. **En ce sens, votre commission exprime même la crainte qu'une telle disposition ne se traduise en définitive par un retour en arrière par rapport à la législation actuelle dont le tort principal est finalement de ne pas être appliquée.**

***B. DE NÉCESSAIRES AMÉLIORATIONS***

Chaque année, à l'occasion de son avis budgétaire, votre commission fait le point sur les principales questions relatives au monde combattant restant en suspens et insiste sur les réformes prioritaires à engager.

Cette année, votre commission ne manquera pas à cette tradition, même si ce travail tend à se révéler plus ingrat que stimulant dans la mesure où bien rares sont les propositions que le Gouvernement reprend à son compte.

## 1. Poursuivre avec célérité les réformes engagées

### a) La « dé cristallisation »

Le présent budget, en abordant enfin -même si c'est par le petit bout de la lorgnette- la question de la « dé cristallisation » ne manquera pas de faire renaître l'espoir d'une avancée significative, après quatre années d'inaction du Gouvernement. Cet espoir ne doit pas être déçu.

#### La cristallisation

Au cours des deux guerres mondiales, plus de 1,4 million de soldats venus d'Afrique, du Maghreb, d'Indochine ou d'autres colonies, sont courageusement venus combattre sur le territoire national pour participer à la défense de la République.

Depuis 1959 pour l'Indochine et depuis 1960 pour les autres Etats anciennement placés sous souveraineté française, les pensions militaires d'invalidité et les retraites du combattant versées à ceux qui ont combattu pour le drapeau français sont « cristallisées » à la valeur atteinte lors de l'accession à l'indépendance de ces Etats.

Certes, c'est à l'honneur de la France d'avoir maintenu les pensions même en les cristallisant. D'autres pays, comme la Grande-Bretagne, ont choisi de les supprimer pour les ressortissants de leurs anciennes colonies.

Au 1er janvier 1999, 31.000 personnes bénéficiaient d'une pension « cristallisée » et 62.000 d'une retraite du combattant « cristallisée ». Le coût budgétaire de ces pensions et retraites était à cette date de 127 millions de francs.

Les conséquences d'une telle cristallisation sont aujourd'hui de deux ordres.

D'abord, la valeur actuelle du point d'indice est très disparate selon les pays. Cela tient aux différentes dates d'accession à l'indépendance, mais aussi aux revalorisations ponctuelles intervenues depuis lors de manière distincte selon les pays. Ainsi, alors que la valeur du point est actuellement de 81,46 francs en métropole, elle atteint 45,05 francs à Djibouti, 27,97 francs au Sénégal, mais seulement 9,02 francs en Algérie, 7,77 francs au Maroc et en Tunisie et 3,14 francs dans l'ex-Indochine.

Ensuite, une forclusion pèse *de facto* sur les nouvelles demandes, qu'il s'agisse d'obtenir l'attribution d'une retraite du combattant, de demander une réversion de la pension d'invalidité ou de reconnaître l'aggravation d'une invalidité.

Il reste certes possible de prévoir, par voie réglementaire, des revalorisations et des levées de forclusion. Celles-ci restent cependant très rares, la dernière remontant à 1995.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, M. Jean-Pierre Masseret avait pourtant annoncé son souci d'engager un débat sur la dé cristallisation, reconnaissant notamment les retards en matière de pouvoir d'achat accumulés dans les pays du Maghreb et les conséquences souvent dramatiques liées à la forclusion des droits nouveaux.

Mais, le projet de loi de finances pour 2000 ne prévoyait cependant aucune mesure en ce sens. M. Jean-Pierre Masseret reconnaissait alors, devant le Sénat, une certaine amertume : *« c'est un échec personnel que j'enregistre. Je ne peux pas en dire plus. Je me suis bagarré tout au long de l'année pour faire avancer ce dossier, sans résultat »*<sup>1</sup>.

Aussi, votre commission vous avait proposé l'an passé d'adopter un amendement portant article additionnel faisant un premier pas dans le sens d'une dé cristallisation. Elle justifiait alors sa démarche de la manière suivante.

*« Votre commission a souligné les difficultés nées de la cristallisation et l'absence de toute mesure de dé cristallisation partielle depuis 1995.*

*« Considérant qu'une mesure générale de dé cristallisation serait très coûteuse, elle vous propose donc de cibler l'effort sur les difficultés les plus évidentes.*

*« Aussi, cet article additionnel, qu'elle propose d'insérer dans le projet de loi, prévoit deux types d'ajustements.*

*« Premièrement, il lève temporairement, pour l'année 2000, la forclusion pesant sur les demandes nouvelles.*

*« Deuxièmement, il revalorise les pensions d'invalidité et les retraites de combattants de 20 % dans les pays qui ont accumulé le plus grand retard : les pays du Maghreb et d'Indochine.*

*« Votre commission estime qu'une telle mesure constituerait un signe de reconnaissance tangible envers nos anciens combattants d'outre-mer pour les sacrifices consentis. Au moment où le Parlement reconnaît l'état de guerre en Algérie, un nouveau geste serait cohérent avec cette reconnaissance et serait à l'honneur de la France.*

*« Votre commission observe en outre que la mise en place d'un nouveau circuit de paiement des pensions dans les pays placés anciennement sous souveraineté française garantira le versement effectif des pensions d'invalidité et des retraites du combattant aux intéressés. A l'avenir, ce seront en effet les consulats qui verseront les pensions et les retraites.*

*« Il s'agit donc à la fois d'une mesure de justice et d'une mesure pragmatique.*

*« Une telle mesure pourrait bénéficier à quelque 30.000 pensionnés et à quelque 40.000 titulaires de la retraite du combattant. Le coût de la revalorisation de 20 % peut être estimé à environ 15 millions de francs. »*

Le Gouvernement a cependant évoqué l'article 40 de la Constitution contre cet amendement.

**Votre commission, dans ces conditions, ne proposera pas cette année d'amendement. Elle n'en continue pas moins à défendre la même position. Il est à la fois nécessaire de revaloriser les pensions et retraites les plus faibles et de lever la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux ou sur la révision des droits existants.**

---

<sup>11</sup> Journal Officiel, Débats Sénat, séance du 11 décembre 1999, p. 7411.

Elle considère en outre que l'article additionnel adopté en première lecture à l'Assemblée nationale reste insuffisant. C'est pourquoi elle demande solennellement au Gouvernement de mettre un terme à l'interprétation délibérément restrictive qu'il a actuellement des textes régissant la cristallisation pour lever la forclusion de fait pesant sur l'attribution de droits nouveaux et sur la reconnaissance de toute aggravation d'un handicap reconnu, dans le respect de l'avis du Conseil d'Etat. Elle estime en effet que la stratégie de l'administration visant à engager systématiquement des recours contentieux contre les demandes pourtant légalement justifiées n'est pas digne de notre pays.

*b) L'indemnisation des orphelins des déportés*

A la suite des propositions formulées par le second rapport d'étape de la Mission Mattéoli, le Gouvernement a publié un décret prévoyant l'indemnisation des orphelins des personnes de confession israélite, déportées à partir de France et mortes en déportation.

**Le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000  
instituant une mesure de réparation  
pour les orphelins dont les parents ont été victimes  
de persécutions antisémites**

**• Les bénéficiaires**

La mesure concerne les orphelins de toute personne « qui a été déportée à partir de France dans le cadre des persécutions antisémites et a trouvé la mort en déportation », si l'orphelin était mineur à la date du départ en déportation.

Toutefois, sont exclues de ce droit à réparation les personnes percevant une indemnité viagère versée par l'Allemagne ou l'Autriche.

**• L'indemnisation**

Elle prend la forme :

- soit d'une indemnité en capital de 180.000 francs ;
- soit d'une rente viagère de 3.000 francs par mois.

**• Le financement**

Le paiement des rentes viagères et des indemnités en capital est assuré par l'ONAC et est financé sur les crédits inscrits au chapitre 46-02 du budget des services généraux du Premier ministre. Le projet de budget pour 2001 prévoit ainsi une majoration de 200 millions de francs de ces crédits.

**Votre commission ne peut que se féliciter d'une telle mesure permettant le nécessaire exercice de la réparation pour les orphelins de déportés juifs n'ayant jamais été indemnisés. Il était à l'évidence nécessaire de reconnaître leurs souffrances et de leur assurer enfin une juste**

indemnisation, eu égard aux failles encore existantes de notre réglementation en ce domaine.

**Elle s'interroge toutefois sur le champ d'application restreint d'une telle mesure et sur la possibilité de son extension aux autres catégories d'orphelins de victimes du nazisme.**

Certes, notre législation a déjà mis en place des mesures de réparation en faveur des déportés, qu'ils soient « résistants » ou « politiques » : droit à pension militaire d'invalidité, régime d'indemnisation en capital (mis en place en 1948 et 1953), indemnisation prévue par l'accord franco-allemand du 15 juillet 1960.

Toutefois, l'indemnisation des orphelins de déportés ne semble guère avoir été effective.

Ainsi, au 31 décembre 1999, seuls 92 orphelins de déportés perçoivent une pension de l'ordre de 40.000 francs par an.

De même, l'indemnisation des orphelins de déportés morts en Allemagne prévue par l'accord franco-allemand de 1960 n'a permis que l'indemnisation de 8.851 orphelins, l'indemnité n'ayant alors atteint qu'une valeur actualisée de l'ordre de 45.000 francs.

Dans ces conditions, et dans un souci d'équité, votre commission estime nécessaire d'étudier en détail les conditions d'une extension de la mesure de réparation prévue par le décret du 13 juillet 2000 à l'ensemble des orphelins des déportés morts en déportation.

## **2. Ouvrir enfin de nouveaux chantiers**

### *a) Les veuves d'anciens combattants*

Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, 1.750.000 veuves étaient ressortissantes de l'ONAC. Mais seules moins de 150.000 d'entre elles étaient « pensionnées » au 1<sup>er</sup> janvier 2000, c'est-à-dire bénéficiaient de la réversion de la pension d'invalidité de leur mari décédé.

**Votre commission tient ici à insister sur la situation souvent très préoccupante de ces veuves.** Elles sont en effet confrontées de plus en plus régulièrement à de graves difficultés financières. Ainsi, en 1999, les services départementaux de l'ONAC ont dispensé une aide financière à 7.587 veuves d'anciens combattants, alors que seulement 4.500 en avaient bénéficiée en 1997.

Une telle situation est inacceptable.

L'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances par le Sénat, M. Jean-Pierre Masseret avait indiqué que « *le dossier des veuves est un de ceux que je souhaite remettre à plat l'an prochain* »<sup>1</sup>.

Force est de constater que cette remise à plat, pourtant d'une extrême urgence, tarde à se concrétiser même si le secrétaire d'Etat vient de lancer, au mois d'octobre, une concertation avec le monde combattant sur ce sujet.

Il semble que les propositions du secrétaire d'Etat s'orientent pour le moment dans deux directions :

- la possibilité, pour les veuves des plus grands invalides, qui bien souvent n'ont exercé aucune activité professionnelle, de pouvoir accéder à une retraite par le biais d'un système de cotisation dérogatoire ;

- le recyclage des ressources du fonds de solidarité afin de financer une aide spécifique pour les veuves d'anciens combattants sous la forme d'une allocation différentielle sous condition de ressources.

Sans préjuger de la concertation en cours, votre commission rappelle qu'elle a formulé voici deux ans une série de propositions. Elle ne les rappellera pas. Elles sont connues.

**Rappel des propositions de votre commission  
en faveur des veuves d'anciens combattants**

Une première solution pourrait consister dans l'introduction d'une possibilité de réversion de la retraite du combattant.

Une seconde solution serait l'assouplissement des conditions de réversion des pensions d'invalidité. A cet égard, votre commission suggère que la valeur minimale du taux d'invalidité requis permettant une réversion automatique de la pension soit ramenée de 85 % à 60 %. Une telle mesure profiterait ainsi à 2.000 veuves pour un coût raisonnable de l'ordre de 50 millions de francs.

La dernière solution passerait par la revalorisation des pensions de veuves. Votre commission rappelle que la pension de veuve au taux normal est inférieur au minimum vieillesse.

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel, Débats Sénat, séance du 11 décembre 1999, p. 7412.*

**Dans ces conditions, votre commission étudiera avec la plus extrême vigilance les propositions qui résulteront de la concertation en cours. Pour le moment, elle se contentera donc d'insister sur deux priorités :**

**- cette concertation doit déboucher rapidement sur des mesures concrètes ;**

**- les actions en faveur des veuves d'anciens combattants ne peuvent se résumer à une simple politique d'action sociale.**

**C'est à l'aune de ces exigences que votre commission évaluera les propositions à venir du secrétaire d'Etat.**

*b) La retraite du combattant*

Votre commission juge nécessaire d'explorer plus avant -et non d'écarter d'un revers de la main- les conditions d'un versement anticipé, avant l'âge de 65 ans, de la retraite du combattant. Celle-ci ne peut en aucun cas être assimilée à une pension de vieillesse. Il s'agit ici d'une prestation de reconnaissance. Dès lors, on peut s'interroger sur l'âge d'ouverture des droits, et ce d'autant plus que c'est souvent à partir de 60 ans que les anciens combattants d'Afrique du Nord rencontrent le plus de difficultés.

Pour autant, un abaissement de l'âge d'attribution a un coût significatif : 1,5 milliard de francs s'il est ramené à 60 ans. Dans ces conditions, la voie est sans doute étroite, mais il reste souhaitable **d'étudier la possibilité d'un abaissement progressif de l'âge d'attribution de la retraite du combattant** parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité.

*c) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes*

Votre commission estime urgent de clore au plus vite la question de l'indemnisation des incorporés de force dans des formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD). Alors que les incorporés de force dans l'armée allemande ont bénéficié d'une indemnisation accordée par la fondation « Entente franco-allemande », les incorporés de force dans les formations paramilitaires, non titulaires du certificat d'incorporé de force, attendent toujours une telle indemnisation.

Pourtant un accord est intervenu en juin 1998 au sein de l'« Entente franco-allemande » et le recensement des éventuels bénéficiaires a été clos le 31 mars 1999. Mais le projet de budget pour 2001 ne prévoit toujours aucune

inscription des crédits budgétaires correspondants. Cette situation est profondément regrettable.

9.000 personnes, principalement les femmes, sont actuellement victimes d'un imbroglio juridique, le règlement intérieur de la Fondation ne permettant pas d'accorder la moindre indemnisation aux incorporés de force dans les formations paramilitaires et se limitant aux seuls incorporés de force dans l'armée allemande.

**Votre commission ne peut que déplorer une telle situation et appelle en conséquence le Gouvernement à prendre enfin ses responsabilités dans ce dossier.**

*d) La commémoration des morts de la guerre d'Algérie*

Votre commission ne saurait clore son avis budgétaire sans évoquer la délicate question de la date de commémoration des morts de la guerre d'Algérie.

Au moment où la France vient enfin de reconnaître officiellement la guerre d'Algérie, au moment où elle entame une réconciliation avec le peuple algérien, il serait regrettable que notre pays n'accompagne pas ce travail de mémoire et de réconciliation par un hommage solennel à ceux qui sont « morts pour la France » lors de cette guerre.

Il importe donc de fixer une date de commémoration, une date de recueillement qui ne serait ni fériée, ni chômée et qui constituerait une journée de souvenir.

Le Sénat a fait des propositions. Elles n'ont cependant pas recueilli le nécessaire consensus et ont été abandonnées.

Dès lors, il appartient, à son tour, au Gouvernement de prendre ses responsabilités, en accord avec les partenaires combattants, pour trouver une issue acceptable par tous à ce débat. Et votre commission ne peut que déplorer qu'un tel débat, pourtant nécessaire, ne se traduise aujourd'hui que par de nouvelles crispations.

\*

\* \*

**Constatant que le projet de budget restait bien en retrait par rapport aux attentes du monde combattant, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants pour 2001.**

**Elle a en revanche émis un avis favorable à l'adoption des articles 51, 52, 53 et 53 *quater* (nouveau) du projet de loi de finances pour 2001 rattachés à ce budget. Et elle a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les articles 53 *bis* et 53 *ter* (nouveaux).**

## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### *Art. 51*

#### **Conditions d'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Algérie**

Cet article, qui modifie l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité, assouplit les conditions d'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Algérie.

Depuis la loi de finances pour 1998, les conditions d'attribution de la carte du combattant ont été aménagées en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord. Pour ceux-ci, une durée minimale de présence ouvre droit à la carte du combattant. Cette durée minimale est progressivement passée de 18 à 12 mois.

Pour autant, cet assouplissement progressif n'a pas permis de prendre en compte la situation particulière des rappelés, qui, après avoir effectué leur période de service militaire obligatoire, ont été de nouveau appelés sous les drapeaux, pour une durée généralement comprise entre cinq et six mois, compte tenu de la situation en Afrique du Nord.

Aussi, en fixant à quatre mois la durée minimale de séjour en Algérie pour les rappelés, cet article permet de prendre en compte leur situation particulière.

Votre commission ne peut que souscrire à une telle mesure de reconnaissance et de réparation qu'elle appelait de ses vœux.

Toutefois, elle observe que cet article ne concerne pas explicitement les rappelés au Maroc et en Tunisie -même si le secrétaire d'Etat s'est engagé

à les prendre en compte- et n'apporte pas forcément une réponse à la situation particulière des « maintenus ».

**Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Art. 52*

**Poursuite de la revalorisation des pensions d'invalidité  
« gelées » entre 1991 et 1995**

Le présent article, qui modifie l'article L. 114 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité, permet la poursuite du rattrapage de la valeur du point des pensions gelées entre 1991 et 1995.

L'article 120 de la loi de finances pour 1991 avait institué un « gel » des plus hautes pensions militaires d'invalidité en excluant du champ d'application des revalorisations au titre du rapport constant les pensions dépassant un indice correspondant à la somme annuelle de 360.000 francs.

Touchant des grands invalides gravement handicapés et nécessitant souvent les soins continus de tierces personnes, cette disposition a concerné près de 1.500 pensionnés entre 1991 et 1994.

L'article 78 de la loi de finances pour 1995 a supprimé la mesure de « gel » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, mais elle n'a pas procédé à la remise à niveau du point de pension des invalides concernés.

Ainsi, à l'heure actuelle, 1.258 pensions restent soumises aux dispositions de l'article L. 114 *bis*.

L'article 123 de la loi de finances pour 2000 a permis d'engager une première étape dans la revalorisation de ces pensions. Toutefois, celle-ci restait très partiellement, le rattrapage n'étant que de 1,5 % alors que l'écart moyen né du gel atteint 7 %.

Le présent article poursuit cette revalorisation à hauteur de 3 %.

Votre commission regrette que, contrairement à ses propositions, le rattrapage ne soit pas définitif dès cette année et qu'il faille encore attendre une année supplémentaire.

**Elle a néanmoins émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Art. 53*

**Relèvement du plafond donnant lieu à majoration  
de la retraite mutualiste du combattant**

Le présent article, qui modifie l'article L. 321-9 du code de la mutualité, vise à poursuivre le mouvement de revalorisation du plafond majorable de la retraite mutualiste.

En application de l'article L. 321-9 du code de la mutualité, les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants qui se sont constitué une rente mutualiste bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé et qui s'élève au fur et à mesure que l'on se rapproche de 60 ans.

Au 31 décembre 1999, le nombre de bénéficiaires de la rente mutualiste est estimé à environ 360.000 pour une rente d'un montant moyen de 5.700 francs.

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

L'article 107 de la loi de finances pour 1998 avait modifié les modalités de revalorisation de ce plafond majorable en l'indexant sur l'indice 95 de la pension militaire d'invalidité. Ce nouveau mode d'indexation permet alors de faire évoluer le montant du plafond majorable en application du rapport constant.

L'article 122 de la loi de finances pour 1999 a porté l'indice de référence du plafond majorable de 95 à 100 points, puis l'article 121 de la loi de finances pour 2000 l'a porté à 105 points.

Le présent article vise à porter cet indice de référence à 110 points.

Ces dispositions ont permis une évolution favorable du plafond majorable, qui avait cependant accumulé un retard significatif.

**Evolution du plafond majorable depuis 1987**

<b>Années</b>	<b>Plafond majorable en vigueur en francs</b>
1987	5.000
1988	5.600
1989	5.600
1990	5.900
1991	5.900
1992	6.200
1993	6.400
1994	6.600
1995	6.750
1996	7.000
1997	7.091
1998	7.496
1999	7.993
2000	8.854
2001*	8.960

\* estimation

**Tout en considérant que le seuil de 130 points constitue toujours l'objectif à atteindre dans les meilleurs délais, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Art. 53 bis (nouveau)*  
**Organismes habilités à délivrer  
la rente mutualiste du combattant**

Cet article additionnel, issu d'un amendement déposé par les membres du groupe socialiste, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

Il propose une nouvelle rédaction pour le premier alinéa de l'article L. 321-9 du code de la mutualité.

Cet article vise à réaffirmer la spécificité des organismes mutualistes chargés de la gestion de la rente mutualiste du combattant au moment où le Gouvernement soumet au Parlement un projet de loi l'habilitant à procéder à la

refonde du code de la mutualité par voie d'ordonnance<sup>1</sup>, afin notamment de transposer en droit interne les directives européennes de 1992 sur les « entreprises d'assurance »<sup>2</sup>.

M. Alain Néri, défendant cet amendement, ne s'en est d'ailleurs pas caché, affirmant qu'il cherchait à « *éviter toute dérive en prenant en compte les précautions nécessaires pour que la retraite mutualiste ne soit pas accaparée par le secteur marchand* ».

Plus précisément, le présent article propose une nouvelle définition des organismes habilités à verser les rentes bénéficiant de la majoration de l'Etat.

A l'heure actuelle, selon la rédaction de l'article L. 321-9, seules peuvent bénéficier de la majoration de l'Etat les rentes constituées par « *les groupements mutualistes auprès, soit d'une caisse autonome mutualiste de retraite, soit de la Caisse nationale de prévoyance* ».

Le présent article modifie cette rédaction et précise qu'il s'agit des rentes constituées « *soit par les mutuelles ou les unions de mutuelles régies par le livre II, soit par les mutuelles ou les unions de mutuelles opérant auprès de la Caisse nationale de prévoyance* ».

La nouvelle rédaction proposée n'apparaît, en première analyse, guère plus fonctionnelle que l'ancienne<sup>3</sup>. Mais cette nouvelle rédaction ne doit finalement pas tant être comparée à l'actuel article L. 321-9 du code de la mutualité qu'au nouvel article L. 222-2 prévu par l'avant-projet de loi relatif au code de la mutualité<sup>4</sup>.

Et selon cet article L. 222-2 prévu par l'avant-projet de loi, les rentes ouvrant droit à majoration de l'Etat sont celles constituées « *par des mutuelles ou des unions de mutuelles régies par le livre II ou par des entreprises régies par le code des assurances, habilitées à cet effet par arrêté conjoint des ministres chargés de la mutualité et de l'économie et des finances* ».

**Aussi, par une manoeuvre juridique un peu hasardeuse anticipant la future refonte du code de la mutualité, cet article tend à exclure les entreprises d'assurance de la gestion de la « rente mutualiste ».**

---

<sup>1</sup> Sur ce point, votre rapporteur renvoie à l'excellent avis de notre collègue André Jourdain (Avis n° 35, 2000-2001).

<sup>2</sup> La France a choisi, à la demande du mouvement mutualiste, de faire figurer les mutuelles dans le champ de ces « entreprises d'assurance ».

<sup>3</sup> Elle apparaît même plus opaque, le livre II du code de la mutualité n'ayant absolument pas, dans sa rédaction actuelle, vocation à régir les mutuelles ou les unions de mutuelles, mais précisant les règles applicables à certains groupements à caractère professionnel...

<sup>4</sup> Avant de se décider pour la procédure des ordonnances, le Gouvernement avait en effet prévu de déposer un projet de loi pour refondre le code de la mutualité.

M. Jean-Pierre Masseret, lors du débat à l'Assemblée nationale, puis lors de son audition devant votre commission, s'est attaché à réaffirmer son souci de garantir la spécificité de la retraite mutualiste. Il a ainsi indiqué que le futur agrément aurait pour fonction de réserver la retraite mutualiste aux mutuelles gérées par le monde combattant. Ces engagements n'ont manifestement pas été jugés suffisants par la majorité plurielle.

**Soucieuse de préserver la spécificité de la retraite mutualiste du combattant, votre commission ne peut que partager les préoccupations exprimées à l'Assemblée nationale.**

**Elle n'est pourtant guère convaincue par la solution proposée par l'Assemblée nationale.**

**Elle insiste ainsi sur l'ambiguïté de la rédaction retenue, qui risque de vider la disposition de son contenu normatif.**

**Elle s'interroge également sur sa compatibilité avec le droit européen.**

**Elle ne peut enfin qu'exprimer un certain scepticisme sur la procédure retenue. Sur ce point, elle rappelle que le Gouvernement s'est en effet engagé à inscrire à l'ordre du jour du Parlement un projet de loi de ratification de l'ordonnance portant refonte du code de la mutualité. Dès lors, il sera toujours temps, pour le législateur, de vérifier à cette occasion que le nouveau code de la mutualité prend en considération le caractère particulier de la rente mutualiste. A défaut, votre commission n'hésiterait pas alors à prendre les mesures appropriées.**

**Aussi, sous réserve de ces observations, votre commission s'en est remise à la sagesse du Sénat quant à l'adoption de cet article.**

*Art. 53 ter (nouveau)*

**Levée de la forclusion pour les retraites du combattant  
des anciens combattants d'outre-mer**

Cet article a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement.

Il vise à lever la forclusion de fait pesant sur les demandes nouvelles d'attribution de la retraite du combattant -au taux « cristallisé »- pour les anciens combattants ressortissants d'Etats anciennement sous souveraineté française.

**Sous une apparence de premier pas en faveur de la « décrystallisation », cet article est en réalité très restrictif et risqué, selon votre rapporteur pour avis, de se traduire en définitive par un retour en arrière si sa rédaction actuelle est maintenue.**

- **Des dispositions restrictives**

Elles sont d'abord restrictives dans le **champ des prestations concernées**. Ces dispositions ne visent en effet que les demandes nouvelles d'attribution de la retraite du combattant. Elles ne concernent donc ni la revalorisation des tarifs, ni la pension militaire d'invalidité -qu'il s'agisse de l'ouverture de droits nouveaux, de la demande de réversion ou de la constatation d'une aggravation du handicap.

Elles sont également restrictives dans leur **champ d'application géographique**. Le présent article modifie en effet les articles 71 de la loi de finances pour 1960 et 26 de la loi de finances rectificative pour 1981. En revanche, il ne modifie pas l'article 170 de la loi de finances pour 1959 qui fixe le régime de cristallisation pour les Etats d'Indochine. Ceux-ci ne seraient donc pas concernés par la mesure.

- **Le risque d'une législation plus contraignante**

Plus grave encore est le risque que cette nouvelle disposition ne constitue en réalité un retour en arrière sur le plan législatif.

**Actuellement, les dispositions des différentes lois précitées ne font en définitive que fixer les règles de revalorisation des retraites du combattant et des pensions militaires d'invalidité en prévoyant justement l'absence de toute revalorisation. En revanche, elles ne s'opposent pas à l'ouverture de droits nouveaux (attribution, réversion, constatation d'une aggravation).**

Une telle analyse est d'ailleurs confirmée par l'avis<sup>1</sup> n° 207388 du 26 novembre 1999 du Conseil d'Etat en réponse à une question de droit posée, sur un cas d'espèce, par le tribunal administratif de Dijon.

Le Conseil d'Etat observe en effet que *« ces dispositions, qui se bornent à fixer les règles de revalorisation des pensions, rentes ou allocations viagères attribuées aux ressortissants algériens, n'ont par elles-mêmes ni pour objet, ni pour effet, de s'opposer à ce que la retraite du combattant soit concédée à un ressortissant algérien titulaire de la carte du combattant ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans postérieurement à la date du 3 juillet 1962 »*.

---

<sup>1</sup> Cet avis a été publié au journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Il ajoute en outre que « *le législateur (...) a entendu, notamment, maintenir (...) le bénéfice que tirent des dispositions de l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, et qui résulte de l'absence d'opposabilité à ces personnes des dispositions de l'article L. 259 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre en vertu desquelles le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension du combattant est suspendu par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité* ».

En conséquence, seule une interprétation abusive de la législation interdit l'attribution de droits nouveaux.

**Dans ces conditions, votre commission considère que le présent article ne peut en aucun cas constituer une solution. Dans sa rédaction actuelle, on peut en effet craindre qu'il ne se traduise *a contrario* par l'interdiction de toute ouverture de droits nouveaux hormis la seule attribution de la retraite du combattant.**

**C'est là toute l'ambiguïté de cette nouvelle disposition. Au mieux, elle serait inutile car elle ne fait que reprendre un avis du Conseil d'Etat qui éclairait déjà l'interprétation à faire de la législation. Au pire, elle serait dangereuse en prévoyant un cadre législatif plus restrictif en matière d'ouverture de droits nouveaux.**

**Dès lors, votre commission ne peut qu'exprimer la plus extrême réserve sur une telle disposition.**

**Dans l'attente des explications qu'elle demandera au Gouvernement d'apporter en séance publique, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du présent article.**

*Art. 53 quater (nouveau)*  
**Institution d'une commission d'étude  
de la revalorisation des pensions**

Cet article, issu d'un amendement présenté par MM. Gremetz, Colombier et Gengenwin, prévoit la mise en place d'une « *commission d'étude de la revalorisation des pensions chargée de proposer les mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer* ».

En clair, il s'agit d'instituer une commission chargée de réfléchir sur la dé cristallisation.

Cet article détermine également les délais dans lesquels la commission remettra son rapport (six mois après son installation) et la composition de cette commission (représentants des associations et de l'administration, ainsi que deux députés et deux sénateurs).

**Votre commission est généralement loin d'être favorable à la multiplication des commissions *ad hoc* qui servent le plus souvent à retarder les décisions nécessaires sur des sujets difficiles. C'est en partie le cas en matière de dé cristallisation, sujet sur lesquelles les constats sont déjà clairement établis et les propositions déjà formulées. Seul manque en effet le courage politique.**

**Pour autant, votre commission n'est pas -dans le cas présent- opposé à la création d'une telle commission, celle-ci pouvant au pire ne servir à rien et au mieux éventuellement contribuer à ébranler la rigidité regrettable du Gouvernement sur ce domaine.**

**Sous réserve de ces observations, elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mardi 24 octobre 2000, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, sur les crédits consacrés à son ministère.*

*M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a tout d'abord rappelé que le projet de budget des anciens combattants pour 2001 diminuait moins que les budgets des années précédentes mais également dans une moindre proportion que la diminution du nombre d'anciens combattants. Il en a conclu que le montant des crédits budgétaires rapporté au nombre d'anciens combattants avait tendance à augmenter.*

*Il a également indiqué que le projet de budget apportait des réponses concrètes à plusieurs revendications du monde combattant. A cet égard, il a souligné que, depuis son entrée en fonctions, il s'était principalement efforcé de résoudre le contentieux existant avec les anciens combattants d'Afrique du nord et que des progrès très sensibles avaient été réalisés. Il a observé que le projet de budget pour 2001 apportait deux nouvelles réponses : l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les rappelés et l'extension des dates permettant d'obtenir le titre de reconnaissance de la Nation.*

*Il a également rappelé que ce projet de budget apportait de nouvelles avancées plus générales : augmentation du plafond majorable de la retraite mutualiste, poursuite du retour à la parité du montant des pensions des plus grands invalides, augmentation des crédits consacrés à la mémoire et soutien accru à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), notamment pour la mise aux normes des maisons de retraite et pour son action sociale.*

*M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, après avoir reconnu l'action menée par le secrétaire d'Etat dans certains domaines, a pour sa part*

*regretté le faible nombre de mesures nouvelles présentées dans le budget et a déclaré ne pas admettre la diminution des crédits, considérant que si le nombre d'anciens combattants pouvait effectivement diminuer, ils étaient confrontés à une précarité croissante.*

*Il a alors interrogé le secrétaire d'Etat sur la question de la dé cristallisation et rappelé le récent avis du Conseil d'Etat laissant espérer la levée de la forclusion pour l'attribution des retraites du combattant.*

***M. Jean-Pierre Masseret** a indiqué que cet avis ne signifiait pas la levée de la forclusion pesant sur la retraite du combattant, même à un taux cristallisé. Il a toutefois considéré que cet avis était important car il pourrait permettre d'avancer dans ce dossier éventuellement au cours de la discussion budgétaire. Il a également précisé qu'il importait de faire d'autres propositions sur la question de la dé cristallisation, notamment en matière de possibilité de réversion, de reconnaissance des aggravations des invalidités et de revalorisation du montant des pensions et retraites, en particulier pour les pays du Maghreb qui sont les seuls à avoir accumulé un retard en termes de pouvoir d'achat.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est ensuite interrogé sur la situation des veuves d'anciens combattants et sur les perspectives de réforme des dispositifs en leur faveur.*

***M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, a indiqué qu'il venait d'engager une discussion avec le monde combattant sur ce sujet. Il a fait part de son souci d'améliorer la situation des veuves, en particulier dans trois situations.*

*S'agissant des veuves des plus grands invalides dont la pension est proche de 4.000 francs par mois et qui n'ont souvent jamais travaillé, il a estimé qu'il fallait réfléchir à un système de cotisation obligatoire dont le financement reste à définir et qui pourrait permettre à la veuve de bénéficier du minimum vieillesse et d'une réversion de la pension de son mari.*

*S'agissant des veuves de guerre, il a jugé qu'il était possible de moduler le nombre de points de pension pour permettre la revalorisation de leur pension.*

*S'agissant des autres veuves ressortissantes de l'ONAC, il a considéré que leur situation relevait sans doute plus de la politique de solidarité générale que d'une action spécifique de son département ministériel. Toutefois, il s'est montré favorable à la mise en place d'une aide spécifique sous condition de ressources. Il a ainsi estimé qu'il était possible de réfléchir à un redéploiement des crédits du fonds de solidarité en faveur des*

veuves mais aussi des anciens combattants en situation de difficulté quotidienne.

*Il a jugé qu'en l'état actuel des choses un élargissement du droit à réparation était difficilement envisageable mais qu'il accordait une attention toute particulière à garantir l'absence de toute remise en cause de celui-ci.*

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est également interrogé sur l'opportunité d'un abaissement éventuellement progressif de l'âge d'obtention de la retraite du combattant.

**M. Jean-Pierre Masseret** a indiqué qu'il s'agissait d'une revendication relativement nouvelle du monde combattant souvent présentée comme une compensation à l'absence de retraite anticipée. Il a fait part de sa réserve sur cette mesure à la fois pour des raisons de principe, considérant que l'âge d'obtention de la retraite du combattant avait toujours été de 65 ans et que l'augmentation de l'espérance de vie en faisait un système de plus en plus favorable, et pour des raisons budgétaires, le coût d'une telle mesure étant estimé à 3,4 milliards de francs sur trois ans, dont 1,5 milliard de francs la première année.

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est inquiété alors de la date d'un retour définitif à la parité des pensions des plus grands invalides.

**M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, s'est engagé à ce que celui-ci soit définitif pour 2002.

Puis, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur les conditions d'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.

**M. Jean-Pierre Masseret** a rappelé que la fondation Entente franco-allemande avait été dotée d'un fonds de 264 millions de Deutsch Mark pour indemniser les incorporés de force, mais que le règlement de la fondation avait exclu les incorporés de force dans les formations paramilitaires. Il a indiqué que seuls pouvaient bénéficier de l'indemnisation ceux qui pouvaient justifier avoir participé à des combats. Il a souligné que le conseil d'administration de l'Entente franco-allemande s'était effectivement engagé à participer à l'indemnisation de ces incorporés de force mais à la condition que des crédits budgétaires y concourent également. Il a alors fait part de sa crainte d'une incompatibilité entre le versement de telles indemnités et le règlement intérieur de la fondation, qui pourrait alors se traduire par un contentieux massif devant les tribunaux entraînant une très forte insécurité juridique pour les bénéficiaires. Il a toutefois précisé qu'actuellement, sur 11.425 dossiers reçus d'incorporés de force dans les formations

paramilitaires, 1.582 avaient été rejetés, 7.901 avaient été traités et 1.242 restaient en instance.

Enfin, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur la position du Gouvernement concernant l'institution d'une date commémorative pour les morts de la guerre d'Algérie.

**M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, a indiqué qu'il constatait sur ce point une forte division du monde combattant et qu'en tant que responsable ministériel il ne proposait pas au Gouvernement de retenir une date parmi plusieurs dates proposées. Il a en effet précisé que les dates du 11 novembre et du 8 mai avaient fait l'objet d'un vote unanime des parlementaires et que l'unanimité ne serait sans doute jamais réalisée pour une date commémorative de la guerre d'Algérie. Il a en revanche rappelé qu'il avait donné ordre aux représentants de l'Etat dans les départements de participer aux différentes cérémonies commémoratives organisées et qu'il cherchait à avancer rapidement sur le dossier du Mémorial national des morts d'Afrique du nord.

**M. Roland Huguet** s'est interrogé sur les conséquences d'une possible ouverture de la gestion de la retraite mutualiste du combattant au secteur marchand en application de la prochaine ordonnance portant refonte du code de la mutualité ; il a souhaité obtenir des assurances sur l'avenir du site national de Lorette.

**M. Louis Boyer** s'est interrogé sur l'amélioration des circuits de paiement des pensions et des retraites versées aux anciens combattants d'outre-mer ainsi que sur le nombre d'anciens déportés politiques encore en vie recensés par les services du secrétaire d'Etat.

**M. Guy Fischer** a regretté que le retour à la parité des pensions des plus grands invalides ne soit pas effectif en 2001.

**M. Alain Hethener** a demandé au secrétaire d'Etat quelle était la répartition de l'effort financier prévue entre l'Etat et la fondation Entente franco-allemande pour l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes. Il s'est également interrogé sur l'éventualité, un moment évoquée par le secrétaire d'Etat, de l'introduction dans le projet de budget d'une mesure ramenant l'âge d'attribution de la retraite du combattant à 60 ans si son bénéficiaire a des ressources inférieures à 5.500 francs par mois.

**Mme Gisèle Printz** est à son tour revenue sur la situation des anciens incorporés de force des formations paramilitaires allemandes, insistant notamment sur la situation des femmes.

*En réponse aux différents intervenants, M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a tenu à souligner l'action des parlementaires qui lui avait permis d'obtenir des arbitrages budgétaires favorables pour le projet de loi de finances pour 2001. Il a indiqué que le projet de budget pouvait être encore amélioré lors de son examen à l'Assemblée nationale, notamment sur une dé cristallisation de la retraite du combattant et sur l'amélioration des dispositifs de solidarité.*

*S'agissant de la retraite mutualiste, il a reconnu que les organismes mutualistes s'étaient inquiétés de la mise en œuvre de la réforme par voie d'ordonnances. Il a toutefois fait part de sa vigilance extrême sur ce sujet, précisant que, pour la gestion de la retraite mutualiste du combattant, le Gouvernement devra donner un agrément à chaque organisme gestionnaire et que l'objectif n'était à l'évidence pas d'en confier la gestion au secteur privé.*

*S'agissant du site de Lorette, il a rappelé qu'il s'agissait de la plus grande nécropole nationale et qu'elle méritait un important effort d'entretien. Il a précisé qu'un partenariat pluriannuel avec les collectivités locales était en cours de négociation pour assurer une amélioration de l'entretien du site.*

*S'agissant des circuits de versement des pensions outre-mer, il a reconnu que les pensions n'arrivaient effectivement pas toujours à leur destinataire. Il a toutefois déclaré qu'il avait chargé les attachés militaires des Ambassades françaises de veiller à l'effectivité du versement des pensions. Il a également déclaré qu'il n'était pas en mesure de préciser immédiatement le nombre de déportés politiques encore en vie.*

*S'agissant du retour à parité des pensions des plus grands invalides, il a confirmé qu'elle serait définitive en 2002.*

*S'agissant des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, il a précisé que la demande initiale de la fondation Entente franco-allemande était celle d'un partage des coûts à parité entre l'Etat et la fondation. Il a également indiqué que des avancées pouvaient être obtenues à condition d'une réelle sécurisation juridique du dispositif d'indemnisation.*

*S'agissant de la retraite du combattant, il a reconnu avoir envisagé à un moment de permettre un abaissement de l'âge d'obtention à 60 ans si les bénéficiaires ont des revenus inférieurs à 5.500 francs par mois et avoir obtenu un arbitrage favorable en ce sens. Il a souligné que le coût d'une telle mesure était très raisonnable, l'évaluant à 84 millions de francs. Toutefois, il a observé que cette mesure n'avait pas été relayée par le monde combattant et qu'il avait, en conséquence, renoncé à l'inclure dans le projet de budget.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

*Au cours d'une première réunion tenue le **jeudi 26 octobre 2000**, sous la **présidence de M. Jean Delaneau, président**, la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros** sur le projet de loi de finances pour 2001 (crédits consacrés aux **anciens combattants**).*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).*

***M. Gilbert Chabroux**, après avoir reconnu que les observations du rapporteur étaient le plus souvent justifiées, a fait part de sa perplexité sur les conclusions du rapporteur pour avis, considérant que celui-ci avait souligné de nombreux points positifs dans le projet de budget. Il a déclaré qu'il avait certes espéré des avancées plus nombreuses dans le projet de budget notamment en faveur des veuves et des plus grands invalides mais qu'il importait d'inscrire ce projet de budget dans la durée, l'action du secrétaire d'Etat ayant permis d'apurer une grande partie du contentieux existant avec les anciens combattants d'Afrique du Nord. Dans ces conditions, il a estimé que ces évolutions favorables ne justifiaient pas le rejet du budget.*

***M. Guy Fischer** a jugé que la « régression budgétaire » était certes plus faible pour 2001, mais qu'il aurait été possible de présenter un budget plus ambitieux dans un contexte de croissance économique. Il a notamment insisté sur l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les rappelés, qui ne règle pas le cas particulier des anciens combattants du Maroc et de Tunisie, l'absence de rattrapage intégral des pensions des plus grands invalides, l'absence d'avancée sur la retraite du combattant et le caractère partiel de la mesure en faveur des orphelins de déportés. Sur ce dernier point, il a considéré qu'il était important d'étendre les critères d'indemnisation dans un souci de non-discrimination. Il a alors déclaré qu'il réservait son vote sur les crédits en l'attente du débat à l'Assemblée nationale.*

***M. Jean-Louis Lorrain** a regretté l'absence de mesures en faveur des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, soulignant l'urgence à intervenir en ce domaine compte tenu du vieillissement des intéressés. A cet égard, il a considéré qu'il était certes légitime de travailler*

*dans la durée comme le fait le secrétaire d'Etat mais que pour certains cas, la durée était précisément une contrainte majeure.*

*Mme Gisèle Printz a également abordé la question des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, soulignant la forte amertume des intéressés face à la non-reconnaissance par l'Etat de leur souffrance passée. Elle a jugé nécessaire d'intervenir rapidement dans ce domaine.*

*M. Gilbert Chabroux est enfin revenu sur la question de la date de commémoration de la fin de la guerre d'Algérie. Il a souligné les divisions existant au sein du monde combattant. Il a alors déclaré qu'il ne souhaitait pas que la date du 11 novembre soit retenue comme date de commémoration pour ce conflit.*

*En réponse aux différents intervenants, M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a rappelé que ce projet de budget contenait certes quelques avancées. Mais il a considéré qu'elles étaient le plus souvent très partielles (revalorisation du plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant, remise à niveau des pensions des plus grands invalides). Il a également observé que de nombreux problèmes particulièrement urgents et importants n'étaient pas abordés par ce budget, citant les exemples de la décristallisation, du dispositif en faveur des veuves et de l'indemnisation des orphelins des déportés. Il a alors indiqué que c'était principalement au regard de ces carences qu'il proposait un avis défavorable.*

*S'agissant de la question des incorporés de force, il a indiqué que le refus du Gouvernement d'avancer en ce domaine s'expliquait sans doute par la crainte de nouvelles revendications pour l'indemnisation des personnes ayant participé au service du travail obligatoire (STO). Il a cependant observé que les souffrances des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes avaient été, dans la plupart des cas, bien plus fortes que celles des anciens du STO.*

*S'agissant de l'attribution de la carte du combattant aux rappelés, il s'est déclaré en accord avec M. Guy Fischer, observant que la mesure proposée ne réglait pas le cas particulier des rappelés du Maroc et de Tunisie.*

*A l'issue de ce débat, la commission, sur proposition de M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a décidé **d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 2001 et d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 51, 52 et 53 rattachés aux crédits des anciens combattants.***

*Au cours d'une seconde réunion tenue le **jeudi 23 novembre 2000**, sous la **présidence de M. Jean Delaneau, président**, la commission a procédé à un nouvel examen du présent rapport pour avis, suite aux modifications apportées en première lecture par l'Assemblée nationale.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux anciens combattants**, a rappelé que la commission avait examiné, le 26 octobre dernier, le projet de budget pour 2001 relatif aux anciens combattants et que celle-ci avait alors donné un avis défavorable à son adoption.*

*Après avoir indiqué que son examen en première lecture à l'Assemblée nationale s'était traduit le 3 novembre à la fois par une légère majoration des crédits et par l'adoption d'articles additionnels rattachés à ce budget, il a précisé qu'il importait d'examiner à nouveau ce budget non seulement pour donner un avis sur les trois nouveaux articles rattachés, mais aussi pour juger si les modifications intervenues étaient de nature à remettre en cause l'avis adopté par notre commission le 26 octobre dernier.*

*Il a constaté que la première modification résidait dans la majoration de 15 millions de francs des crédits, destinée à abonder la subvention d'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), notamment en faveur des veuves. Il a observé que cette majoration allait dans le bon sens, le projet initial se traduisant par une réduction des crédits d'action sociale de l'ONAC.*

*Il a toutefois constaté qu'elle ne modifiait pas sensiblement l'équilibre général du budget puisqu'elle ne représentait en effet que 0,06 % des crédits et qu'elle restait inférieure de moitié à la majoration des crédits intervenue l'année passée en première lecture à l'Assemblée nationale. Il a également considéré que la politique en faveur des veuves d'anciens combattants ne pouvait se réduire à une simple politique ponctuelle d'action sociale.*

*La commission a ensuite procédé à l'examen des trois nouveaux articles additionnels.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'article 53 bis (nouveau) répondait au souci de préserver la spécificité de la retraite mutualiste, en excluant les entreprises d'assurance du champ des organismes habilités à la gérer.*

*Déclarant partager les préoccupations exprimées par cet article, il a fait part de sa perplexité face à la rédaction « hasardeuse » de cet article, rappelant que le Gouvernement s'apprêtait à refondre le code de la mutualité par ordonnance. Il a souligné que sa portée était principalement symbolique*

*et se voulait être un signal adressé au Gouvernement, qui a d'ailleurs déjà donné des assurances au monde combattant sur ce point.*

*Il s'est interrogé aussi sur sa compatibilité avec le droit européen.*

**M. Marcel Lesbros** a donc proposé de s'en tenir à un avis de sagesse.

*Présentant l'article 53 ter (nouveau), il a indiqué qu'il visait à lever la forclusion de fait pesant sur les demandes nouvelles d'attribution de la retraite du combattant -au taux « cristallisé »- pour les anciens combattants d'outre-mer.*

*Il a ajouté que, sous une apparence de premier pas en faveur de la « dé cristallisation », cet article était en réalité très restrictif et risquait de se traduire par un retour en arrière sur le plan législatif.*

*Il a souligné que, seule, une interprétation abusive de la législation en vigueur par l'administration interdisait l'attribution de droits nouveaux.*

*Il a alors exprimé la crainte qu'une telle disposition ne se traduise a contrario par l'interdiction de toute ouverture de droits nouveaux hormis la seule attribution de la retraite du combattant.*

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, insistant sur ces réserves, a donc proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption de cet article dans l'attente des explications du Gouvernement en séance publique.

*Il a indiqué que l'article 53 quater (nouveau) prévoyait la mise en place d'une commission chargée de réfléchir sur la dé cristallisation.*

*Déclarant n'être pas favorable à la multiplication des commissions ad hoc, il a rappelé qu'en matière de dé cristallisation les constats étaient déjà établis et que seul manquait le courage dans la prise de décision.*

*Il a toutefois proposé de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, estimant qu'une telle commission pourrait éventuellement contribuer à débloquer la situation.*

*Après avoir indiqué qu'au total les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne lui paraissaient pas suffisantes pour devoir modifier l'avis de la commission sur ce budget, il a proposé de maintenir l'avis défavorable sur les crédits, de donner un avis de sagesse sur les articles 53 bis et 53 ter et de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 53 quater.*

**M. André Jourdain** s'est interrogé sur la compatibilité des dispositions introduites par l'Assemblée nationale dans le nouvel article 53 ter

avec le droit européen. Il s'est en outre demandé s'il n'aurait pas été plus opportun d'attendre le projet de loi de ratification de l'ordonnance portant refonte du code de la mutualité pour légiférer en matière de rente mutualiste si les spécificités de celles-ci n'étaient pas garanties par l'ordonnance.

**M. Guy Fischer**, après avoir déclaré ne pas partager l'avis défavorable déjà émis par la commission tout en s'associant aux réflexions particulières du rapporteur pour avis, a jugé qu'il s'agissait du moins mauvais budget présenté ces dernières années. Il a indiqué que son groupe s'abstiendrait sans doute, à moins que le Gouvernement ne fasse de nouvelles propositions.

**M. Claude Huriet** est revenu sur le dispositif d'indemnisation des orphelins des déportés d'origine juive et a observé notamment que l'indemnisation ne pouvait pas s'appliquer à ceux d'entre eux qui n'étaient pas morts en déportation non plus qu'à l'ensemble des orphelins de déportés. Il s'est alors interrogé sur la possibilité d'une amélioration du dispositif.

**M. Alain Gournac**, tout en se déclarant favorable au dispositif d'indemnisation des orphelins des déportés juifs, s'est toutefois interrogé sur la possibilité de l'étendre à l'ensemble des orphelins de déportés sans distinction d'aucune sorte.

**M. Louis Boyer** a estimé qu'une telle mesure devait effectivement être étendue à tous les orphelins par souci d'équité.

**M. Marcel Lesbros**, rapporteur pour avis, a reconnu que l'article introduit à l'Assemblée nationale, concernant le code de la mutualité, était effectivement d'une rédaction imparfaite et pouvait soulever une question d'incompatibilité avec le droit européen.

S'agissant de la question de l'indemnisation des orphelins de déportés d'origine juive, il a rappelé qu'il avait abordé cette question dans son rapport pour avis et qu'il avait souhaité, à cette occasion, que soient étudiées les conditions dans lesquelles avaient été indemnisés les orphelins pour juger de l'opportunité de l'extension de l'indemnisation. Il a rappelé que les indemnisations qui avaient été versées au lendemain de la guerre lui paraissaient relativement faibles. Il a néanmoins précisé que les crédits relatifs à cette indemnisation n'étaient pas inscrits au budget des anciens combattants, mais au budget des services généraux du Premier ministre.

La commission a alors **confirmé son avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants**. Elle a émis un avis de sagesse quant à l'adoption des articles 53 bis et 53 ter. Elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 53 quater.

Au cours de ses réunions des 26 octobre et 23 novembre 2000, la commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 2001. Elle a émis un avis favorable aux articles 51 à 53 et 53 *quater*, et un avis de sagesse quant à l'adoption des articles 53 *bis* et 53 *ter* qui sont rattachés à ces crédits.