

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

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, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynck, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylia Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Jean-Pierre Vial, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 6) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	5
I. AUDITION DU MINISTRE	5
II. EXAMEN DE L'AVIS	11
AVANT-PROPOS.....	19
I. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SONT TOUJOURS ORIENTÉS À LA BAISSSE	21
A. UNE NOUVELLE DIMINUTION DES CRÉDITS	21
1. <i>Une diminution qui tient avant tout à la baisse des dépenses de solidarité et non à la diminution des parties prenantes à la dette viagère</i>	<i>21</i>
a) Une érosion sensible de l'effort budgétaire	21
b) L'impact ambigu des évolutions démographiques	22
2. <i>Un redéploiement sujet à caution.....</i>	<i>23</i>
a) L'affectation contestable des marges de manoeuvre budgétaire	23
b) Un nécessaire débat sur le redéploiement des crédits.....	23
B. LES INCIDENCES DIVERGENTES DE LA BAISSSE DES CRÉDITS	24
1. <i>Une politique de la réparation préservée</i>	<i>24</i>
a) Une évolution contrastée des dépenses liées à la réparation	24
b) L'application du rapport constant	26
2. <i>Une politique de la solidarité à redéfinir</i>	<i>26</i>
a) L'extinction progressive du fonds de solidarité	27
b) La fragilité des autres actions de solidarité	30
3. <i>Une politique de la mémoire redimensionnée</i>	<i>32</i>
a) Une évolution satisfaisante des crédits.....	32
b) Les conséquences de la réorganisation ministérielle.....	33
II. LES MESURES NOUVELLES RESTENT ENCORE TRÈS MODESTES	34
A. DES MESURES NOUVELLES INSUFFISANTES	34
1. <i>Un projet de budget initial timoré.....</i>	<i>34</i>
a) L'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant.....	34
b) Le relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la rente mutualiste du combattant	34
2. <i>Des modifications apportées à l'Assemblée nationale d'ampleur limitée.....</i>	<i>35</i>
a) Des améliorations pour la plupart marginales	35
b) Les interrogations de votre commission sur la démarche budgétaire du Gouvernement.....	36
B. DE NOMBREUSES QUESTIONS TOUJOURS EN SUSPENS	37
1. <i>Assurer la compensation intégrale du « gel » de la pension des grands invalides.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Faire un premier pas vers la « dé cristallisation ».....</i>	<i>38</i>
3. <i>Conforter la situation des veuves d'anciens combattants.....</i>	<i>39</i>
4. <i>Indemniser rapidement les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.....</i>	<i>41</i>
5. <i>Assouplir les conditions d'attribution du Titre de reconnaissance de la Nation.....</i>	<i>41</i>
6. <i>Etudier la possibilité de ramener de 65 à 60 ans l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite du combattant.....</i>	<i>42</i>

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• <i>Art. 65 (art. L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre)</i> Extension des conditions d'attribution de la carte du combattant.....	43
• <i>Art. 66 (art. L. 321-9 du code de la mutualité)</i> Relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant	44
• <i>Article additionnel après l'article 66 (nouveau) (art. 71 de la loi n° 59-1424 du 26 décembre 1959 et art. 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958)</i> « Décristallisation » partielle des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant.....	46
• <i>Art. 66 bis (art. L. 114 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre)</i> Revalorisation des pensions d'invalidité « gelées » entre 1991 et 1995.....	47

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 16 novembre 1999 sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, sur le projet de loi de finances pour 2000 (crédits consacrés aux anciens combattants).

M. Jean Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, a d'abord présenté les grandes lignes du budget pour 2000. Il a indiqué que ce budget se plaçait dans la continuité des budgets précédents, garantissant le respect du droit à réparation, même s'il ne permettait pas de répondre à toutes les demandes du monde combattant. Il a rappelé que le montant total des crédits s'élevait à 25 milliards de francs, 72 % des crédits étant affectés aux pensions, 23 % des crédits concernant la solidarité, la reconnaissance et la mémoire et seulement 5 % des crédits finançant le fonctionnement. Il a souligné que le budget diminuait de 2 %, tout en observant que la baisse des crédits restait inférieure à celle du nombre de ressortissants, qui devrait atteindre 4 % en 2000.

Il a indiqué que ce budget proposait 110 millions de francs de mesures nouvelles après les modifications apportées en première lecture à l'Assemblée nationale. Il a observé que le budget initial comportait déjà 80 millions de francs de mesures nouvelles, avec notamment l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant à partir d'une durée de service de douze mois en Afrique du Nord, et avec la revalorisation du plafond majorable de la rente mutualiste. Il a déclaré que le débat à l'Assemblée nationale avait permis de dégager 30 millions de francs supplémentaires, affectés à plusieurs mesures nouvelles.

Il a notamment insisté sur l'amorce d'une revalorisation des pensions des plus grands invalides, indiquant que cette revalorisation, destinée à combler l'écart lié au gel intervenu entre 1992 et 1995, devrait être complète l'an prochain. Il a évoqué également d'autres mesures, comme l'augmentation des crédits en faveur de la mémoire, l'augmentation de 5 millions de francs des crédits d'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) en faveur des veuves, l'indemnisation des quelque 150 veuves

des patriotes résistants à l'occupation, et enfin l'amélioration du statut des prisonniers de l'Armée de libération nationale (ALN).

Abordant la réforme de son département ministériel, il a estimé que le bilan en était positif et se traduisait, notamment, par une maîtrise des frais de fonctionnement. Il a précisé que la publication des derniers textes d'application de cette réforme, au Journal officiel, était imminente. Il a cependant observé qu'une question restait à régler : celle de la réalisation de pôles « handicap » dans les départements. A ce sujet, il a indiqué que le réaménagement de l'activité du Centre d'étude et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) visait à l'ouvrir plus sur les handicapés non invalides de guerre et aurait l'avantage de renforcer son caractère de service de proximité pour les anciens combattants.

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, *a constaté que le projet de budget pour 2000 laissait en suspens hélas ! de nombreuses demandes du monde combattant. Rappelant le consensus qui s'était dégagé au moment de l'adoption par le Parlement unanime de la proposition de loi reconnaissant enfin l'état de guerre en Algérie, il a déclaré qu'il souhaiterait voir ce consensus se prolonger à l'occasion de la discussion budgétaire.*

Il s'est alors interrogé sur les retards pris dans l'application de l'article 121 de la loi de finances pour 1999, concernant l'attribution de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) aux anciens combattants, regrettant que l'absence d'agrément du ministre de l'emploi et de la solidarité bloque la mise en œuvre de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux le 12 mai dernier. Il s'est également interrogé sur les perspectives d'une « dé cristallisation » des pensions, notamment en faveur des anciens combattants du Maghreb.

Il a ensuite fait part de sa préoccupation quant à la situation des veuves des anciens combattants. Il s'est enfin interrogé sur la simplification du « rapport constant », sur l'élargissement des conditions d'attribution du titre de reconnaissance de la Nation à ceux qui furent présents en Algérie du 2 juillet 1962 au 1^{er} juillet 1964 et sur les lenteurs de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD), constatant que, sur tous ces points, le budget pour 2000 n'apportait pas de réponses.

M. Jean Delaneau, président, *a demandé au secrétaire d'Etat si la croix de la valeur militaire, qui avait été créée au moment des conflits d'Afrique du Nord et qui avait une valeur identique à celle de la croix de guerre, allait être transformée en croix de guerre du fait de la reconnaissance de l'état de guerre en Algérie.*

M. Jean Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, *a reconnu ne pas s'être posé la question d'une éventuelle transformation de la croix de la valeur militaire, mais a déclaré qu'il étudierait cette question.*

S'agissant de l'ARPE, il a annoncé que la situation allait se débloquer dans les jours à venir. Reconnaissant que les dispositions adoptées l'année passée soulevaient un problème de principe lié à l'intervention de l'Etat dans le domaine contractuel, il a rappelé que les retards s'expliquaient avant tout par la modification des modalités du financement de l'ARPE intervenue à la toute fin 1998. Il a estimé que ces modifications s'étaient traduites par un taux de refus, plus important que prévu, du bénéfice de l'ARPE aux anciens combattants, les entreprises ayant tendance à écarter systématiquement les demandes des salariés anciens combattants, afin de reporter la charge financière de l'ARPE sur l'Etat. Il a indiqué que cette pratique des entreprises se traduisait par un surcoût budgétaire significatif, ce surcoût expliquant les réticences de l'Etat à agréer la convention. Il a toutefois déclaré que cette convention était en cours de renégociation et permettrait à quelque 150 personnes de bénéficier de l'ARPE dans la limite des crédits initialement budgétés.

S'agissant de la « décrystallisation », il a estimé que l'on instruisait un mauvais procès à la France, qui avait maintenu le versement des pensions et des retraites, même si celles-ci ont été effectivement cristallisées. Il a indiqué qu'il était nécessaire de raisonner en termes de comparaison de pouvoir d'achat pour apprécier le niveau réel des pensions cristallisées. Il a rappelé qu'une étude avait montré que seuls l'Algérie, la Tunisie et le Maroc connaissaient un pouvoir d'achat des pensions cristallisées inférieur au pouvoir d'achat des pensions françaises. Il a estimé qu'une remise à niveau pouvait en effet apparaître souhaitable pour ces pays, mais il a indiqué qu'une telle mesure n'avait pas fait l'objet d'un accord en arbitrage interministériel. Il a néanmoins précisé que la situation actuelle du centre de versement des pensions à Bordeaux imposait une nouvelle réflexion dans ce domaine, même si le problème rencontré à Bordeaux pouvait s'expliquer différemment. Il a également déclaré qu'il pouvait être souhaitable de lever la forclusion pesant depuis 1995 sur les demandes de retraite du combattant des personnes atteignant l'âge de 65 ans.

*A ce sujet, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a estimé que la « décrystallisation » soulevait une délicate question de principe, et s'est déclaré favorable à une « décrystallisation » progressive débutant, par exemple, par une revalorisation de 10 à 20 % du montant de la valeur du point dans les pays ayant accumulé le plus de retard.*

*S'agissant des veuves, **M. Jean Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a indiqué qu'il n'avait pas été envisagé cette année de réforme du régime légal existant. Il a toutefois déclaré qu'il s'était engagé à remettre à plat en 2000 le dispositif en faveur des veuves, tout en observant qu'une telle réforme aurait nécessairement un coût.*

***M. Jean Delaneau, président**, a demandé au secrétaire d'Etat de préciser sa position sur les demandes du monde combattant quant au redéploiement des crédits libérés par l'évolution démographique.*

M. Jean Pierre Masseret, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, a considéré que la seule application du rapport constant se traduisait par la restitution de plus de 300 millions de francs de crédits théoriquement libérés en faveur des anciens combattants. Il a toutefois estimé nécessaire de réfléchir à l'affectation des crédits pouvant être redéployés.

S'agissant de la simplification du « rapport constant », il a indiqué que le mode de calcul était certes compliqué, mais qu'il permettait une revalorisation très satisfaisante des pensions. Il a rappelé qu'il avait proposé aux associations une réforme du « rapport constant », qui se traduirait principalement par un différé d'augmentation, et donc, par un avantage supplémentaire pour les pensionnés, du fait de l'atténuation de l'érosion monétaire.

S'agissant des conditions d'attribution du titre de reconnaissance de la nation et de l'indemnisation des personnes incorporées de force dans les formations paramilitaires allemandes, il a déclaré qu'il n'avait pas été en mesure de dégager des crédits budgétaires suffisants pour régler ces questions. Il a toutefois souligné qu'il avait obtenu de l'Entente franco-allemande l'engagement que celle-ci utiliserait une partie de ses produits financiers pour l'indemnisation des incorporés de force.

M. Jacques Bimbenet s'est inquiété de la situation des veuves de grands invalides qui avaient dû renoncer à leur carrière professionnelle pour s'occuper de leurs époux.

M. Francis Giraud s'est préoccupé du cas des harkis, et s'est interrogé sur les mesures proposées en leur faveur.

M. Marcel-Pierre Cléach, président du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, a abordé à son tour la question de la « dé cristallisation », en jugeant nécessaire d'ouvrir un débat avec les associations en termes de comparaison des pouvoirs d'achat. Il s'est également inquiété de la situation des harkis, et notamment de ceux qui sont restés en Algérie. Il a ensuite abordé la question de la date de commémoration du souvenir de la guerre d'Algérie, estimant regrettable que les différentes parties prenantes à ce conflit continuent à s'opposer sur son choix. Il a alors proposé de retenir comme date de commémoration la date de promulgation de la loi reconnaissant la guerre d'Algérie, à savoir le 18 octobre, estimant qu'une telle solution devrait être de nature consensuelle. Il s'est enfin interrogé sur les conséquences de la fin du service national obligatoire pour l'Institution nationale des invalides (INI), craignant une fragilisation de l'institution.

M. Louis Boyer s'est interrogé sur le circuit de versement des pensions à leurs bénéficiaires.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur le taux de consommation effectif des crédits budgétaires par le secrétariat d'Etat et s'est prononcé en faveur du retour

à l'unicité de la valeur du point de pension des plus grands invalides dès l'an prochain.

M. Gilbert Chabroux, s'exprimant au nom de Mme Gisèle Printz, excusée, a abordé la situation des veuves des grands invalides, le retard dans l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, les perspectives d'action en faveur de la mémoire dans le cadre des contrats de plan, la « dé cristallisation », et enfin la possibilité d'un abaissement, de 65 à 60 ans, de l'âge d'attribution de la retraite du combattant.

M. Lucien Neuwirth a jugé souhaitable de permettre aux invalides de guerre de bénéficier d'une réduction liée à leur carte d'invalidité pour un déplacement « train-voiture » une fois par an et a interrogé le secrétaire d'Etat à ce sujet.

M. Alain Gournac s'est à son tour inquiété de la situation actuelle à Bordeaux, observant que l'afflux d'anciens combattants marocains se traduisait par l'apparition d'un marché organisé de « marchands de sommeil ».

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits relatifs aux anciens combattants, a rappelé qu'il venait d'achever une mission de contrôle financier de l'ONAC. A ce propos, il a jugé que la situation de l'ONAC s'améliorait depuis un an, même si elle restait fragile.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Masseret** a indiqué qu'il serait possible d'améliorer la situation des veuves des plus grands invalides soit en augmentant la pension de réversion, soit en mettant en place un système de cotisation obligatoire aux caisses de retraite des épouses d'invalides de guerre ayant arrêté leur carrière professionnelle.

Il a précisé que, dans les pays anciennement sous souveraineté française, les pensions étaient versées au trésor local et non directement aux intéressés, ce qui avait parfois pu soulever certaines difficultés. Il a néanmoins annoncé qu'il mettait actuellement en place un nouveau circuit de paiement, les pensions étant versées aux intéressés par les consulats.

S'agissant du retour à l'unicité de la valeur du point de pension des plus grands invalides, il a affirmé que celle-ci serait complète dans le prochain budget.

Revenant sur la situation des harkis, il a rappelé que ceux-ci avaient les mêmes droits que les anciens combattants, les principales difficultés étant concentrées sur les harkis des deuxième et troisième générations. Il a annoncé qu'actuellement il travaillait à renforcer la reconnaissance nationale en faveur des harkis, mais il a parallèlement regretté que ceux-ci restent parfois divisés.

Revenant sur la reconnaissance officielle de la guerre d'Algérie, il a estimé que le monde combattant pouvait jouer un rôle utile dans le renforcement

des relations entre les deux pays. Il a jugé qu'il était nécessaire de sensibiliser les anciens combattants à une approche en termes de pouvoir d'achat de la question de la « décrystallisation » pour pouvoir avancer sur ce sujet. Il a déclaré qu'en l'absence de consensus, il ne souhaitait pas définir une date officielle de commémoration des conflits d'Afrique du nord. Il a néanmoins estimé que la proposition de M. Marcel-Pierre Cléach constituait une bonne idée, même si la date du 18 octobre était sans doute un peu proche de celle du 16 octobre, et pouvait alors contribuer à obscurcir le débat.

S'agissant de l'avenir de l'INI, il a reconnu que la réforme du service national aurait des conséquences sur son mode de fonctionnement, mais a précisé qu'il s'attachait à les limiter. Il a par ailleurs observé que la non-consommation des crédits budgétaires votés allait diminuant, précisant qu'en 1998 environ 400 millions de francs de crédits n'avaient pas été consommés mais qu'en 1999 ce montant devrait atteindre seulement 100 à 120 millions de francs. Il a en outre ajouté que les crédits inscrits à certaines lignes budgétaires avaient été insuffisants comme, par exemple, les crédits relatifs à la retraite des combattants.

Il a jugé que les contrats de plan pouvaient constituer un support intéressant à des actions de mémoire en faveur des anciens combattants. Il a déclaré ne pas être en mesure de pouvoir apporter une réponse sur la possibilité d'une diminution à 60 ans de l'âge d'attribution de la retraite du combattant. S'agissant enfin de la possibilité pour les invalides d'obtenir une réduction dans un transport « train-voiture », il a déclaré qu'il allait étudier cette question.

Il a enfin estimé qu'il était nécessaire de réfléchir sur l'utilisation pour de nouvelles actions de solidarité, des crédits libérés par la diminution du nombre de ressortissants.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 10 novembre 1999, sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros sur le projet de loi de finances pour 2000 (crédits consacrés aux anciens combattants).

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a précisé que l'examen des crédits budgétaires relatifs aux anciens combattants intervenait cette année dans un contexte particulier, rappelant que le Parlement venait d'adopter à l'unanimité une proposition de loi reconnaissant enfin la réalité de l'état de guerre en Algérie.

Indiquant que l'entrée en vigueur de cette loi n'avait aucune incidence budgétaire, il a souhaité que la démarche consensuelle qui avait présidé à l'adoption de cette loi se poursuive à l'occasion de l'examen du budget.

Il a ensuite souligné que, cette année encore, l'examen des crédits budgétaires relevait d'une procédure pour le moins surprenante. A cet égard, il a observé que le secrétaire d'Etat aux anciens combattants se présentait devant le Parlement avec un budget modique, voire médiocre, tout en gardant en réserve un certain nombre d'amendements pour répondre aux attentes des parlementaires. Il s'est alors interrogé sur cette stratégie budgétaire, estimant qu'elle visait avant tout à desserrer la tutelle du ministère du budget, et regrettant le manque de transparence de cette démarche.

Abordant l'analyse des crédits, il a indiqué que ceux-ci diminuaient en apparence de 5,7 % dans le « bleu » budgétaire mais que, à structure constante, cette baisse se limitait à 2 %. Il a en effet précisé que la réforme des structures ministérielles s'était traduite par une intégration des services du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants au sein du ministère de la défense, entraînant une modification de la nomenclature budgétaire.

Il a rappelé que cette diminution des crédits était sensiblement inférieure aux baisses constatées les années précédentes (- 5 % en 1997, - 3,5 % en 1998, - 3,5 % en 1999) et était également plus faible que la diminution des ressortissants du secrétariat d'Etat évaluée à près de 4 % pour l'an 2000.

Il a toutefois estimé que la diminution des parties prenantes devait se traduire par un redéploiement des crédits, mais que dans ce domaine, un raisonnement qualitatif semblait préférable à un simple raisonnement comptable.

S'agissant des moyens des services, il a observé que les crédits diminuaient de 0,9 % notamment du fait d'une diminution des frais de personnel. Il a néanmoins précisé que les subventions de fonctionnement aux établissements publics augmentaient de 3,9 %. A cet égard, il a considéré que l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) se trouvait renforcé avec une hausse de 4,1 % de sa subvention de fonctionnement, et une hausse de près de 10 % de sa subvention pour l'action sociale, ainsi qu'un crédit de 8 millions de francs destiné à la mise aux normes des maisons de retraite.

En revanche, il a considéré que la situation de l'Institution nationale des invalides (INI) était sans doute plus fragile. Il s'est inquiété de la faible augmentation de 2,6 % de sa subvention de fonctionnement, jugeant qu'il n'était pas évident que celle-ci soit suffisante pour compenser la diminution des effectifs médicaux liée à la fin du service national obligatoire.

S'agissant de la dette viagère, il a indiqué que les crédits étaient quasiment stables et s'élevaient à 19,9 milliards de francs soit 80 % du budget total. Il a cependant observé que cette stabilité masquait des évolutions divergentes. Il a précisé que les dépenses liées aux pensions d'invalidité diminuaient de 2,2 % en dépit de l'application du rapport constant, mais que les dépenses liées à la retraite du combattant augmentaient, elles, de 16,6 %, cette progression s'expliquant principalement par l'arrivée massive à 65 ans des anciens combattants d'Afrique du Nord, âge leur permettant de bénéficier de la retraite du combattant.

S'agissant des interventions d'assistance et de solidarité, il a souligné qu'elles diminuaient de 11 %. Il a analysé cette baisse comme tenant avant tout à la diminution de 28 % des crédits du fonds de solidarité, ceux-ci s'élevant à 1,1 milliard de francs. Il a estimé à ce propos que cette diminution était liée à la sortie progressive du dispositif des anciens combattants d'Afrique du Nord, le nombre de bénéficiaires du fonds devant revenir d'environ 32.000 en 1999 à 21.000 l'an prochain.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a estimé que l'extinction progressive du fonds imposait une réflexion sur son avenir et sur les perspectives de redéploiement corrélatif des crédits. Il a observé que ce redéploiement était cette année affecté à la dette viagère mais il a jugé qu'il serait légitime qu'il soit également en partie affecté à de nouvelles actions de solidarité en faveur des veuves ou des anciens combattants d'outre-mer.*

Revenant sur la réforme du fonds de solidarité instituée par l'article 124 de la loi de finances pour 1999, il a jugé ses résultats décevants, constatant que, seules, 192 personnes avaient bénéficié de cette mesure nouvelle au premier semestre 1999. Il a alors estimé que cette mesure ne pouvait en aucun cas être considérée comme un substitut, même partiel, à la question de la retraite anticipée.

*S'agissant de la mesure adoptée l'an passé et étendant le bénéfice de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE), **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a rappelé que la commission avait été favorable, non seulement à cette mesure, mais aussi à son extension en faveur des titulaires du titre de reconnaissance de la Nation. Il a néanmoins regretté que ce dispositif ne soit toujours pas opérant. Il a précisé que ce dispositif était pourtant tout à fait praticable au moment de la dernière discussion budgétaire mais que la difficulté était venue de la modification du financement de l'ARPE décidée par les partenaires sociaux le 22 décembre 1998, cette décision mettant 20 % du financement à la charge de l'employeur et modifiant donc significativement l'équilibre financier du dispositif.*

Néanmoins, il a considéré qu'il était inexact d'accuser les partenaires sociaux du blocage de l'extension de l'ARPE aux anciens combattants, indiquant que les partenaires sociaux avaient signé le 12 mai dernier un avenant à l'accord du 6 septembre 1995. Observant que cet avenant nécessitait un agrément gouvernemental pour devenir applicable, il a considéré que le blocage dans l'application de cette mesure relevait alors, depuis plus de six mois, de la responsabilité du Gouvernement, celui-ci n'ayant toujours pas délivré cet agrément.

S'agissant de la politique de la mémoire, il a constaté que 70 % des crédits budgétaires relatifs à la mémoire étaient désormais inscrits dans le budget du ministère de la défense. Il a précisé que ces crédits augmentaient globalement de 18 % pour atteindre 74 millions de francs.

*Compte tenu de toutes ces évolutions, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a alors considéré que la diminution du budget des anciens combattants devait permettre de garantir le respect du droit à réparation, et de poursuivre l'effort en faveur de la solidarité et de la mémoire dans des conditions satisfaisantes.*

Il a toutefois jugé ce budget décevant en matière de mesures nouvelles, observant que le projet initial ne comportait que deux mesures nouvelles, lesquelles étaient très en retrait par rapport aux avancées qu'avait pu laisser espérer M. Jean-Pierre Masseret.

Il a indiqué que la première mesure nouvelle prévoyait d'attribuer la carte du combattant à partir d'une durée minimale de douze mois de services en Algérie. Il a alors jugé que cette mesure, si elle allait dans le bon sens, n'apportait aucune réponse à la situation particulière des rappelés.

Il a ensuite indiqué qu'une seconde mesure nouvelle permettait la poursuite de la revalorisation progressive du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant, l'indice de référence du plafond majorable passant de 100 à 105. Il a estimé que cette revalorisation

était souhaitable, mais que son rythme restait lent, et ne devrait pas permettre d'atteindre l'indice 130 d'ici 2002.

Il a néanmoins indiqué que le débat à l'Assemblée nationale avait permis d'avancer dans d'autres domaines. A ce propos, il a observé qu'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale revalorisait de 1,5 %, au 1^{er} janvier 2000, les pensions des plus grands invalides, rappelant que l'évolution de ces pensions avait été gelée entre 1991 et 1995. Il s'est félicité d'une telle décision mais a rappelé que l'écart né du gel de ces pensions était de l'ordre de 7 %. Indiquant que M. Jean-Pierre Masseret s'était engagé à poursuivre la revalorisation dans les années à venir, il a jugé souhaitable qu'elle soit totale dès l'an prochain.

Il a ensuite évoqué le second amendement présenté par M. Maxime Gremetz mais repoussé à l'Assemblée nationale, précisant que cet amendement visait à créer une commission consultative composée de parlementaires et de représentants des associations et « chargée de vérifier en cours d'exercice la bonne utilisation des crédits votés afin de mettre fin à la pratique de l'annulation de crédits ». Il a considéré que, même si de vives réserves pouvaient être émises sur la solution proposée, cet amendement avait le mérite de mettre en évidence la récurrence de la sous-consommation des crédits et le poids de la régulation budgétaire. Il a ainsi rappelé qu'en 1998, 1,8 % du total des crédits votés n'avait pas été consommé, 356 millions de francs ayant notamment été annulés. Il a néanmoins observé que ce problème tendait à se restreindre progressivement, rappelant que la non-consommation de crédits avait atteint 1.151 millions de francs en 1996 et 661 millions de francs en 1997.

Il a en outre déclaré que M. Jean-Pierre Masseret avait annoncé à l'Assemblée nationale l'inscription à venir de 30 millions de francs de crédits supplémentaires. Il a précisé que 15 millions de francs serviraient à financer la revalorisation de la pension des plus grands invalides et que les 15 autres millions de francs financeraient d'autres mesures : 5 millions de francs en faveur de l'action sociale de l'ONAC vers les veuves, 5,5 millions de francs pour la mémoire, 1,5 million de francs pour l'indemnisation des veuves des patriotes résistants à l'occupation (PRO), 1,4 million de francs destiné à financer l'assimilation annoncée des prisonniers du Front de libération national (FLN) à des prisonniers captifs dans des « camps durs », 1 million de francs en faveur de l'historial du Struthof et 300.000 francs pour les crédits d'étude du Mémorial de l'Afrique du nord.

S'agissant du financement de ces mesures, il a précisé que 20 millions de francs de crédits avaient été inscrits au moment du vote de l'article d'équilibre du projet de loi de finances, les 10 autres millions étant financés par la réserve parlementaire. A cet égard, il s'est interrogé sur cette dernière forme de financement considérant qu'il n'entraînait pas dans la

vocation de la réserve parlementaire, de financer les annonces gouvernementales, comme les mesures pérennes.

Il a également considéré que, si ces crédits supplémentaires avaient le mérite de financer des mesures nécessaires, elles ne modifieraient cependant qu'à la marge l'équilibre du budget, rappelant que celui-ci diminuait de 500 millions de francs.

Il a aussi estimé que ces mesures, annoncées à la dernière minute, étaient loin de répondre à toutes les attentes du monde combattant.

Il a indiqué que de nombreuses demandes restaient en effet en suspens, dont plusieurs lui semblaient prioritaires.

S'agissant de la retraite anticipée, il a estimé que le Gouvernement attendait que le problème se résolve de lui-même. Rappelant que les anciens combattants d'Afrique du nord avaient pour la plupart plus de 60 ans, il a néanmoins estimé qu'il s'agissait là d'une question de principe et qu'elle ne devait pas être occultée pour autant.

S'agissant de la situation des veuves, il a reconnu que le budget proposait certaines avancées avec notamment l'augmentation de 5 millions de francs de l'action sociale de l'ONAC en leur faveur. Il a pris acte de l'engagement du secrétaire d'Etat annoncé à l'Assemblée nationale de revoir le dispositif d'aide aux veuves d'ici 2000, mais a indiqué que la commission serait très vigilante sur ce point, la situation des veuves étant bien souvent très préoccupante.

S'agissant de la réforme du rapport constant, il s'est félicité que la concertation entre les associations et le secrétariat d'Etat ait permis de dégager les principes d'une simplification. Observant que cette simplification nécessiterait une modification législative, il a espéré qu'un projet de loi soit déposé et discuté dans les meilleurs délais.

S'agissant de la « dé cristallisation », il a regretté qu'aucune évolution ne soit intervenue en dépit des engagements de M. Jean-Pierre Masseret. Il a alors déclaré qu'il en tirerait les conséquences en proposant à la commission d'adopter un amendement à ce sujet.

*Mais au-delà de ces quatre principales questions auxquelles la commission réserve une attention toute particulière, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a souhaité insister sur d'autres problèmes nécessitant une réponse rapide.*

Il a ainsi jugé souhaitable de régler au plus vite la question de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD). Il a précisé que, malgré l'accord intervenu en juin

1998 au sein de « l'entente franco-allemande », l'instruction des quelque 10.000 dossiers déposés traînait en longueur et retardait d'autant l'inscription des crédits budgétaires correspondants. Il a jugé cette situation difficilement acceptable.

Il a également estimé que l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant imposait une nouvelle réflexion sur le titre de reconnaissance de la Nation. Il a alors proposé d'étudier l'opportunité de son extension aux anciens combattants d'Afrique du nord ayant séjourné en Algérie entre 1962 et 1964.

Il a enfin considéré que la demande du rabaissement de 65 à 60 ans de l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite du combattant devait également être étudiée, même si le coût d'une telle mesure, évalué à 1,4 milliard de francs par le secrétaire d'Etat, incitait à une certaine prudence.

Déclarant que la commission devrait rester vigilante sur tous ces points et devrait vérifier que des progrès substantiels soient accomplis rapidement, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a considéré que le projet de budget pour 2000 constituait une étape dans le règlement progressif de toutes ces questions. Il a estimé qu'il s'agissait, en dépit d'insuffisances certaines, d'un budget raisonnable permettant la poursuite, dans de bonnes conditions, des actions en faveur des anciens combattants et apportant des améliorations partielles.

Il a enfin proposé de réserver le vote de la commission sur ces crédits et sur les deux articles rattachés jusqu'après l'audition de M. Jean-Pierre Masseret prévue le 16 novembre prochain.

M. Louis Souvet s'est interrogé sur les modalités d'une simplification du « rapport constant ».

Mme Gisèle Printz s'est préoccupée des retards dans l'indemnisation des personnes incorporées de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD). Elle a déclaré qu'elle déposerait un amendement sur ce sujet. Elle s'est également préoccupée de l'absence de « dé cristallisation » pour les anciens combattants d'outre-mer. Elle a enfin observé que les prochains contrats de plan devraient permettre d'accompagner des actions en faveur du monde combattant, notamment dans le domaine de la mémoire.

M. Guy Fischer a considéré qu'en dépit des trois mesures nouvelles annoncées, ce budget souffrait de contradictions. Il a notamment regretté qu'une partie des économies budgétaires liées à la diminution du nombre d'anciens combattants retourne au budget de la Nation. S'agissant de la revalorisation des pensions des plus grands invalides, il a regretté que celle-ci se fasse par étapes et s'est prononcé en faveur d'un retour à l'unicité de la

valeur afin que celle-ci soit effective dans le budget pour 2001. Il a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen (CRC) allait sans doute s'abstenir sur ce budget.

M. Jacques Bimbenet, président, s'est préoccupé de la situation des veuves d'anciens combattants, et plus particulièrement des veuves des grands invalides de guerre, qui ont privilégié de délivrer des soins à leur mari, au détriment de leur carrière professionnelle.

En réponse aux intervenants, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a rappelé que les associations critiquaient, depuis longtemps, l'opacité des mécanismes d'indexation de la valeur du point de pension. Il a indiqué que la commission d'étude de l'indexation des pensions militaires d'invalidité ne se réunissait plus, mais que le secrétaire d'Etat avait récemment fait des propositions simplifiant le mode de calcul du « rapport constant ».

Il s'est déclaré partager le point de vue de M. Guy Fischer, estimant que le rattrapage des pensions des grands invalides devait être achevé en deux ans.

Il a également précisé que le secrétaire d'Etat avait annoncé une remise à plat des dispositifs d'aide aux veuves en 2000, qui devrait notamment concerner les veuves des plus grands invalides.

M. Jacques Bimbenet, président, a alors indiqué que la commission n'adopterait un avis définitif qu'après avoir entendu M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, le 16 novembre prochain. Il a indiqué que la réunion de la commission consacrée au vote des budgets précédemment réservé, était prévue le 24 novembre. Il a considéré toutefois que la commission pouvait d'ores et déjà se prononcer sur l'amendement présenté par le rapporteur pour avis.

M. Marcel Lesbros a présenté un amendement au projet de loi de finances visant à apporter une première réponse à la question récurrente de la « décrystallisation ».

Il a rappelé que les pensions militaires d'invalidité et les retraites du combattant versées aux anciens combattants des pays anciennement sous souveraineté française étaient cristallisées à la valeur atteinte lors de l'indépendance, même si des revalorisations ponctuelles avaient pu intervenir. Observant que M. Jean-Pierre Masseret s'était engagé à débattre de la « décrystallisation » lors du dernier débat budgétaire, il a indiqué que celui-ci n'avait pourtant pas présenté la moindre mesure concrète.

Il a alors indiqué que l'amendement qu'il présentait permettrait d'avancer sur deux points : levée temporaire en 2000 de la forclusion pesant sur les demandes nouvelles et revalorisation des pensions militaires

d'invalidité et des retraites du combattant de 20 % au Maghreb et dans l'ex-Indochine, ces pays ayant accumulé le plus de retard.

Il a enfin estimé qu'un tel amendement constituerait un signe de reconnaissance envers les anciens combattants d'outre-mer pour les sacrifices consentis.

M. Louis Boyer et Mme Gisèle Printz ont déclaré partager les préoccupations du ministre, mais se sont interrogés sur les modalités de versement des pensions et des retraites aux bénéficiaires. Ils ont insisté sur la nécessité de vérifier que les bénéficiaires touchaient effectivement les pensions et les retraites.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le nombre actuel de bénéficiaires des pensions « cristallisées ».

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a précisé que les pensions étaient versées directement aux bénéficiaires par l'Etat français, par l'intermédiaire des payeurs placés près des ambassades. Il a indiqué qu'en 1993 le nombre de bénéficiaires était de 43.000 personnes pour les pensions d'invalidité et de 65.000 pour les retraites du combattant. Il a estimé que le coût de son amendement resterait somme toute modeste.

M. Gilbert Chabroux a proposé d'interroger le secrétaire d'Etat sur ce sujet, et notamment sur le circuit de paiement des pensions décristallisées, mais a fait part de son accord sur le principe d'une « décristallisation ».

La commission a alors adopté l'amendement présenté par le rapporteur pour avis, sous réserve de la confirmation par M. le secrétaire d'Etat que les pensions soient directement versées aux intéressés. Elle a réservé son avis sur le projet de budget et les articles rattachés jusqu'après l'audition du ministre.

Réunie le mercredi 24 novembre 1999, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission s'est prononcée sur les crédits relatifs aux anciens combattants pour 2000, examinés par la commission le 10 novembre dernier.

Sur proposition de M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, elle a décidé d'émettre un avis de sagesse sur les crédits des anciens combattants pour 2000 et d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 65, 66 et 66 bis rattachés aux crédits des anciens combattants.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

« Le projet de budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants (...) s'inscrit dans la continuité des budgets précédents : l'érosion continue des crédits se poursuit, les rares mesures nouvelles ne répondent qu'imparfaitement aux demandes légitimes des associations du monde combattant (...) ».

C'est par ces mots que débutait, l'an dernier, le rapport pour avis de votre commission sur les crédits des anciens combattants pour 1999. Ils pourraient être repris tels quels pour qualifier le présent budget.

Les crédits budgétaires diminuent de 2 % pour atteindre 25 milliards de francs à structure constante. Les mesures nouvelles se limitent à 81 millions de francs dans le projet de budget initial alors que les crédits diminuent de 501 millions de francs.

Or ce budget intervient pourtant dans un contexte fort différent.

D'une part, la réforme du département ministériel est effective. Les services du secrétariat d'Etat aux anciens combattants sont désormais intégrés au sein du ministère de la défense, même s'il subsiste toujours un budget autonome. Toujours est-il que cette réforme se traduit par une évolution sensible du périmètre du budget des anciens combattants, les crédits du titre III (hors subventions aux établissements publics) et certains crédits du titre IV

étant maintenant inscrits au budget de la défense à hauteur de 949 millions de francs.

D'autre part, le Parlement vient d'adopter à l'unanimité une proposition de loi reconnaissant enfin la réalité de la guerre d'Algérie¹. Votre commission ne peut d'ailleurs que se féliciter de cette mise en accord tant attendue du droit et des faits. Mais, si cette loi n'a aucune incidence budgétaire, son vote a toutefois montré que les questions touchant les anciens combattants peuvent être résolues, dans le cadre du débat parlementaire, en associant dans un consensus à la fois la représentation nationale, les associations et le Gouvernement. Votre commission aurait souhaité qu'une telle démarche consensuelle se poursuive à l'occasion de l'examen du budget.

Ce nouveau contexte n'a pourtant pas modifié la politique budgétaire du Gouvernement.

Se fondant sur la diminution continue du nombre de pensionnés, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances diminuent de 2 % après des baisses de 3,5 % en 1999, 3,5 % en 1998, 5 % en 1997 et 1,2 % en 1996.

Parallèlement, le Gouvernement se montre pour le moins parcimonieux, attendant les réactions défavorables des parlementaires pour présenter, lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, des mesures nouvelles supplémentaires, qui sont alors considérées comme autant de concessions arrachées à un ministre des finances sourcilieux alors qu'elles ne modifient qu'à la marge les équilibres généraux.

¹ Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc »

I. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SONT TOUJOURS ORIENTÉS À LA BAISSÉ

A. UNE NOUVELLE DIMINUTION DES CRÉDITS

1. Une diminution qui tient avant tout à la baisse des dépenses de solidarité et non à la diminution des parties prenantes à la dette viagère

a) Une érosion sensible de l'effort budgétaire

Le secrétariat d'Etat précise, dans ses réponses au questionnaire budgétaire que lui a adressé votre rapporteur, que « l'ensemble des crédits (...) représente une diminution de 2 % par rapport à 1998, taux inférieur de moitié à celui de l'évolution du nombre de parties prenantes à la dette viagère ».

L'examen détaillé de l'évolution des crédits montre toutefois que l'érosion des crédits tient moins à la baisse des charges liées à la dette viagère qu'à la diminution des dépenses du fonds de solidarité.

Evolution des crédits à structure constante¹

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1999	Crédits demandés pour 2000	Evolution (en %)
Titre III : moyen des services	1.206,9	1.195,9	- 0,9 %
<i>dont subventions</i>	271,8	282,3	+ 3,9 %
• ONAC	228,9	138,3	+ 4,1 %
• INI	42,9	44,0	+ 2,6 %
Titre IV : Interventions publiques	24.286,8	23.792,3	- 2,0 %
<i>dont dette viagère</i>	19.893,4	19.877,0	- 0 %
<i>dont fonds de solidarité</i>	1.576,8	1.106,6	- 28,6 %
Titre V : Investissement	16,2	20,3	+ 25,5 %
TOTAL	25.509,9	25.008,5	- 2 %

(en dépenses ordinaires et crédits de paiement).

¹ Le périmètre retenu est celui du budget pour 1999

Le budget des anciens combattants pour 2000 marque ainsi une rupture très nette avec les budgets précédents. Jusqu'à présent, c'étaient les dépenses liées à la réparation qui diminuaient. Désormais, alors que les dépenses liées à la dette viagère se stabilisent, ce sont les dépenses de solidarité qui diminuent.

b) L'impact ambigu des évolutions démographiques

L'évolution des parties prenantes à la dette viagère (pensions d'invalidité et retraites du combattant) tient à deux mouvements contradictoires.

D'une part, le nombre de pensionnés diminue régulièrement du fait de la mortalité naturelle.

Evolution du nombre de pensionnés

	1997	1998	1999*	2000*
Invalides pensionnés	375.054	357.479	343.180	329.453
Pensions de veuves et d'orphelins	161.479	154.634	148.449	142.511
Pensions d'ascendants	15.315	13.591	13.047	12.525
Total	551.848	525.704	504.676	484.489

* *Prévision*

Source : SEDAC

En revanche, le nombre de titulaires de la carte du combattant augmente rapidement. Cette hausse s'explique à la fois par l'arrivée massive, à l'âge de 65 ans, des anciens combattants d'Afrique du nord et par l'assouplissement progressif des conditions d'attribution de la carte du combattant.

Evolution du nombre de titulaires de la retraite du combattant

	1997	1998	1999*	2000*
Titulaires de la retraite du combattant	888.342	920.000	938.400	985.300
Nombre de retraites du combattant attribuées au cours de l'année	72.374	80.045	95.000	104.238
Evolution annuelle des parties prenantes	- 1.43 %	+ 3,6 %	+ 2 %	+ 5 %

* *Prévision*

Source : SEDAC

Au total, le nombre de parties prenantes à la dette viagère a désormais tendance à augmenter. Si les dépenses liées à la dette viagère se stabilisent, c'est donc parce que le coût budgétaire unitaire moyen de la

retraite du combattant (2.660 francs) reste bien inférieur à celui de la pension (34.700 francs¹).

2. Un redéploiement sujet à caution

a) *L'affectation contestable des marges de manoeuvre budgétaire*

L'évolution des structures démographiques se traduit budgétairement par les effets suivants :

Ajustement des crédits budgétaires aux évolutions démographiques en 2000

- diminution du nombre de pensionnés	- 604
- diminution du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité	- 450
- diminution du nombre de bénéficiaires des soins médicaux gratuits	- 59
- augmentation du nombre de titulaires de la retraite du combattant	+ 324
- augmentation du nombre d'anciens combattants bénéficiant de la rente mutualiste	+ 80
Solde	- 709

(en millions de francs)

Les évolutions démographiques permettent donc de dégager, en 2000, une marge de manoeuvre budgétaire de 709 millions de francs.

Toutefois, l'application du rapport constant se traduit en 2000 par une dotation supplémentaire de 248 millions de francs.

Dès lors, la marge de manoeuvre réelle liée aux évolutions démographiques n'est plus que de 461 millions de francs. Or, la diminution du budget atteint 501 millions de francs. Il en découle que cette marge de manoeuvre a été entièrement utilisée à une réduction des crédits.

b) *Un nécessaire débat sur le redéploiement des crédits*

Votre commission considère que le redéploiement des crédits budgétaires « libérés » par les évolutions démographiques ne peut se fonder sur un seul raisonnement comptable. Elle se prononce en faveur d'une démarche plus qualitative, ces crédits « libérés » devant être pour partie

¹ Coût moyen constaté en 1998, qu'il s'agisse d'une pension d'invalidité, d'une pension de réversion ou d'une pension d'ascendant.

affectés à améliorer la situation des anciens combattants les plus en difficulté et à apporter une réponse aux questions les plus importantes laissées en suspens.

Mais elle observe que les mesures nouvelles (qui s'élevaient à 81 millions de francs dans la version initiale du projet de loi de finances) sont entièrement financées par la révision des services votés. Elle constate également que les marges de manoeuvre réalisées sur les dépenses de solidarité sont intégralement utilisées au financement de dépenses liées à la réparation (application du rapport constant) et à la réduction des crédits.

Une telle politique budgétaire, qui est d'ailleurs particulièrement opaque, tend alors à modifier sensiblement la structure du budget des anciens combattants. Celui-ci prend de plus en plus la forme d'un budget propre à un « ministère des pensions » au détriment des mesures de solidarité.

Votre commission ne peut alors que souhaiter qu'un vaste débat s'engage rapidement, sur des bases claires, entre l'ensemble des parties prenantes pour fixer un cadre général au redéploiement des crédits budgétaires. Elle estime indispensable d'essayer d'aboutir à un consensus sur cette question. Pour sa part, votre commission considère qu'une part des crédits libérés du fait des évolutions démographiques devrait être affectée au financement de nouvelles actions de solidarité, se substituant à celles du fonds de solidarité dont l'extinction progressive est inéluctable, et non au seul financement des actions de réparation.

B. LES INCIDENCES DIVERGENTES DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS

1. Une politique de la réparation préservée

a) Une évolution contrastée des dépenses liées à la réparation

Les dépenses relatives à la réparation comprennent :

- 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 1999, 87 % du budget du secrétariat des anciens combattants.

Evolution des dotations budgétaires au titre de la réparation

Chapitre	Intitulé	Loi de finances initiale pour 1999	Projet de loi de finances pour 2000	Evolution
46-20	Pensions d'invalidité	17.664	17.228	- 2,5 %
46-21	Retraite du combattant	2.229	2.599	+ 16,6 %
	Total dette viagère	19.893	19.877	-
46-24	Prestations de sécurité sociale	1.319	1.335	+ 1,2 %
46-27	Soins médicaux gratuits	906	779	- 14,1 %
46-28	Appareillage	61	61	-
	Total prise en charge des soins	2.286	2.175	- 4,9 %
	Total dépenses de réparation	22.179	22.002	- 0,1 %

(en millions de francs)

Cette stabilité des dépenses de réparation, qui succède à une diminution de 4,1 % en 1999, masque en réalité des évolutions contrastées.

Ainsi, on a vu que la forte progression du nombre de titulaires de la retraite du combattant compensait la diminution du nombre de pensionnés.

De même, les actions liées à la prise en charge des soins évoluent différemment.

Les **prestations de sécurité sociale** des invalides pensionnés à 85 %, que l'Etat prend à sa charge en application de la loi du 29 juillet 1950, augmentent de 1,2 % après une forte baisse de 9,2 % en 1999. Cette hausse correspond en réalité à une correction de la baisse précédente qui avait été trop importante compte tenu des dépenses réelles.

S'agissant de l'**appareillage**, les crédits sont stables, la diminution du nombre de bénéficiaires étant compensée par l'accroissement d'activité du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERHA).

La baisse des crédits pour les **soins médicaux gratuits** (- 4,9 %) correspond, elle, à un ajustement à la baisse du nombre de bénéficiaires, mais aussi à une révision des procédures.

Au total, les crédits consacrés à la réparation devraient permettre en 2000 le respect du droit à réparation dans des conditions satisfaisantes.

b) L'application du rapport constant

L'application du rapport constant à la dette viagère, qui permet de revaloriser les pensions militaires d'invalidité et les retraites du combattant de manière à garantir une évolution parallèle à celle des traitements de la fonction publique, entraîne une **majoration de 248 millions de francs des crédits**, dont 218 millions de francs au titre des pensions d'invalidité et 30 millions de francs au titre de la retraite du combattant. Cette majoration intègre à la fois les revalorisations constatées en 1999 et des « provisions » (à hauteur de 16 millions de francs) pour 2000.

Votre commission observe que ce mécanisme a permis une revalorisation satisfaisante des pensions depuis sa mise en place en 1990.

Il n'en demeure pas moins que le rapport constant reste extrêmement complexe et peu lisible.

Une commission spécifique chargée de l'examen d'une simplification de ce calcul a été mise en place en 1996, mais ses travaux n'ont débouché sur aucune réforme.

A la suite d'un rapport de l'Inspection générale du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, M. Jean-Pierre Masseret a soumis aux associations deux propositions de réforme du mode de calcul du rapport constant. Auditionné l'an passé par votre commission, il avait déclaré que la proposition la plus favorable se traduirait pas une revalorisation supplémentaire de 0,6 % des pensions d'invalidité la première année, mais que cette mesure ne pourrait pas s'appliquer en 1999. En l'état actuel, son application pour 2000 reste encore incertaine et nécessitera sans doute une intervention législative.

Votre commission souhaite que la concertation actuelle débouche rapidement sur une solution satisfaisante afin que le mode de calcul du rapport constant soit réformé dans le sens d'une plus grande transparence.

2. Une politique de la solidarité à redéfinir

Les crédits consacrés à la politique de solidarité comprennent :

- 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, 46-31¹ et 46-51) ;
- la majoration des rentes mutualistes (chapitre 47-22).

¹ Le chapitre 46-31 « indemnités et pécules » sera intégré en 2000 dans le chapitre 46-04 à la suite d'un transfert interne.

Ces crédits diminuent de plus de 17 % en 2000, témoignant de la modification de la structure du budget des anciens combattants.

Evolution des dépenses de solidarité

Chapitre	Intitulé	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000	Evolution 1999/2000 (en %)
46-10	Fonds de solidarité	1.535	1.574	1.577	1.127	- 28,6 %
46-03, 46-04, 46-31, 46-51	Action sociale	112	106	114	106	+ 7,0 %
47-22	Majoration des rentes mutualistes	360	-	403	492	+ 14,6 %
	Total	2.007	1.680	2.094	1.725	- 17,6 %

(en millions de francs)

a) L'extinction progressive du fonds de solidarité

Créé par la loi de finances pour 1992, le fonds de solidarité assure un rôle central pour l'action sociale en faveur des anciens combattants qui connaissent les situations les plus difficiles.

Mais, après être progressivement monté en charge, le fonds entre désormais dans une nouvelle phase d'extinction qui ira s'accroissant. Les allocations du fonds sont en effet versées jusqu'à ce que les bénéficiaires soient en mesure de faire valoir leurs droits à une retraite à taux plein ou atteignent l'âge de 65 ans. Or, l'âge moyen des anciens combattants d'Afrique du nord est en 1999 de près de 62 ans. Les bénéficiaires commencent donc à sortir massivement du fonds. Ce mouvement s'accroîtra jusqu'en 2002, date à laquelle tous les anciens d'Afrique du nord seront à la retraite. Le fonds aura alors perdu sa signification.

Evolution du nombre d'allocataires du Fonds de solidarité

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ⁽¹⁾
Nombre de bénéficiaires de l'AD	19.832	24.359	37.577	38.306	28.257	21.392	17.955
Nombre de bénéficiaires de l'APR	-	-	1.593	4.322	10.940	12.287	11.773
Total	19.832	24.359	39.170	42.628	39.197	33.679	29.728

(1) Chiffres au 31 décembre sauf pour 1999 (30 juin).

Face à cette extinction programmée du fonds de solidarité, votre commission insiste sur la nécessité d'utiliser les crédits jusqu'à présent

affectés au financement du fonds de solidarité pour de nouvelles actions de solidarité.

Un tel redéploiement, d'ampleur d'ailleurs très modeste, a déjà été réalisé l'année passée sous deux formes.

L'article 124 de la loi de finances pour 1999 permet aux personnes susceptibles de bénéficier du fonds de solidarité et totalisant une durée d'assurance vieillesse de 160 trimestres d'accéder directement à l'allocation de préparation à la retraite (APR), sans avoir à passer par le « sas » de l'allocation différentielle (AD) pendant six mois.

Votre commission, qui avait été à l'origine d'une telle disposition, se félicite d'avoir été entendue, mais constate que ce dispositif reste modeste. Seules 192 personnes en auraient bénéficié au premier semestre 1999.

L'autre forme de redéploiement avait consisté en **l'attribution automatique de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) aux salariés titulaires de la carte du combattant au titre des opérations effectuées en Afrique du nord**, lorsque l'employeur s'oppose à son attribution. Cette disposition, issue de l'article 121 de la loi de finances pour 1999, avait reçu l'avis favorable de votre commission qui avait, de surcroît, souhaité étendre cette mesure aux titulaires du Titre de reconnaissance de la Nation. Or, ce dispositif n'est toujours pas opérant et les 20 millions de francs inscrits en loi de finances initiale n'ont toujours pas été consommés.

Votre commission souhaiterait apporter plusieurs éclaircissements sur ce point.

D'une part, le dispositif proposé était, au moment de la dernière discussion budgétaire, tout à fait praticable. La difficulté est venue de ce que le régime de l'ARPE a été modifié postérieurement au vote du Parlement. Le 28 décembre 1998, les partenaires sociaux ont en effet modifié le financement de l'ARPE, mettant 20 % du coût à la charge de l'employeur. Or, l'accord sur l'ARPE étant conventionnel, l'application de l'article 121 de la loi de finances pour 1999 était subordonnée à la signature d'un avenant à cet accord pour les partenaires sociaux. Celui-ci n'a donc pu être signé que le 12 mai dernier.

D'autre part, contrairement à ce que l'on a pu entendre ici ou là, le retard dans l'application de cette mesure s'explique par l'absence non d'un accord entre les partenaires sociaux puisqu'il a été signé le 12 mai dernier, mais par l'absence d'agrément du ministre de l'emploi et de la solidarité à cet avenant. **Votre commission observe donc que, depuis plus de six mois, le Gouvernement a pris la responsabilité de bloquer l'application de cette mesure.**

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 4.647 francs par mois ;
- résider en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer.

Au 30 juin 1999, 30.000 personnes bénéficiaient du soutien du fonds de solidarité.

2) Les aides versées

Depuis le 1^{er} 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 4.647 francs par mois au 1^{er} janvier 1998.

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^{er} 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 1999, 17.955 personnes percevaient l'AD pour un montant moyen de 1.981 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 7.228 francs par mois au 1^{er} janvier 1999.

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 1999, 11.773 personnes touchaient l'APR pour un montant moyen de 5.978 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.

En 1997, 46 personnes ont bénéficié du capital décès pour un montant moyen de 26.195 francs.

Auditionné par votre commission, M. Jean-Pierre Masseret a déclaré que cet avenant du 12 mai dernier était actuellement en cours de renégociation et que la situation allait se débloquer dans « *les jours à venir* ». Votre commission y sera bien entendu très vigilante.

Ces deux exemples témoignent, au total, du faible effort de redéploiement des crédits en faveur de nouvelles actions de solidarité.

Dans ces conditions, il importe de redéfinir en profondeur les actions de solidarité menées par le fonds.

Cette redéfinition pourrait prendre deux formes :

- soit renforcer significativement les actions actuelles du fonds en faveur des anciens combattants n'ayant pas encore fait valoir leurs droits à la retraite,

- soit développer les actions de solidarité en faveur des retraités. A cet égard, votre commission constate que de nombreux anciens combattants connaissent à nouveau une situation critique à leur sortie du fonds, devant souvent se contenter du minimum vieillesse.

Votre commission ne peut alors que regretter que le présent projet de loi de finances ne s'engage pas dans cette voie.

b) La fragilité des autres actions de solidarité

Hormis le fonds de solidarité, les autres crédits de la politique de solidarité évoluent de manière divergente. Alors que les crédits relatifs à la rente mutualiste augmentent rapidement, les crédits d'action sociale diminuent.

La retraite mutualiste des anciens combattants, majorée par l'Etat, est une rente viagère accordée à une catégorie particulière de rentiers, les mutualistes anciens combattants. Elle ne peut être considérée comme un titre de réparation, puisqu'il s'agit d'une souscription individuelle effectuée à titre volontaire.

Tous les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'Etat. En outre, la retraite mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites et est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance vie.

Le budget prévoit une augmentation significative de 90 millions de francs de cette rente.

80 millions de francs seront ainsi dégagés pour prendre en compte l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ceux-ci passeront en effet de 322.000 en 1999 à 341.000 en 2000 selon les prévisions budgétaires du fait des évolutions démographiques.

10 millions de francs supplémentaires permettront de financer le relèvement de 100 à 105 points l'indice du plafond majorable de la rente mutualiste, en application de l'article 66 du projet de loi de finances.

A l'inverse, les **crédits en faveur de l'action sociale** diminuent de 7 %.

Ces crédits recouvrent des actions de nature très diverses : réduction de tarifs ferroviaires, secours permanents ou occasionnels à des personnes démunies, subventions de fonctionnement aux associations, indemnisation spécifique de certaines catégories d'anciens combattants mais aussi la subvention à l'action sociale de l'ONAC.

Certes, les crédits sociaux de l'ONAC augmentent de 5 millions de francs pour atteindre 56,8 millions de francs.

Votre commission des Affaires sociales constate également que d'autres crédits budgétaires viennent abonder les crédits de l'ONAC. Ainsi, la subvention de fonctionnement augmente de près de 12 millions de francs, permettant notamment l'embauche de 20 assistantes sociales. De même, la subvention d'investissement augmente de 10 millions de francs, garantissant la poursuite de l'effort de mise aux normes des maisons de retraite de l'ONAC.

Pour autant, il n'est pas sûr que le montant de ces crédits sociaux soit suffisant. Votre commission exprime en effet la crainte d'une augmentation du nombre de demandes de secours individuels dans les prochaines années, du fait de l'extinction progressive du fonds de solidarité. En 1998, les crédits d'action sociale avaient ainsi permis de venir en aide à 19.470 ressortissants, dont 5.934 veuves.

Votre commission tient donc à rappeler que le rôle essentiel de l'ONAC¹ dans l'exercice du devoir de solidarité de la Nation à l'égard des anciens combattants doit également se traduire sur le plan budgétaire.

¹ Votre rapporteur renvoie sur ce point à l'excellent rapport de notre collègue Jacques Baudot, rapporteur spécial des crédits relatifs aux anciens combattants (« L'ONAC : réussir sa mutation au service du monde combattant », Sénat, n° 32 (1999-2000)).

3. Une politique de la mémoire redimensionnée

a) Une évolution satisfaisante des crédits

Les crédits en faveur de la mémoire progressent globalement de 5,6 % en 2000.

Evolution des crédits consacrés à la mémoire

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution (en %)
Chapitre 34-98 Délégation à la mémoire et à l'information historique	0,3	0,3	0
Chapitre 31-96 Personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des sépultures françaises	3,7	3,7	0
Chapitre 37-61 Entretien des nécropoles nationales	7	7	0
Chapitre 41-91 Fêtes nationales et cérémonies publiques	2,5	3,1	+ 24 %
Chapitre 43-02 Interventions en faveur de l'information historique	11,6	11,8	+ 1,7 %
Chapitre 57-91 Remise en état des nécropoles nationales (<i>crédits de paiement</i>)	3,2	4	+ 25 %
Total	28,3	29,5	+ 5,6 %

Tout en observant que ces crédits devraient permettre de mener une politique de la mémoire plus active, votre commission tient cependant à formuler trois observations :

L'analyse de l'évolution sur longue période des crédits relatifs à la mémoire qu'a menée la Cour des comptes¹ met en évidence une « *évolution erratique* », s'expliquant très largement par l'ouverture de crédits à titre non reconductible pour la commémoration d'événements historiques. Dans ces conditions, **votre commission s'interroge sur la cohérence de la politique de mémoire**, estimant que celle-ci ne peut se fonder sur de simples et aléatoires célébrations mais exige un enracinement dans la continuité.

Votre commission s'inquiète également du retard accumulé dans l'exécution du programme 1994-2000 de rénovation des nécropoles nationales. Alors que 2000 devait marquer la fin de ce programme, celui-ci n'aura été exécuté qu'à hauteur de 26 millions de francs sur les 50 millions

¹ Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998.

prévus. Votre commission ne peut alors que souhaiter que ce programme se poursuive et soit achevé dans les meilleurs délais.

Enfin, au moment où le Parlement unanime, a reconnu la réalité de la guerre d'Algérie, votre commission observe que le projet de loi de finances, dans sa version initiale, ne prévoyait aucun crédit pour le mémorial de la guerre d'Algérie. Elle considère pourtant qu'il serait opportun de réaliser rapidement un tel mémorial qui permettrait de concrétiser la reconnaissance de la Nation à ceux qui sont morts pour la France durant cette guerre.

b) Les conséquences de la réorganisation ministérielle

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.

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.

II. LES MESURES NOUVELLES RESTENT ENCORE TRÈS MODESTES

A. DES MESURES NOUVELLES INSUFFISANTES

1. Un projet de budget initial timoré

Le projet de loi de finances adopté en Conseil des ministres ne comportait, au-delà des quelques augmentations de crédits analysées ci-dessus, que deux mesures nouvelles s'inscrivant dans une simple continuité des mesures adoptées l'an passé pour un effort budgétaire supplémentaire de 25 millions de francs.

a) *L'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant*

L'article 65 du projet de loi de finances propose de ramener de 15 à 12 mois la durée de services en Algérie nécessaires pour l'attribution de la carte du combattant.

La loi de finances pour 1998 avait prévu, afin de prendre en compte la nature spécifique du conflit algérien, qu'une durée de services en Algérie de 18 mois était équivalente à la participation à une action de feu ou de combat et pourrait donc permettre l'attribution de la carte du combattant.

L'article 123 de la loi de finances pour 1999 a assoupli ce régime en ramenant ce délai de 18 à 15 mois.

L'article 65 du présent projet de loi poursuit ce mouvement, même si M. Jean-Pierre Masseret a précisé qu'il ne souhaitait pas assouplir plus avant ces conditions d'attribution.

b) *Le relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la rente mutualiste du combattant*

L'article 66 du projet de loi de finances prévoit de porter l'indice de référence du plafond majorable de la retraite mutualiste de 100 à 105 points d'indice à compter du 1^{er} janvier 2000.

Votre commission observe que cette mesure ne ferait que prolonger la revalorisation issue de l'article 122 du projet de loi de finances, qui relevait l'indice de référence de 95 à 100 points.

Elle rappelle également qu'elle avait considéré, l'an passé, que « *le seuil de 130 points reste l'objectif à atteindre à terme* ».

2. Des modifications apportées à l'Assemblée nationale d'ampleur limitée

a) Des améliorations pour la plupart marginales

Face à la modicité des mesures nouvelles présentées par le Gouvernement, il ne faisait guère de doute que l'Assemblée nationale puisse améliorer ce budget décevant.

Cette amélioration n'a été pourtant que marginale.

Elle a pris deux formes.

D'une part, le Gouvernement a inscrit 20 millions de francs supplémentaires en faveur des anciens combattants au moment du vote de l'article d'équilibre.

Ces 20 millions de francs se répartissent comme suit :

- la revalorisation de 1,5 % au 1^{er} janvier 2000 des pensions d'invalidité des grands invalides qui furent gelées entre 1991 et 1995 pour un coût de 15 millions de francs (*art. 66 bis du projet de loi de finances*) ;

- l'extension aux prisonniers français du Front de libération nationale (FLN) des conditions d'indemnisation des invalidités résultants des infirmités et maladies contractées par les militaires ou assimilés au cours de leur captivité subie dans les camps à régime sévère, pour un coût de 1,4 million de francs. Environ 200 personnes seraient concernées ;

- l'augmentation du financement des actions de mémoire et de citoyenneté, à hauteur de 2 millions de francs ;

- le financement des crédits d'études du Mémorial de la guerre d'Algérie, à hauteur de 300.000 francs ;

- la création d'un historial consacré au système concentrationnaire nazi au Struthof, pour un coût de 1 million de francs ;

- le financement de l'organisation du congrès mondial des anciens combattants, pour un coût de 300.000 francs.

D'autre part, le Gouvernement a annoncé, en accord avec la commission des Finances de l'Assemblée nationale, financer sur la réserve parlementaire pour 10 millions de francs de mesures nouvelles.

Ces 10 millions de francs auront pour objet :

- l'augmentation des subventions pour l'action sociale de l'ONAC en faveur des veuves, à hauteur de 5 millions de francs,

- l'indemnisation des veuves des patriotes résistant à l'occupation (PRO), pour un montant de 1,5 million de francs. 164 veuves n'ont à ce jour pas été indemnisées ;

- le financement d'actions de mémoire et de citoyenneté dans les départements, à hauteur de 3,5 millions de francs.

b) Les interrogations de votre commission sur la démarche budgétaire du Gouvernement

Votre commission avait déjà eu l'occasion de s'interroger, l'année passée, sur la « stratégie » budgétaire choisie par le Gouvernement.

Elle avait alors fait la constatation suivante :

« Cette année, comme l'année passée, le budget présenté en première lecture à l'Assemblée nationale est un budget médiocre, ne comportant que très peu de mesures nouvelles. Mais le ministre garde en réserve un certain nombre d'amendements qu'il distille en fonction des réactions largement défavorables des parlementaires jusqu'à modifier assez sensiblement la physionomie générale du budget. Si on imagine volontiers que cette stratégie cherche avant tout à desserrer la tutelle financière exercée par le ministère du budget, votre commission regrette cependant le manque de transparence qu'implique une telle démarche ».

La discussion des crédits des anciens combattants à l'Assemblée nationale, le 3 novembre dernier, ne fait que renforcer ces interrogations.

Une telle démarche n'est guère favorable à la lisibilité du débat budgétaire. Ainsi, l'Assemblée nationale doit se prononcer *in fine*, à l'occasion du vote sur l'article d'équilibre, sur les amendements du Gouvernement majorant les crédits des anciens combattants, amendements qui sont déconnectés de la discussion sur les crédits et dont l'objet est alors incontestablement flou.

Par ailleurs, le Gouvernement annonce des mesures nouvelles qui sont financées par... la réserve parlementaire. Votre commission ne peut alors que souligner que tel ne lui semble pas être l'objet de la réserve parlementaire.

Celle-ci a pour vocation de traduire l'attention que portent les parlementaires à telle ou telle action spécifique, non prise en compte, ou insuffisamment, par le Gouvernement. Elle ne saurait être mobilisée *a priori* et systématiquement pour compléter les dotations budgétaires.

Enfin, ces mesures nouvelles de dernière minute, présentées par le Gouvernement, n'ont finalement qu'un impact très marginal sur l'équilibre général du budget des anciens combattants. Ainsi, en intégrant les 30 millions de francs supplémentaires, le budget ne diminue que de 1,85 % contre 1,97 % dans sa version initiale. Votre commission considère là qu'il ne s'agit pas d'avancées significatives.

Aussi, votre commission ne peut que souhaiter que le prochain budget soit l'occasion d'une procédure plus conforme aux principes budgétaires.

B. DE NOMBREUSES QUESTIONS TOUJOURS EN SUSPENS

Chaque année, à l'occasion de son avis budgétaire, votre commission des Affaires sociales recense les demandes du monde combattant qui restent en suspens et invite le Gouvernement à y apporter une solution. Des solutions sont parfois, mais trop rarement, trouvées.

Votre commission a choisi, cette année, d'insister tout particulièrement sur les six questions qui lui paraissent prioritaires.

1. Assurer la compensation intégrale du « gel » de la pension des grands invalides

La loi de finances pour 1991 avait supprimé toute revalorisation de la valeur du point de pension pour les pensions d'invalidité supérieures à un seuil fixé à 360.000 francs par an.

La loi de finances pour 1995 a justement mis fin à ce « gel des pensions », mais elle n'a pas corrigé l'écart né du gel entre 1991 et 1995.

Une telle situation est difficilement acceptable, tant pour les quelque 1.300 pensionnés victimes de ce « gel » que sur le plan du principe de droit à réparation. Cette mesure, qui a avant tout touché les plus grands invalides, se traduit en effet par une disparité de la valeur du point entre deux invalides qui ont pourtant le même taux d'invalidité.

Votre commission considère comme urgent de rétablir intégralement l'unicité de la valeur du point de pension d'invalidité.

Certes, l'Assemblée nationale a, en première lecture, adopté un article additionnel 66 *bis* sur proposition du Gouvernement pour remédier à cette disparité.

Votre commission observe toutefois que cette disposition reste très partielle car elle ne revalorise les pensions « gelées » entre 1991 et 1995 que de 1,5 % alors que l'écart né du « gel » atteint environ 7 %.

Auditionné par votre commission, M. Jean-Pierre Masseret s'est engagé à rétablir l'unicité de la valeur du point de pension dès le prochain budget.

Votre commission estime, pour sa part, que le retour à l'unicité pourrait être immédiat. Le coût budgétaire reste très supportable : il ne dépasserait pas 60 millions de francs. A défaut, elle considère que la revalorisation reste insuffisante pour 2000 et qu'elle pourrait être au moins doublée afin d'assurer les conditions du retour à l'unicité dès 2001.

2. Faire un premier pas vers la « dé 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.

Mais cela n'empêche pas de chercher à résoudre les problèmes les plus criants de cette cristallisation.

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 80,62 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 sur les nouvelles demandes, qu'il s'agisse de demander une réversion de la pension d'invalidité ou de reconnaître l'aggravation d'une invalidité.

Ces situations sont difficilement acceptables.

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.

M. Jean-Pierre Masseret avait pourtant déclaré, lors du dernier débat budgétaire, vouloir engager un débat sur la « décrystallisation », reconnaissant notamment les retards des pays du Maghreb et les blocages liés à la forclusion.

Pourtant, le présent projet de loi de finances ne propose aucune avancée. Votre commission ne peut que le déplorer.

Aussi, votre commission des Affaires sociales vous proposera d'adopter un amendement permettant un premier pas dans le sens d'une « décrystallisation ».

3. Conforter la situation des veuves d'anciens combattants

Les dernières mesures en faveur des veuves d'anciens combattants remontent à 1995 et 1996.

L'article 103 de la loi de finances pour 1996 a abaissé de 57 à 50 ans la condition d'âge requise pour bénéficier d'une pension de réversion à taux majoré.

La loi de finances pour 1997 a prévu que les veuves des anciens combattants allocataires du fonds de solidarité percevant l'APR bénéficieront d'un capital décès égal à quatre fois le montant mensuel brut de l'allocation, ce montant étant majoré d'une fois et demie par enfant à charge. Mais, en 1997, seules 46 veuves ont bénéficié de cette disposition.

Or, depuis lors, la situation financière des veuves s'est souvent dégradée, notamment celle des veuves des grands invalides de guerre qui ont consacré leur vie entière à soigner leur époux au détriment de leur carrière professionnelle.

En témoigne notamment l'accroissement du nombre de veuves demandant un secours financier à l'ONAC. En 1998, 5.934 veuves d'anciens combattants ont bénéficié d'une telle aide. Elles n'étaient que 4.500 en 1997.

Certes, le projet de loi de finances prévoit la reconduction de la subvention de 5 millions de francs pour l'action sociale de l'ONAC en faveur des veuves.

Votre commission n'en considère pas moins que cette mesure reste très insuffisante. Elle estime nécessaire d'engager une action forte afin d'assurer de manière pérenne un niveau de vie décent aux veuves d'anciens combattants qui connaissent les situations les plus difficiles.

Elle réitère alors les trois séries de propositions qu'elle avait déjà formulées l'année passée, mais qui n'ont hélas pas eu d'écho auprès du Gouvernement.

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 inférieure au minimum vieillesse.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Masseret a pris « *l'engagement de remettre à plat ce dossier dès le début de l'année 2000* ». Votre commission lui en donne acte et a décidé, en conséquence, de ne pas présenter d'amendement.

Mais elle s'inquiète cependant de certaines pistes présentées par le secrétaire d'Etat. Ainsi, s'agissant des veuves des plus grands invalides, il a évoqué l'idée « *d'imaginer un système de cotisations qui permette que ces personnes ne se retrouvent pas dans une situation sociale extrêmement précaire lorsque leur époux décède* ».

Pour sa part, votre commission considère qu'un tel système de cotisations pourrait éventuellement jouer pour l'avenir, mais ne permettra en aucun cas d'améliorer la situation des épouses des premières générations du feu qui ont, pour la plupart, atteint un âge trop avancé pour entrer dans une logique de cotisations.

Votre commission étudiera donc avec la plus extrême attention les propositions à venir du secrétaire d'Etat.

4. Indemniser rapidement les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes

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 (RAD-KHD), non titulaires du certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande, attendent toujours une telle indemnisation.

Certes, un accord de principe a été trouvé au sein de l'Entente franco-allemande en juin 1998 pour qu'elle participe à cette indemnisation. Toutefois, alors que le recensement des bénéficiaires a été clos le 31 mars 1999, le traitement des dossiers a pris du retard et n'est toujours pas achevé.

Le Gouvernement prend alors prétexte de l'incertitude sur le nombre définitif de parties prenantes pour ne pas inscrire les crédits correspondant au budget.

Cette situation est difficilement acceptable.

M. Jean-Pierre Masseret, auditionné par votre commission, a déclaré qu'il avait obtenu de l'Entente franco-allemande l'engagement que celle-ci utiliserait une partie de ses produits financiers pour cette indemnisation.

Votre commission considère toutefois cette mesure comme insuffisante et souhaiterait voir inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 les premiers crédits relatifs à une telle indemnisation.

5. Assouplir les conditions d'attribution du Titre de reconnaissance de la Nation

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^{er} 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^{er} juillet 1964.

M. Jean-Pierre Masseret a d'ailleurs indiqué, lors du débat à l'Assemblée nationale, qu'il avait envisagé d'étendre les possibilités d'attribution jusqu'en avril 1963. Votre commission considère alors qu'il

pourrait s'agir d'un utile premier pas avant la remise à plat du dispositif qu'a annoncé M. Jean-Pierre Masseret.

6. Etudier la possibilité de ramener de 65 à 60 ans l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite du combattant

Votre commission constate que, s'agissant de la retraite anticipée, le Gouvernement a, en quelque sorte, « joué la montre ». Les anciens combattants d'Afrique du Nord ont désormais, pour la plupart, plus de 60 ans. Toutefois, votre commission considère qu'une telle question, qui est une question de principe, ne doit pas être occultée pour autant.

Votre commission observe également que les associations d'anciens combattants, constatant que la question de la retraite anticipée n'est plus d'actualité, demandent que la retraite du combattant soit versée aux titulaires de la carte du combattant dès l'âge de 60 ans.

A ce propos, votre commission rappelle que certains titulaires de la carte du combattant peuvent déjà bénéficier de la retraite du combattant dès 60 ans.

Il s'agit :

- des anciens combattants résidant dans les départements et territoires d'outre-mer,
- des anciens combattants titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (FSV),
- des anciens combattants percevant une pension d'invalidité d'au moins 50 % et une allocation d'ordre social.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que suggérer d'étudier la faisabilité d'une telle mesure, même si son coût estimé à 1,4 milliard de francs doit inciter à une certaine prudence.

*

* *

Considérant que le projet de budget se contentait d'une simple reconduction des actions en faveur du monde combattant et n'intégrait que de rares mesures nouvelles, votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée quant à l'adoption des crédits des anciens combattants.

Elle a en outre émis un avis favorable à l'adoption des articles 65, 66 et 66 bis rattachés à ce budget et vous propose d'adopter un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 66. (cf. ci-après l'examen des articles rattachés).

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Art. 65

*(art. L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)*

Extension des conditions d'attribution de la carte du combattant

La loi de finances pour 1926 a créé la carte du combattant. Elle concerne tous les conflits, y compris depuis 1993 les opérations menées actuellement par la France en exécution d'accords bilatéraux ou sous mandats internationaux.

Les conditions d'attribution répondent à deux logiques alternatives :

- une logique collective : avoir été affecté pendant 90 jours dans une unité qualifiée de combattante par le ministère de la défense ;

- une logique individuelle : il existe également une procédure individuelle d'attribution permettant de prendre en compte les mérites personnels.

Depuis la loi du 9 décembre 1974, ces conditions générales s'appliquent également aux personnes ayant participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord jusqu'au 2 juillet 1962.

Toutefois, afin de tenir compte de la nature spécifique de l'engagement en Algérie, compte tenu du risque diffus dû à l'insécurité provoquée par la situation de guérilla, la loi de finances pour 1998 a modifié le critère traditionnel de 90 jours en unité combattante : l'article 108 prévoit d'assimiler à la participation personnelle à une action de feu ou de combat une durée de présence en Algérie de 18 mois. Les dispositions de cet article ont permis la délivrance de 36.455 cartes.

L'article 123 de la loi de finances pour 1999 a ramené cette durée de 18 à 15 mois. Au premier semestre 1999, 17.633 cartes du combattant ont été attribuées à ce titre.

Le présent article propose de ramener cette durée de présence de 15 à 12 mois.

Tout en soulignant qu'une telle disposition ne permet pas de prendre en compte la situation particulière des rappelés, votre commission ne peut que souscrire à cette mesure de reconnaissance et de réparation.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 66

(art. L. 321-9 du code de la mutualité)

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

Le présent article 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.

En 1999, le nombre de bénéficiaires de la rente mutualiste est estimé à environ 320.000 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.

Le présent article vise à porter cet indice de référence à 105 points.

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

Evolution du plafond majorable depuis 1987

Années	Plafond majorable en vigueur en francs
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*	8.853

* estimation

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

Article additionnel après l'article 66 (nouveau)
(art. 71 de la loi n° 59-1424 du 26 décembre 1959
et art. 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958)
**« Décristallisation » partielle des pensions militaires
d'invalidité et des retraites du combattant**

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

Considérant qu'une mesure générale de décristallisation 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.

Votre commission vous demande d'insérer cet article additionnel par voie d'amendement.

Art. 66 bis

*(art. L. 114 bis du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)*

Revalorisation des pensions d'invalidité « 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 environ 1.200 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^{er} janvier 1995, mais elle n'a pas procédé à la remise à niveau du point de pension des invalides concernés.

Le présent article, introduit par un amendement présenté par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, vise à initier une telle remise à niveau.

Votre commission observe toutefois que la revalorisation n'est que de 1,5 % alors que l'écart né du « gel » entre 1991 et 1994 est en moyenne de 7 %.

Elle aurait alors souhaité une revalorisation intégrale dès 2000 ou, tout au moins, une remise à niveau plus substantielle dès l'an prochain afin que la remise à niveau soit totale pour 2001.

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