

N° 73

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

---

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 4

**ANCIENS COMBATTANTS**

*Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

## INTRODUCTION

Les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 2004 s'élèvent à **3,39 milliards d'euros, en baisse de 3,1 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, soit une diminution moindre que celle qui avait été proposée en 2003** par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2002 (- 3,9 %).

Comme chaque année, le projet de budget pour 2004 procède à des ajustements nécessaires, dans un sens positif ou négatif, afin de tenir compte à la fois des gestions antérieures, de l'évolution des effectifs de bénéficiaires et de l'application du rapport constant. Ainsi, la diminution tendancielle du nombre de parties prenantes concerne à la fois les bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité et ceux du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine.

**Malgré les contraintes budgétaires existantes, des marges de manœuvre subsistent. Votre rapporteur spécial se félicite de ce que le gouvernement les utilise afin, notamment, de subvenir aux besoins des publics les plus fragiles.**

A cet égard, il faut souligner **l'harmonisation des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du Nord**, qui aboutit à l'extension de l'attribution de cette carte à tous les militaires appelés, engagés ou de carrière, présents pendant au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc. Cette mesure de justice constitue une réelle avancée pour l'ensemble du monde combattant.

Votre rapporteur spécial se félicite aussi de **l'attention toute particulière qui est portée aux veuves** dans le projet de budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour 2004. En effet, d'une part, ce budget prévoit une majoration uniforme de quinze points d'indice des pensions des veuves de pensionnés, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004, d'autre part, il permet une consolidation des moyens d'action sociale de l'Office national des anciens combattants (ONAC) qui devrait pouvoir bénéficier en priorité aux veuves d'anciens combattants.

Votre rapporteur spécial tient également à souligner que, dans le droit fil des progrès réalisés au cours des dernières années, **des avancées en faveur du monde combattants méritent aujourd'hui d'être concrétisées**. C'est le cas notamment de **l'indemnisation des orphelins de déportés, fusillés,**

**massacrés ou pris en otage.** Le Premier ministre s'est engagé, sur la base des conclusions des travaux menés par la commission présidée par M. Philippe Dechartre et instituée à cet effet, à étendre le dispositif de réparation, instauré par le décret du 13 juillet 2000 en faveur des orphelins de déportés juifs, à tous les orphelins de déportés politiques et résistants ainsi qu'aux orphelins de fusillés et massacrés, dans un souci de justice et d'équité.

Toutefois, il est apparu que, si le mode d'indemnisation ne soulève pas de difficultés juridiques, la définition du périmètre des ressortissants éligibles à ce dispositif appelle une réflexion attentive. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif au recensement de tous les orphelins des victimes de la barbarie nazie qui sera ainsi effectué par les services de l'Etat.

Autre avancée à concrétiser : **la poursuite de la mise en œuvre du processus de décrystallisation.** Décidée en 2002 et initiée par la loi de finances pour 2003, la décrystallisation doit aujourd'hui être poursuivie. Or, votre rapporteur spécial constate une incertitude quant aux étapes suivantes de mise en œuvre du processus, notamment en termes d'engagement financier.

Enfin, **des points restent aujourd'hui à éclaircir et devront pouvoir faire l'objet d'une réflexion approfondie de la part du secrétariat d'Etat aux anciens combattants en concertation avec le Parlement et les représentants du monde combattants.** Ces questions concernent notamment **l'âge d'attribution de la retraite du combattant** et l'augmentation du point d'indice de cette retraite ainsi que **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.** A ce sujet, votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'une réunion tenue à Strasbourg le 12 mai 2003 a permis de relancer la réflexion sur un assouplissement des conditions de versement de ces indemnisations. Votre rapporteur spécial souhaite que cette question soit résolue rapidement.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

# **PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

## **I. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2002 ET 2003**

### *A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002*

#### **1. Les chiffres de l'exécution 2002 : un taux de consommation de 99,41 %**

Compte tenu des différents mouvements qui ont modifié la ressource budgétaire en cours d'année, le montant des crédits ouverts s'élève à 3.491,82 millions d'euros, en diminution de 139 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (3.630,89 millions d'euros). Les crédits inutilisés sont de 20,58 millions d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 99,41 %.

Les différents mouvements qui ont concerné les ressources budgétaires ont été les suivants :

- reports de la gestion précédente : 1,01 million d'euros, dont 80.000 euros sur le chapitre 46.03 et 160.000 euros de fonds de concours sur le chapitre 46-28 ;

- fonds de concours : 0,74 million d'euros au titre du fonds de concours « appareillage » et « CERAH » ;

- transferts de crédits : - 0,32 million d'euros prélevés sur le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, au bénéfice du ministère de la jeunesse et des sports à titre de contribution au financement du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) ;

- annulation de crédits : - 140,5 millions d'euros. Seul le chapitre 47-22 (majorations des rentes) a connu des insuffisances en fin de gestion dues à une annulation supérieure à ce qui était possible pour couvrir les dépenses de l'exercice. Les autres chapitres, excédentaires, n'ont pas connu de difficultés du fait des annulations.

## **2. Les écarts structurels liés à l'évolution démographique du monde combattant**

L'impact de la diminution des parties prenantes, évaluées à 4 % sur les pensions au moment de l'élaboration du budget pour 2002, ne s'est pas totalement vérifié puisque le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses) laisse un solde disponible de 4,4 millions d'euros après une annulation de 30 millions d'euros. La dépense est en diminution de 3,18 % par rapport à celle de 2001 (- 3,79 % l'année précédente) pour une baisse de 4,75 % des effectifs.

En outre, la baisse des effectifs du Fonds de solidarité AFN (chapitre 46-10) est restée soutenue : le nombre de bénéficiaires a diminué de 30 % au 31 décembre 2002 par rapport au 31 décembre 2001. Le niveau de la consommation a suivi la même évolution et dans les mêmes proportions. Malgré une diminution des crédits du chapitre 46-10 de 40 % en loi de finances initiale pour 2002, l'exécution a fait apparaître un excédent de 24,6 millions d'euros (dont 22 millions d'euros annulés).

Enfin, le chapitre 46-21 (retraite du combattant) confirme à nouveau la tendance, initiée en 1998, à la hausse, mais à un niveau inférieur aux prévisions. Les pensionnés pour fait de guerre, qui sont entrés dans le dispositif dès 60 ans du fait de la mesure spécifique prise en leur faveur en 2002, ont été moins nombreux que prévu. En revanche, l'année 2002 a vu entrer dans le dispositif plus de 15.000 bénéficiaires de la mesure de réouverture des droits à la retraite du combattant prise en 2001 pour les ressortissants dont les droits avaient été cristallisés.

## **3. Les facteurs conjoncturels ayant eu une influence sur la gestion budgétaire en 2002**

S'agissant du chapitre 46-24, le montant des remboursements des frais de santé du régime général de la sécurité sociale des invalides de guerre s'est avéré en retrait du montant résultant des évaluations budgétaires et a permis de constater un excédent de 25 millions d'euros annulés en loi de finances rectificative de fin d'année. De 198,3 millions d'euros dus au titre de l'année 2000, la charge est passée à 176,3 millions d'euros pour 2001. Cette situation, purement conjoncturelle, résulte de trois facteurs :

- les dépenses de soins *stricto sensu* ont diminué de 10 millions d'euros en 2001 ;

- avec le retour à une comptabilisation de système encaissement/décaissement, les provisions sur prestations ont cessé d'être

facturées par la caisse nationale d'assurance maladie. Elles ont représenté un allègement des charges de 8,7 millions d'euros ;

- le ministère de la défense a bénéficié d'une reprise d'excédents de versements enregistrés les exercices passés et a, en réalité, réglé une somme de 171,3 millions d'euros.

S'agissant du chapitre 47-22 (majorations des rentes), l'année 2002 a été celle du transfert de la charge des majorations légales du budget des charges communes vers le budget des anciens combattants. Pour l'ensemble du chapitre, la prévision budgétaire était légèrement excédentaire. La totalité des remboursements dus au titre de la majoration spécifique a été réglée. En revanche, une annulation de 15,25 millions d'euros a empêché l'ordonnancement d'une partie des majorations légales dues aux sociétés mutualistes pour l'année 2001. Ainsi, le règlement d'une somme de 14,3 millions d'euros, facturée en fin d'exercice, s'est trouvée reportée sur la gestion 2003.

#### Exécution du budget au 31 décembre 2002

(en euros)

| Chapitres    | Crédits LFI 2002     | Crédits annulés en LFR 2002 | Crédits disponibles en 2002 | Crédits consommés en 2002 | Ratio crédits consommés / crédits disponibles | Crédits reportés en 2003 |
|--------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|---|--------------------------|
| <b>36-50</b> | 44.947.000           | 0                           | 44.947.000                  | 44.947.000                | 100,00 %                                      |                          |
| <b>46-03</b> | 6.860.000            | 120.000                     | 6.818.412                   | 6.096.490                 | 89,41 %                                       | 653.936                  |
| <b>46-04</b> | 2.325.300            | 0                           | 3.092.300                   | 2.169.434                 | 70,16 %                                       | 922.866                  |
| <b>46-10</b> | 91.470.000           | 22.000.000                  | 69.152.700                  | 66.579.847                | 96,28 %                                       | 2.086.093                |
| <b>46-20</b> | 2.451.532.000        | 30.000.000                  | 2.421.532.000               | 2.417.172.711             | 99,82 %                                       |                          |
| <b>46-21</b> | 534.832.000          | 38.000.000                  | 496.832.000                 | 493.794.170               | 99,39 %                                       |                          |
| <b>46-24</b> | 196.659.000          | 25.000.000                  | 171.659.000                 | 171.262.267               | 99,77 %                                       |                          |
| <b>46-27</b> | 104.431.000          | 8.430.000                   | 96.001.000                  | 91.922.656                | 95,75 %                                       | 2.700.891                |
| <b>46-28</b> | 9.140.000            | 500.000                     | 9.538.559                   | 9.164.587                 | 96,08 %                                       | 347.808                  |
| <b>46-51</b> | 12.155.000           | 0                           | 12.155.000                  | 12.155.000                | 100,00 %                                      |                          |
| <b>47-22</b> | 176.540.000          | 16.450.000                  | 160.090.000                 | 155.972.651               | 97,43 %                                       |                          |
| <b>Total</b> | <b>3.630.891.300</b> | <b>140.500.000</b>          | <b>3.491.817.971</b>        | <b>3.471.236.813</b>      | <b>99,41 %</b>                                | <b>6.711.594</b>         |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

## **B. LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2003**

### **1. Les mouvements budgétaires jusqu'au 30 juin 2003**

**Les informations recueillies par votre rapporteur spécial concernant l'exécution du budget en 2003 ne concernent que les mouvements budgétaires intervenues jusqu'au 30 juin 2003.**

Les mouvements qui ont modifié les ressources au cours des six premiers mois de l'année 2003 ont concerné les reports de crédits pour un montant total de 6,71 millions d'euros et des fonds de concours, au titre de l'appareillage et du CERAH (0,10 million d'euros). Au 30 juin 2003, le taux de consommation des crédits s'élevait à 45,97 % des crédits ouverts.

En outre, 32,5 millions d'euros ont été mis en réserve en février 2003. Par décret du 14 mars 2003, une partie de ces crédits a été annulée pour un montant de 17,9 millions d'euros. Les crédits reportés ont fait par ailleurs l'objet d'un gel à hauteur de 6,6 millions d'euros.

Fin juin, le montant de la ressource réellement disponible s'élevait à 3.467,02 millions d'euros alors que les besoins en gestion pour l'année 2003 étaient estimés à 3.527,5 millions d'euros. Début août, 1,12 million d'euros ont fait l'objet d'un dégel.

### **2. Une situation des crédits particulièrement tendue pour trois chapitres**

La situation des crédits se trouve particulièrement tendue pour trois chapitres :

- le chapitre 46-10 (Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine) : la levée des gels ne sera pas suffisante puisque le chapitre, dont la consommation est estimée à 51,5 millions d'euros, restera en insuffisance de 5,3 millions d'euros pour terminer l'exercice ;

- le chapitre 46-27 (soins médicaux gratuits) : la levée totale des gels et mises en réserve devrait permettre de terminer l'exercice dans de bonnes conditions ;

- le chapitre 47-22 (majorations des rentes) : ce chapitre n'a fait l'objet d'aucune mesure de gel mais il est d'ores et déjà en insuffisance de 26 millions d'euros.

S'agissant des chapitres 46-20 (pensions d'invalidité) et 46-21 (retraite du combattant), le niveau de la consommation reste conditionné à la publication et à la mise en œuvre dès 2003 du décret d'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002<sup>1</sup> relatif à la « décrystallisation ».

## **II. LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES POUR LE BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS**

### ***A. UNE ORGANISATION COMMUNE AVEC CELLE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF***

L'organisation mise en place pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique concernant le budget des anciens combattants est commune au budget de la défense et à celui des anciens combattants.

Un comité ministériel, co-présidé par les adjoints du secrétaire général pour l'administration et du chef d'état-major des armées, pilote les travaux d'organisation depuis le mois de février 2003. Ce comité définit le calendrier et un plan de travail ; il prépare également les propositions soumises au ministre de la défense et au secrétariat d'Etat aux anciens combattants sur la base de leurs orientations.

Quatre groupes de travail ministériels ont été constitués : le premier est consacré à la réflexion sur la performance et le pilotage par objectif ; le second a pour objet de déterminer les nouvelles modalités du pilotage budgétaire, le troisième groupe est chargé d'examiner les conséquences de la loi organique sur la gestion des ressources humaines tandis que le dernier groupe est centré sur la conduite du changement.

La direction des affaires financières continue, pour sa part, à suivre l'ensemble des travaux interministériels menés par la direction de la réforme budgétaire, et à en assurer la diffusion.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.



## ***B. LA DÉFINITION D'UNE MISSION ET DE PROGRAMMES***

### **1. Une mission unique intégrée au ministère de la défense**

Après l'entrée en vigueur des dispositions de la LOLF, **le budget des anciens combattants fera partie intégrante d'une mission unique au sein du ministère de la défense** intitulée « *Assurer la défense de la France, participer à la sécurité des français, perpétuer la mémoire du monde combattant* ».

### **2. Des programmes**

L'actuel périmètre du budget des anciens combattants constituera le **programme 7** de cette mission. Ce programme est dénommé « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ».

Les crédits identifiés au sein du programme 7 comprennent les quatre actions suivantes :

- administrer la dette viagère ;
- gérer les droits liés aux pensions militaires d'invalidité ;
- entretenir la solidarité ;
- entretenir les lieux de mémoire.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique de la mémoire fera désormais l'objet de l'action 3 du programme 6 de cette mission, « *lien entre la Nation et son armée* ».

Intégrée au sein de l'organisation du ministère de la défense, l'action du secrétariat d'Etat relèvera également du programme regroupant les « *fonctions support* » du ministère de la défense. Ce programme, intitulé « *assurer le soutien administratif central* », regroupe les moyens qu'il n'est pas possible de ventiler dans les autres programmes ou les fonctions support de niveau central.

### **3. Les points restant en suspens**

La réflexion sur la déclinaison des programmes en budgets opérationnels et sur l'organisation des relations entre les responsables de

programmes et les services ou opérateurs chargés de les mettre en œuvre n'a pas encore été menée à son terme par le ministère de la défense.

En outre, les objectifs et indicateurs de performance devraient être définis d'ici la fin de l'année 2003. Le ministère de la défense devrait proposer les objectifs et indicateurs de mesure de son efficacité au travers des critères d'évaluation prévus (efficacité socio-économique, qualité du service rendu, efficacité de la gestion des ressources). A ce stade, la question de la certification de la pertinence des objectifs et des indicateurs par une source indépendante n'a pas été étudiée.

### ***C. LES EXPÉRIMENTATIONS PRÉVUES POUR 2004***

S'agissant du budget des anciens combattants, la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ne s'est pas traduite par des expérimentations à compter de 2004. Toutefois, les services relevant de l'action du secrétaire d'Etat bénéficieront des résultats apportés par les expérimentations qui seront réalisées dans d'autres structures du ministère de la défense.

En effet, afin de préfigurer la mise en œuvre de la LOLF, le ministère de la défense a décidé de mener en 2004 une expérimentation du budget global au sein d'une formation de chaque armée, de la gendarmerie et de la délégation générale pour l'armement. Préparées durant le deuxième semestre 2003, ces expérimentations débiteront le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et se poursuivront, si nécessaire, sur plusieurs années tout en faisant l'objet de points de situation réguliers.

Enfin, le raccordement au système ACCORD est prévu pour le 1<sup>er</sup> avril 2004 au ministère de la défense.

## **III. DES PROGRÈS RÉELS EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS FRAGILES**

### ***A. L'HARMONISATION DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD***

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné lors de l'analyse des articles rattachés au présent projet de budget des anciens combattants, l'extension d'attribution de la carte du combattant à tous les militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du

Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc constitue une réelle avancée pour l'ensemble du monde combattant.

Les anciens combattants d'Afrique du Nord se verront désormais tous appliquer les mêmes règles d'attribution de la carte du combattant.

Aujourd'hui on compte 1.433.605 détenteurs de la carte du combattant au titre de l'AFN. Compte tenu des durées moyennes de séjour, 15.000 à 20.000 anciens combattants d'Afrique du Nord devraient pouvoir prétendre à la carte du combattant en application des dispositions contenues dans le présent projet de loi de finances.

#### **L'évolution des conditions de délivrance de carte du combattant pour les anciens d'Afrique du Nord depuis sa création**

La carte du combattant d'Afrique du Nord a été instaurée par la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974. A l'origine, elle était attribuée sur la base des seuls critères retenus pour les autres conflits (notamment 90 jours de présence en unité combattante). Des assouplissements sont aussi intervenus sous condition de participation à des actions de feu ou de combat.

La loi n° 82-843 du 4 octobre 1982 et le décret n° 83-622 du 8 juillet 1983 ont contribué à fixer le nombre d'actions de feu ou de combat nécessaires (à titre individuel ou collectif) et à établir un barème d'équivalence en points des différents critères.

L'article 108 de la loi de finances pour 1998 avait reconnu qu'une durée des services en Algérie d'au moins 18 mois était équivalente à la participation à une action de feu ou de combat, condition exigée à l'article L. 253 bis du code de pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, pour prétendre à la carte du combattant.

Cette durée a été ramenée successivement à 15 mois en loi de finances pour 1999 et à 12 mois en loi de finances pour 2000. Enfin, l'article 105 de la loi de finances pour 2001 a fixé une durée de 4 mois pour les militaires rappelés en Algérie.

En outre, une circulaire du 23 juillet 2001, modifiant la circulaire n° 741 A du 15 janvier 1998 et ayant pour objet les conditions d'octroi de la carte du combattant en faveur des personnels de police ayant servi en Algérie, précise que le droit à la carte du combattant est ouvert aux fonctionnaires de police et CRS, en poste en métropole et envoyés en Algérie pour aider à faire face aux situations les plus critiques, lorsque leurs différents séjours en Algérie totalisent 4 mois au moins.

## ***B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE AUX VEUVES***

### **1. La majoration uniforme des pensions des veuves**

Comme indiqué précédemment, l'article 73 du présent projet de loi de finances prévoit, en 2004, l'application d'une majoration uniforme de

15 points d'indice des pensions des veuves de pensionnés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Cette mesure, qui devrait concerner près de 130.000 veuves, aura un coût budgétaire de 11,84 millions d'euros en 2004. Elle devrait permettre de revaloriser fortement les pensions de ces veuves en 2004.

Votre rapporteur spécial considère que cette mesure de justice sociale était indispensable compte tenu notamment du caractère tronqué et insuffisant des mesures en faveur des veuves au cours des dernières années.

#### **Bilan des revalorisations des pensions de veuves accordées au cours des dernières années**

En plus des relèvements de la valeur du point de pensions militaires d'invalidité accordés à l'ensemble des pensionnés en application du rapport constant, les veuves ont bénéficié des mesures suivantes au cours des dernières années :

- l'article 127 de la loi de finances pour 2002<sup>2</sup> a augmenté la majoration des pensions servies aux veuves des grands invalides de 120 points. La mesure concernait 1.200 veuves pour un coût budgétaire de 2,29 millions d'euros ;

- l'article 132 de la loi de finances pour 2002 précitée a en outre rouvert les droits à pension relevant du code des PMI pour les veuves d'anciens combattants des anciennes colonies dont les droits avaient été cristallisés.

## **2. Une consolidation des moyens d'action sociale de l'ONAC qui devrait bénéficier en priorité aux veuves d'anciens combattants**

Le chapitre budgétaire consacré aux dépenses sociales de l'ONAC (46-51) reste stable entre 2003 et 2004, malgré la non reconduction de la dotation inscrite au budget de 2003 à titre non renouvelable, grâce à l'inscription de moyens nouveaux à hauteur de 1,5 million d'euros.

Traditionnellement, un amendement parlementaire en cours de discussion budgétaire venait abonder le chapitre 46-51 et permettait ainsi d'augmenter les crédits affectés à l'action sociale de l'ONAC. Désormais, cette dotation est inscrite dans le projet de loi de finances soumis au Parlement. **Votre rapporteur spécial approuve cette mesure de sincérité budgétaire qui permet, en outre, de consolider les dépenses sociales de l'ONAC, qui s'élèveront à 12,135 millions d'euros en 2004.**

L'action sociale de l'ONAC est en effet variée et essentielle pour la population du monde combattant. Elle consiste notamment en une action sociale individuelle par le biais par exemple du financement du maintien à domicile des personnes âgées, du financement d'une aide ménagère, d'une

<sup>2</sup> Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

aide aux harkis et à leur famille ou encore d'une aide aux pupilles de la Nation majeurs. L'action sociale de l'ONAC peut également revêtir une dimension collective (rééducation professionnelle et maisons de retraite) ou bien consister dans l'octroi de prêts aux personnes dans le besoin. Enfin, l'ONAC verse aussi des subventions à certaines associations.

Les veuves de guerre, d'anciens combattants ou de bénéficiaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre bénéficient de l'ensemble des aides financières dispensées par l'ONAC sur la subvention de l'Etat et, lorsqu'elles sont accueillies dans les maisons de retraite de l'ONAC, de sa participation à leurs frais d'hébergement si elles sont incapables, personnellement ou avec le concours de leur famille, d'acquitter la totalité du prix de journée.

#### Dépenses sociales de l'ONAC en faveur des veuves entre 1998 et 2003

(en millions d'euros)

|                                 | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2001   | 2003<br>(1 <sup>er</sup> semestre) |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|------------------------------------|
| <b>Nombres de veuves aidées</b> | 5.934 | 7.587 | 8.068 | 9.097 | 12.385 | 6.218                              |
| <b>Montant des dépenses</b>     | 1,61  | 2,55  | 2,94  | 3,74  | 4,35   | 2,5                                |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

## IV. DES AVANCÉES À CONCRÉTISER ET DES POINTS À ÉCLAIRCIR

### A. DES AVANCÉES À CONCRÉTISER

#### 1. La question de l'indemnisation des orphelins de déportés

##### a) La poursuite de l'indemnisation des orphelins de déportés juifs

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

### **Le dispositif juridique et la procédure d'indemnisation**

D'après les dispositions de ce décret, toute personne dont le père ou la mère a été déporté à partir de la France dans le cadre de persécutions antisémites durant l'occupation et a trouvé la mort en déportation, a droit à une mesure de réparation si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue.

Sont exclues du bénéfice de cette mesure les personnes qui reçoivent une indemnité viagère versée par la République fédérale d'Allemagne ou la République d'Autriche à raison des mêmes faits.

L'indemnisation revêt deux formes selon la demande de l'intéressé : un capital forfaitaire et unique de 180.000 francs (27.440 euros) ou une rente viagère mensuelle de 3.000 francs (457,35 euros) servie jusqu'au décès du bénéficiaire.

Le paiement des rentes viagères et des indemnités de capital est assuré par l'ONAC qui reçoit à cet effet des crédits du budget des services généraux du Premier ministre (la gestion des sommes versées à l'ONAC au titre de ce dispositif est assurée dans le cadre de la réglementation des ressources affectées).

### **Le nombre et le montant des indemnisations**

A la date du 31 juillet 2003, la situation de l'indemnisation des orphelins de déportés s'établissait ainsi : 16.757 demandes enregistrées, 12.851 décisions d'indemnisation intervenues et 3.098 demandes ayant fait l'objet d'un rejet. Sur l'ensemble des décisions favorables, la répartition des indemnisations est de 6.128 en faveur du versement en capital (48 %) et 6.723 en faveur de la rente mensuelle (52 %).

Au 15 juillet 2003, la dépense enregistrée par l'ONAC était de :

- 167,04 millions d'euros pour l'attribution du capital ;
- 99,61 millions d'euros pour les rentes viagères.

Les crédits inscrits au chapitre 46-02 (« *Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation* ») du budget des services généraux du Premier ministre s'élèvent, pour 2004, à plus de 74 millions d'euros, soit une augmentation de 10 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. Ces crédits sont destinés à l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation.

#### *b) L'indemnisation des orphelins des victimes de persécutions raciales*

L'article 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001, de finances rectificative pour 2001, a étendu le dispositif prévu par le décret n° 2000-657 précité aux orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions en raison de leur race et ont trouvé la mort dans les camps de déportation. Les bénéficiaires de cet article de loi se sont vus appliquer les dispositions du décret du 13 juillet 2000, sans qu'il ait été jugé nécessaire de prendre un texte réglementaire d'application.

A la date du 1<sup>er</sup> août 2003, six demandes avaient été enregistrées à ce titre : trois décisions d'indemnisations sont intervenues (deux en capital et une en rente) ; trois demandes ont fait l'objet d'un rejet.

*c) La question de l'indemnisation de tous les orphelins des victimes de la barbarie nazie*

L'article 115 de la loi de finances pour 2003<sup>3</sup> prévoyait la présentation par le gouvernement au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2003, d'un rapport relatif à l'extension du décret du 13 juillet 2000 à l'ensemble des orphelins des victimes du nazisme.

Le gouvernement avait alors confié à M. Philippe Dechartre le soin de faire le point sur cette question. Les études et consultations menées par M. Philippe Dechartre ont fait l'objet d'une synthèse présentée au gouvernement au début de l'été 2003. Il ressortait de ce document que, dans un souci de justice et d'équité, le dispositif de réparation institué par le décret du 13 juillet 2000 devait être étendu aux orphelins des déportés politiques et résistants, ainsi qu'aux orphelins de fusillés et massacrés. Cette mesure devra faire l'objet d'un décret spécifique.

**Toutefois, il est apparu que, si le mode d'indemnisation ne soulève pas de difficultés juridiques, la définition du périmètre des ressortissants éligibles à ce dispositif appelle une réflexion attentive.** Il s'agit de ne pas susciter de sentiment d'injustice en excluant de ce périmètre des personnes qui pourraient estimer relever du nouveau dispositif d'indemnisation. Pour cela, il sera procédé, avec le concours des services juridiques, à un recensement aussi précis que possible des différentes catégories de victimes de la barbarie nazie afin de déterminer le champ d'application du futur décret.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le nombre potentiel de bénéficiaires de cette indemnisation devrait être situé entre 7.000 et 12.000. dès lors, en retenant l'hypothèse la plus haute de 12.000 bénéficiaires, le coût maximal estimé d'une telle extension des dispositions du décret du 13 juillet 2000 serait de :

- 187 millions d'euros la première année d'application, dont 151 millions d'euros au titre du versement d'une indemnité au capital ;
- 35,5 millions d'euros par an les années suivantes au titre du versement des rentes viagères.

Il faut souligner que les moyens nécessaires à cette extension de l'indemnisation des orphelins de déportés ne sont pas inscrits au projet de budget pour 2004 dans la mesure où le décret définissant les conditions de

---

<sup>3</sup> Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

cette indemnisation n'a pas encore été pris. Ils pourraient toutefois faire l'objet d'une inscription en loi de finances rectificative.

## 2. La mise en œuvre de la « décrystallisation »

### **Rappel : le processus de « cristallisation » des pensions et retraites versées aux anciens combattants de l'armée française, ressortissants originaires d'Etats placés antérieurement sous souveraineté française**

Les ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France ayant accédé à l'indépendance ont, en principe, les mêmes droits à pension militaire d'invalidité et à retraite du combattant que les nationaux français. Depuis 1958 cependant, un dispositif législatif dit de « cristallisation », applicable aux pensions militaires d'invalidité et aux retraites du combattant, a modifié l'étendue des droits des ex-nationaux sur les montants versés (blocage de la valeur du point de base) et l'ouverture de droits nouveaux.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a bénéficié aux ressortissants des pays ou territoires appartenant à l'Union française ou à la Communauté ou placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France. L'accession de ces différents pays ou territoires à l'indépendance a entraîné la mise en place de nouvelles procédures de gestion du droit à réparation.

En ce qui concerne les Etats d'Indochine devenus indépendants (Vietnam, Cambodge et Laos), les pensions ont été cristallisées dès 1959 en application de l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1959 portant loi de finances pour 1959 et de son décret d'application n° 59-1055 du 7 décembre 1959.

Pour les autres Etats ayant accédé à l'indépendance, des mesures similaires ont été prises avec l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960 qui dispose que « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics, dont sont titulaires les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, seront remplacées pendant la durée normale de leur jouissance personnelle par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations, à la date de leur transformation ».

La « cristallisation », dispositif aux règles diverses et inégalitaires, entraîne une grande dispersion des valeurs du point de pension militaire d'invalidité utilisées, entre 0,48 euro et 6,87 euros. Son impact réel doit cependant être apprécié au regard du pouvoir d'achat que les pensions cristallisées procurent à leurs bénéficiaires.

En outre, la question de la cristallisation doit être examinée à la fois du point de vue du tarif des pensions (valeurs du point d'indice) et du point de vue de l'ouverture de droits nouveaux.



Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat avait proposé d'engager la réflexion sur cette question en termes de pouvoir d'achat, en comparant, pour un même taux d'invalidité, le pouvoir d'achat d'une pension attribuée à un ancien combattant ressortissant français et celui de la pension aujourd'hui versée à un ancien combattant d'un pays devenu indépendant. Les résultats avaient souligné un retard particulièrement significatif pour le Maroc et la Tunisie : « le pouvoir d'achat de la pension versée au Maroc et en Tunisie ne permet pas aux intéressés de subvenir à leurs besoins ».

La cristallisation se traduit ainsi par une très grande dispersion du point en vigueur selon la nationalité des pensionnés : 6,87 euros à Djibouti, 4,26 euros au Sénégal, mais 1,96 euro en Guinée, 1,18 euro au Maroc et en Tunisie et 0,48 euro au Vietnam (pour mémoire, la valeur non cristallisée du point de PMI est de 12,48 euros au 1<sup>er</sup> décembre 2000).

Dans les Etats du Maghreb, où le niveau de vie a progressé depuis la mise en place du dispositif de cristallisation et où les valeurs du point actuelles procurent un pouvoir d'achat très inférieur au niveau de vie, une revalorisation du point de PMI se justifie pleinement.

C'est dans ce contexte qu'avaient été adoptés les articles 109 et 100 de la loi de finances pour 2001, n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

L'article 109 de la loi précitée prévoit que « l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 et l'article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé : "La retraite du combattant pourra être accordée, au tarif tel qu'il est défini ci-dessus, aux anciens combattants qui remplissent les conditions requises postérieurement à la date d'effet de cet article" ». En application de ces dispositions, les retraites du combattant ont été concédées à un taux « cristallisé » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Il s'agissait donc de lever la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux s'agissant des retraites du combattant des anciens combattants d'outre-mer.

L'article 110 de la loi précitée institue une commission d'étude de la revalorisation des pensions chargée de proposer des mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer. Cette commission, composée de représentants des associations d'anciens combattants et des administrations concernées, de deux députés et de deux sénateurs, a pour mission d'émettre des propositions sous la forme d'un rapport au Premier ministre, dans un délai de six mois suivant son installation.

#### *a) La première étape de la « dé cristallisation » décidée en 2002*

Dans son arrêt du 30 novembre 2001 « Ministère de la défense c/ M. Diop – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Diop », le Conseil d'Etat a considéré que l'article 71 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959, disposant que les ressortissants des pays qui y sont mentionnés reçoivent désormais, à la place de leur pension, une indemnité non revalorisable dans les conditions prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite, créait une différence de traitement entre les retraités en fonction de leur nationalité.

En outre, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a également considéré que les pensions de retraite constituent, pour les agents publics, une rémunération différée destinée à leur assurer des conditions matérielles de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées et que la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement.

En 2002, le gouvernement avait soumis au Parlement le dispositif législatif destiné à mettre en œuvre la décrystallisation : l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002<sup>4</sup> a en effet fixé les bases juridiques de la décrystallisation dont les modalités pratiques d'application doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat qui n'a toujours pas été publié.

(1) La nouvelle fixation de la valeur des points

La valeur des points sera déterminée à partir des parités de pouvoir d'achat publiées annuellement par l'Organisation des Nations Unies ou, à défaut, des données économiques existantes.

Deux limites sont fixées : aucune valeur du point ne peut dépasser la valeur du point français, aucune valeur du point ne peut tomber en-dessous de la valeur actuelle.

Dans les pays pour lesquels le calcul de la parité de pouvoir d'achat ne conduirait à aucune évolution, une majoration de 20 % sera appliquée pour marquer la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants qui ont servi la France. Tous les ressortissants verront donc leurs pensions augmenter d'au moins 20 %.

La valeur du point prise en compte est celle qui correspond au pays de résidence de l'intéressé au moment de la liquidation initiale des droits de l'intéressé. Par ailleurs, un rappel de quatre annuités est prévu par la loi.

(2) Les autres droits

Une révision des droits, pour les pensions militaires d'invalidité, peut être demandée par les intéressés, pour aggravation des infirmités indemnisées ou prise en compte de nouvelles infirmités en relation avec celles déjà indemnisées.

La réversion de certaines prestations peut être envisagée, sur demande des intéressés, en faveur des ayants cause présentant cette qualité depuis la date d'application des textes ayant fixé la cristallisation.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

### (3) La sortie en capital

Il est possible, pour ceux qui le souhaitent, de renoncer à leur pension ou retraite en optant pour le versement d'un capital dont le montant tient compte de leur âge et de leur situation familiale. Ils conservent néanmoins, dans ce cas, le bénéfice des droits aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage.

#### *b) Une incertitude quant aux étapes suivantes*

Votre rapporteur spécial se félicite de l'avancée historique qu'a constitué le vote de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

Il tient toutefois à souligner que le décret en Conseil d'Etat prévu par cet article pour définir les modalités de calcul de la décristallisation ainsi que sa mise en application n'a toujours pas été publié au Journal officiel. D'après les informations qui lui ont été transmises par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants, ce décret aurait été examiné par le Conseil d'Etat le 23 septembre 2003. En outre, des arrêtés conjoints des ministres concernés fixeront chaque année les valeurs des points d'indice et prestations applicables.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle que les crédits votés au sein du budget des anciens combattants pour 2003 ne permettaient de couvrir que très partiellement les besoins issus d'une décristallisation totale, qui s'élèveraient, d'après les estimations du ministère de la défense, à près de 1,52 milliard d'euros pour les arriérés et à plus de 450 millions d'euros par an pour les revalorisations de pensions et de la retraite du combattant.

#### **Les crédits inscrits en loi de finances pour 2003 au titre de la décristallisation**

La loi de finances pour 2003 avait inscrit 72,5 millions d'euros de moyens nouveaux aux chapitres 46-20 et 46-21 afin d'engager le processus de décristallisation :

- au chapitre 46-20, inscription de 58,25 millions d'euros au titre de la provision relative au financement de la décristallisation des pensions militaires d'invalidité et d'ayants-cause ;

- au chapitre 46-21, l'inscription de 14,25 millions d'euros au titre de la provision relative au financement de la décristallisation de la retraite du combattant.

Ce montant total avait été porté à 78,45 millions d'euros au cours de la discussion budgétaire par le vote d'un amendement gouvernemental majorant ces dotations, respectivement de 4,75 millions d'euros et de 1,2 million d'euros.

Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants avait alors indiqué que cette somme constituait une provision calculée avant que ne soient arrêtées les modalités définitives de la décristallisation par décret.

Enfin, votre rapporteur spécial estime qu'il serait plus juste de concentrer l'intégralité des crédits destinés à la décristallisation sur la retraite du combattant, conformément d'ailleurs aux dispositions de sa proposition de loi relative à la décristallisation de la retraite du combattant des anciens combattants de l'ex-Union française, déposée au Sénat le 7 novembre 2000.

## ***B. DES POINTS QUI RESTENT À ÉCLAIRCIR***

### **1. La question de l'âge d'attribution de la retraite du combattant**

S'agissant de l'anticipation de l'**âge de versement de la retraite du combattant**, votre rapporteur spécial tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue en réalité une mesure de solidarité significative et fondée.

Votre rapporteur spécial a toujours considéré que cet abaissement pouvait se faire par étapes, parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité. Toutefois, il tient à souligner que cette solution risque bientôt de perdre de son intérêt dans la mesure où près de la moitié des anciens combattants potentiellement concernés a d'ores et déjà atteint l'âge de 65 ans.

L'article 128 de la loi de finances pour 2002 a prévu l'attribution à 60 ans de la retraite du combattant aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, mesure évaluée à 12,2 millions d'euros pour 29.500 anciens combattants d'AFN pensionnés. En 2002, 6.236 retraites du combattant avaient été délivrées en application de cet article.

L'évaluation du coût d'une mesure de généralisation du versement de la retraite du combattant à 60 ans, faite au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et concernant les anciens combattants qui auront de 60 à 64 ans en 2004, sur la base d'une retraite à 33 points d'indice PMI, d'une valeur du point PMI estimée au 1<sup>er</sup> janvier 2004 à 12,83 euros, serait de 76 millions d'euros en 2003.

Outre, l'abaissement progressif de l'âge de versement de la retraite du combattant, votre rapporteur spécial est favorable à une augmentation de l'indice de pension. L'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose en effet que le montant de la retraite est déterminé par application de l'indice de pension 33 tel qu'il est défini à l'article L. 8 *bis* du même code.

Dès lors, une solution alternative à l'abaissement de l'âge de versement de la retraite pourrait être un passage de l'indice de pension de 33 à

l'indice 48 pour le calcul du taux de la retraite versée. Cette augmentation de l'indice pourrait également se faire par étapes : plus 5 points par an en trois ans. Le coût total estimé de cette augmentation est de l'ordre de 230 millions d'euros. Alors que le coût cumulé (2002-2006) d'une mesure de généralisation du versement de la retraite du combattant à 60 ans serait, selon les données du ministère de la défense, de l'ordre de 430 millions d'euros.

En outre, votre rapporteur spécial estime qu'une partie des crédits destinés à l'augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant pourrait être à bon droit reportée sur une revalorisation de la retraite du combattant via une augmentation du point d'indice de la retraite. Cette mesure favoriserait l'ensemble des anciens combattants et non pas seulement une minorité bénéficiaire d'une rente mutualiste.

## **2. L'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD – KHD)**

Les engagements pris concernant **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)**<sup>5</sup>, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus de deux ans (31 mars 1999), la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en grande partie cette indemnisation, sous réserve que le gouvernement français s'y engage lui aussi.

À ce jour, 6.000 dossiers de demandes concernent des personnes remplissant les conditions requises et 4.000 nécessitent une instruction, les justificatifs pour bénéficier d'une indemnisation n'ayant pas été produits. L'effectif des bénéficiaires potentiels peut être estimé à 8.500.

En 1998, le gouvernement, après avoir examiné attentivement ce dossier, a approuvé la décision prise le 25 juin 1998 par le comité directeur de la fondation Entente franco-allemande d'élargir à cette dernière catégorie d'incorporés de force le droit à l'allocation unique qu'elle est chargée de distribuer. C'est en effet dans le cadre de l'accord franco-allemand du 31 mars 1981 et des fonds qui ont été réservés pour l'application de cet accord que la solution doit être trouvée. Le conseil d'administration de l'Entente a conditionné, jusqu'à présent, le versement lui incombant à la participation de l'Etat mais celui-ci ne s'estime pas tenu par cet engagement, l'accord du 31 mai 1981 n'ayant pas prévu une contribution de la France à une indemnisation qui relève de la responsabilité allemande.

---

<sup>5</sup> *Reichsarbeitsdienst – Kriegshilfdienst.*

**Une réunion tenue à Strasbourg, sous la présidence du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, le 12 mai 2003 en présence de la fondation et des parlementaires alsaciens et lorrains, a permis de relancer la réflexion sur un assouplissement des conditions de versement des indemnisations aux catégories d'incorporés de force qui n'en ont pas encore bénéficié (RAD-KHD). Il s'agit d'un sujet délicat qui touche aux statuts de la fondation et pour lequel la concertation n'a pas encore abouti.**

Votre rapporteur spécial souhaiterait que cette question soit résolue rapidement.

#### **L'estimation du coût d'une indemnisation des RAD / KHD**

L'indemnisation consisterait dans le versement d'une indemnité équivalente à la moitié de celle versée aux patriotes résistants à l'occupation des départements du Haut-Rhin et de la Moselle, soit 693,64 euros.

Au total, en retenant l'hypothèse de 8.500 bénéficiaires potentiels, le coût de cette indemnisation s'élève donc à 5,9 millions d'euros. La fondation « Entente franco-allemande » s'est engagée à financer cette indemnisation à hauteur de 3 millions d'euros.

## **V. QUELLE PLACE POUR LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE EN 2004 ?**

### ***A. 2004 : UNE ANNÉE INTENSE EN TERMES DE COMMÉMORATIONS***

L'année 2004 sera marquée par la commémoration de plusieurs événements ayant marqué l'histoire française et qui seront autant d'occasions de rendre hommage à la mémoire du monde combattant.

En 2004, le secrétariat d'Etat aux anciens combattants organisera notamment la commémoration du :

- 90<sup>ème</sup> anniversaire de la bataille de la Marne (1914) ;
- 60<sup>ème</sup> anniversaire de la campagne d'Italie (1944) ;
- 60<sup>ème</sup> anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence et de la Libération de la France : une mission interministérielle, créée par un décret du 27 juin 2003, devrait assurer l'animation et la coordination de toutes les actions engagées par l'Etat pour célébrer la mémoire de ces événements ;
- 50<sup>ème</sup> anniversaire de la bataille de Diên Biên Phu et de la fin de la guerre d'Indochine.

En outre, en 2004, des projets de rénovation ou de construction de lieux de mémoire seront entrepris, parmi lesquels la rénovation complète du pavillon français d'Auschwitz, la construction du Centre européen du résistant déporté au Struhof, la poursuite de la rénovation des nécropoles et des hauts lieux de mémoire.

Enfin, le secrétariat d'Etat s'engage, avec la participation du ministère de la Défense, à développer le « tourisme de mémoire » en 2004.

***B. DES CRÉDITS EN RETRAIT TÉMOIGNANT TOUTEFOIS D'UNE VOLONTÉ DE RATIONALISATION DE LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE***

**1. La situation des crédits affectés à la politique de la mémoire**

S'agissant des crédits mémoire dédiés au monde combattant, il convient d'examiner à la fois les crédits inscrits au budget de la défense et ceux inscrits au budget des anciens combattants.

**Situation des crédits mémoire du budget des anciens combattants**

*(en euros)*

| Chapitres  |                                 | 2002         | 2003      | PLF 2004  |
|--|---------------------------------|--------------|-----------|-----------|
| <b>46-03 article 10</b><br>Frais de voyage sur les tombes « Morts pour la France » | LFI                             | 205.         | 205.      | 205.      |
|  | Crédits ouverts<br>consommation | 205.<br>129. | 145.      |           |
| <b>46-04 article 20</b><br>Subventions en faveur des actions de mémoire            | LFI                             | 1.           | 2.        | 2.        |
|  | Crédits ouverts<br>consommation | 2.<br>1.     | 1.        |           |
| <b>Total budget des anciens combattants</b>  | <b>LFI</b>                      | <b>2.</b>    | <b>2.</b> | <b>2.</b> |
|  | <b>Crédits ouverts</b>          | <b>2.</b>    | <b>1.</b> |           |
|  | <b>consommation</b>             | <b>2.</b>    |           |           |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

**Situation des crédits mémoire du budget de la défense**

*(en euros)*

| Chapitres   |                        | 2002       | 2003       | PLF 2004  |
|---|------------------------|------------|------------|-----------|
| <b>31-96 - Article 30</b><br>Personnel recruté à l'étranger (entretien des nécropoles)  | LFI                    | 569.       | 570.       | 570.      |
|   | Crédits ouverts        | 650.       | 570.       |           |
|   | consommation           | 650.       |            |           |
| <b>34-01 - Article 11 - Fonctionnement SGA</b><br><b>34-01 - Article 29</b> à partir de 2003 (DMPA, dépenses spécifiques)               | LFI                    | 2.         | 3.         | 2.        |
|   | Crédits ouverts        | 2.         | 3.         |           |
|   | consommation           | 2.         |            |           |
| <b>37-61 - Article 10 - Entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger</b><br><b>34-01 - Article 28</b> à partir de 2002 | LFI                    | 1.         | 1.         | 1.        |
|   | Crédits ouverts        | 1.         | 1.         |           |
|   | consommation           | 1.         |            |           |
| <b>54-41 - Article 98</b><br>Remise en état des sépultures de guerre  | LFI                    | 4.         | 6.         | 1.        |
|   | Crédits ouverts        | 2.         | 6.         |           |
|   | consommation           | 2.         |            |           |
| <b>66-50 - Article 61</b><br>Dotations pour les fondations de mémoire   | LFI                    | 9.         | 3.         | 0         |
|   | Crédits ouverts        | 6.         | 3.         |           |
|   | consommation           | 6.         |            |           |
| <b>66-50 - Article 62</b><br>Actions de tourisme de mémoire - CPER  | LFI                    | 1.         | 3.         | 923.      |
|   | Crédits ouverts        | 1.         | 5.         |           |
|   | consommation           | 0          |            |           |
| <b>Total budget défense</b>   | <b>LFI</b>             | <b>19.</b> | <b>19.</b> | <b>6.</b> |
|   | <b>Crédits ouverts</b> | <b>15.</b> | <b>20.</b> |           |
|   | <b>consommation</b>    | <b>13.</b> |            |           |

Source : ministère de la défense

Votre rapporteur spécial constate une réelle baisse des crédits affectés à la politique de la mémoire en faveur du monde combattant par le ministère de la défense. Cette baisse est sans doute due à une volonté du ministère de rationaliser l'utilisation de ses crédits, notamment ceux dédiés aux actions de tourisme de mémoire dont le taux de consommation en 2002 s'est élevé à 0 % d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial.

## 2. La modernisation de la gestion des crédits de la mémoire

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et le ministère de la défense se sont engagés dans une politique de simplification de la conduite de la politique de la mémoire au niveau local. Ainsi, impulsée au plan national



par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA), la politique de la mémoire sera désormais essentiellement relayée localement par les services départementaux de l'ONAC.

En outre, la politique de la mémoire devrait faire l'objet d'un renforcement du travail en partenariat. Déjà bien établis avec le ministère de l'Education nationale, le ministère de la culture ou l'ONAC, les liens seront renforcés avec le secrétariat d'Etat au tourisme (signature d'une convention), tant au plan local qu'au plan national. De même, de nombreux projets seront conduits en partenariat avec des collectivités locales ou en accompagnement de leurs initiatives.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette modernisation dans la conduite de la politique de la mémoire, il souhaite toutefois que soit clarifié par le ministre le devenir exact des « emplois-mémoire » de l'ONAC. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des services du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, l'objectif de l'ONAC serait de reconverter les « emplois-mémoire » en autant de postes de contractuels.

## **DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS POUR 2004**

### **I. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Les **crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants** prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à **3,390 milliards d'euros en baisse de 3,1 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003**. La baisse des crédits dans le présent projet de budget est donc moindre que celle qui avait été proposée en 2003 (- 3,9 %).

#### ***A. UNE NÉCESSAIRE ADÉQUATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES À L'ÉVOLUTION DU MONDE COMBATTANT***

Le projet de budget pour 2004 procède, comme chaque année, à des ajustements nécessaires, qu'ils soient positifs ou négatifs, afin de tenir compte à la fois des gestions antérieures, de l'évolution des effectifs et de l'application du rapport constant.

##### **1. La prise en compte de la variation des effectifs**

Les hypothèses retenues pour la préparation du budget tiennent compte de l'évolution de la population des bénéficiaires.

En 2004, la diminution du nombre des pensionnés entraînera une réduction corrélative de l'ordre de 130 millions d'euros des crédits affectés au remboursement à diverses compagnies de transport, au paiement des pensions d'invalidité, des soins médicaux gratuits ou aux remboursements au titre du régime de sécurité sociale des invalides de guerre.

Concernant notamment le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses), la diminution des parties prenantes, calculée à partir d'une baisse de la masse des pensions estimée à 4,3 %, représente une économie de près de 103,3 millions d'euros.

En outre, la baisse prévisible du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine conduit à une réduction de plus de 20 % des crédits de ce fonds pour 2004 (- 10 millions d'euros).

En revanche, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et la poursuite des majorations de rentes mutualistes rendent

nécessaire l'inscription, en 2004, de 61,784 millions d'euros supplémentaires ainsi répartis :

- 30,737 millions d'euros inscrits au chapitre 46-21 (retraite du combattant) sur la base d'une augmentation de l'effectif de 5,6 % ;

- 31,047 millions d'euros inscrits au chapitre 47-22 (rentes mutualistes), dont 24,913 millions d'euros au titre de la majoration spécifique et 6,134 millions d'euros au titre de la majoration légale.

## **2. Des rebasements liés à la prise en compte de l'évolution des dépenses**

Ces rebasements se traduisent, dans le projet de budget pour 2004, par une réduction des crédits de près de 49 millions d'euros, dont 39 millions d'euros sur le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité) et 10 millions d'euros sur le chapitre 46-21 (retraite du combattant).

Ils concernent des crédits qui n'ont pas lieu d'être reconduits en gestion et permettent donc d'ajuster les crédits à la dépenses réelle estimée en 2004.

## **3. L'application du rapport constant**

Le présent projet de budget ne remet pas en question les revalorisations se rapportant à la dette viagère et aux rentes mutualistes.

En l'absence de prévision de revalorisation des rémunérations publiques en 2004, le présent projet de budget ne tient compte que du recalage de la valeur du point au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

L'incidence financière totale du rapport constant en 2004 est ainsi de 3,03 millions d'euros. Elle se répartit de la manière suivante :

- 2,248 millions d'euros sur le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité) ;

- 0,562 million d'euros sur le chapitre 46-21 (retraite du combattant) ;

- 0,22 million d'euros sur le chapitre 47-22 (majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre).

## ***B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE DESTINÉS AU MONDE COMBATTANT EN 2004***

Depuis l'insertion de l'administration des anciens combattants au sein du ministère de la défense, les crédits inscrits au budget des anciens combattants sont, pour l'essentiel, constitués de crédits d'intervention : 3,345 milliards d'euros pour 2004, soit plus de 98,6 % du budget total.

L'insertion du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre au sein du ministère de la défense intervenue à la fin de l'année 1999 s'est traduite, sur le plan budgétaire, par l'inscription, de façon fongible, des dépenses de rémunérations et charges sociales ainsi que des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ex-secrétariat d'Etat au budget du ministère de la défense.

### **1. Les crédits de rémunération des personnels et de fonctionnement en 2004**

Les crédits de rémunération et de fonctionnement du ministère de la défense et de l'ex-secrétariat d'Etat aux anciens combattants étant globalisés, l'estimation de ceux qui sont destinés aux personnels et aux moyens « anciens combattants » en 2004 est la suivante :

- 107,65 millions d'euros pour la rémunération des personnels, en baisse de plus de 4 % par rapport à 2003 ;

- 12,86 millions d'euros pour le fonctionnement courant du secrétariat d'Etat, en baisse de plus de 7 % par rapport à 2003 (dont 3,86 millions d'euros pour la politique de la mémoire).

### **2. Les crédits d'investissement en 2004**

Les **crédits d'investissement** destinés au monde combattant sont individualisés au sein du budget de la défense et s'élèvent pour 2004 à 5,15 millions d'euros, soit une baisse de près de 70 % par rapport à 2003.

Ces crédits d'investissement se répartissent de la manière suivante :

- 0,15 million d'euros pour l'administration générale (directions interdépartementales) ;

- 2,08 millions d'euros pour le tourisme de mémoire et les nécropoles, la baisse des crédits d'investissement en 2004 étant exclusivement concentrée sur cette catégorie de dépenses ;

- 2,92 millions d'euros pour les établissements publics ONAC et INI.

### **C. LES DÉPENSES FISCALES SE RAPPORTANT AU MONDE COMBATTANT EN 2004**

#### **1. Le montant total des prestations défiscalisées en 2003**

Les services du ministère de la défense ne détiennent pas les éléments permettant de calculer le coût de la défiscalisation des avantages versés aux anciens combattants. Seul peut être donné le montant total des prestations défiscalisées versées sur le budget des anciens combattants en 2003 (dépenses réelles 2002).

#### **Montant total des prestations défiscalisées versées sur le budget des anciens combattants en 2003**

*(en millions d'euros)*

|  | <b>2002</b>    | <b>2003</b>     |
|--|----------------|-----------------|
| Chapitre 46-20,<br>Pensions.                                     | 2.496,6        | 2.417,7         |
| Chapitre 46-21,<br>Retraite du combattant.                       | 444,7          | 493,79          |
| Chapitre 47-22,<br>Majoration spécifique des rentes mutualistes. | 87,2           | 102,09          |
| <b>Total</b>   | <b>3.028,5</b> | <b>3.013,05</b> |

*Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants*

#### **2. Le montant prévisionnel des dépenses fiscales en 2004**

En outre, le tome II du fascicule sur l'évaluation des voies et moyens pour 2004 fait état d'un montant prévisionnel de dépenses fiscales pour 2004 de 440 millions d'euros :

- 220 millions d'euros au titre de la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant ;

- 220 millions d'euros au titre de l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de guerre.

#### ***D. LES DISPOSITIONS PERMANENTES DE SECONDE PARTIE***

Dans le cadre des dispositions permanentes de seconde partie, le monde des anciens combattants bénéficie de deux mesures spécifiques.

##### **1. L'augmentation uniforme des pensions de veuves**

L'article 73 du présent projet de loi de finances prévoit de procéder à une augmentation de 15 points d'indice de toutes les pensions de veuves, le coût de cette revalorisation étant estimé à 11,84 millions d'euros en 2004.

##### **2. L'extension d'attribution de la carte du combattant**

L'article 74 du présent projet de loi de finances prévoit d'attribuer la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière présents durant au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc. Son incidence financière sur la retraite du combattant est estimée à 3 millions d'euros en 2004.

## Evolution des crédits destinés au monde combattant entre 2003 et 2004

*(en millions d'euros)*

| Chapitres  | Loi de finances initiale pour 2003 | Projet de loi de finances pour 2004 | Taux d'évolution |
|--|------------------------------------|-------------------------------------|------------------|
| <i>36-50</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Subventions de fonctionnement aux établissements publics :</b>  |                                    |                                     |                  |
| Office national des anciens combattants et victimes de guerre  | 37,80                              | 37,24                               | - 1,48 %         |
| Institution nationale des Invalides  | 6,50                               | 7,10                                | 9,21 %           |
| <i>sous-total 36-50 :</i>  | <i>44,30</i>                       | <i>44,34</i>                        | <i>0,09 %</i>    |
| <i>46-03</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Remboursement à diverses compagnies de transport</b>  | 6,77                               | 6,27                                | - 7,46 %         |
| <i>46-04</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Subventions, indemnités et pécules</b>  | 2,61                               | 2,42                                | - 7,23 %         |
| <i>dont subventions en faveur des actions de mémoire</i>   | <i>2,31</i>                        | <i>2,12</i>                         | <i>- 8,08 %</i>  |
| <i>46-10</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine</b>                         | 50,00                              | 40,00                               | - 20 %           |
| <i>46-20</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses</b>   | 2.390,17                           | 2.262,20                            | - 5,35 %         |
| <i>46-21</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Retraite du combattant</b>  | 540,87                             | 565,00                              | 4,46 %           |
| <i>46-24</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Prestations remboursées par l'Etat au titre du régime général de sécurité sociale des invalides de guerre</b> | 185,00                             | 170,00                              | - 8,11 %         |
| <i>46-27</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Soins médicaux gratuits</b>   | 90,44                              | 79,5                                | - 12,1%          |
| <i>46-28</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Appareillage</b>  | 9,14                               | 9,14                                | 0,00 %           |
| <i>46-51</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Dépenses sociales ONAC</b>  | 12,14                              | 12,14                               | 0,00 %           |
| <i>47-22</i>   |                                    |                                     |                  |
| <b>Majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre</b>                                      | 167,73                             | 199,00                              | 18,64 %          |
| <b>TOTAL GENERAL</b>   | <b>3.499,2</b>                     | <b>3.390,01</b>                     | <b>- 3,12 %</b>  |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

## II. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC ET DE L'INI

Les **subventions de fonctionnement** attribuées à l'Office national des anciens combattants (ONAC) d'une part, et à l'Institution nationale des invalides (INI) d'autre part, s'élèveront en 2004 respectivement à 37,24 millions d'euros, soit une baisse de 1,48 % par rapport à 2003, et à 7,1 millions d'euros, soit une forte hausse de 9,2 % par rapport à 2003. Au total toutefois, les moyens alloués à ces deux établissements publics restent stables entre 2003 et 2004.

Parallèlement, les deux établissements bénéficieront de 2,922 millions d'euros (en autorisations de programme) de **subventions d'investissement, inscrites au budget de la défense**<sup>6</sup>, soit une baisse de près de 38 % par rapport aux dotations de l'année 2003. Les crédits de paiement restent stables entre 2003 et 2004.

S'agissant de l'ONAC, la subvention d'investissement de l'Etat est de 0,575 million d'euros en AP, soit une baisse de près de 85 % par rapport aux dotations pour 2003, et de 1,525 million d'euros en CP, un montant quasi stable par rapport à 2003.

S'agissant de l'INI, la subvention d'investissement de l'Etat, inscrite au budget du ministère de la défense, est de 2,347 millions d'euros en AP, en hausse de plus de 64 % par rapport aux dotations pour 2003, et de 1,397 million d'euros en CP.

### ***A. LA RATIONALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC***

Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle administrative du Ministère de la défense, l'ONAC est chargé de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants comme le résume sa devise « Mémoire Solidarité ». La vocation première de l'Office est la mise en œuvre de l'action sociale et de la solidarité envers les anciens combattants. À ce titre, il propose aux anciens combattants et victimes de guerre un ensemble complet de services et prestations.

Avec 37,24 millions d'euros, la subvention de fonctionnement versée à l'ONAC en 2004 diminue de près de 1,5 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

---

<sup>6</sup> Chapitre 67-10 article 70 : Subventions aux organismes sous tutelle – Travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle.



Cette diminution de la contribution de l'Etat aux frais administratifs de l'ONAC s'inscrit dans le cadre d'une **volonté de rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'ONAC** qui s'est traduite par la signature fin 2002 d'un **nouveau contrat d'objectifs et de moyens (2003-2007)** intégrant une redéfinition des tâches des services départementaux et un calibrage des effectifs administratifs resserrés sur les missions pérennes.

### **1. Le début de la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens en 2003**

A la fin de l'année 1998, le conseil d'administration de l'ONAC avait engagé l'établissement public dans une démarche de modernisation qu'il avait qualifiée de « nouvel élan ». Cette démarche a fait l'objet de plusieurs volets de réalisation après une réflexion menée par le conseil d'administration en concertation avec les tutelles.

Un projet de service a ainsi été élaboré en 2000 en fixant les objectifs pour lesquels l'ONAC était engagé. Par la suite, l'ONAC a construit au cours du deuxième semestre de l'année 2001, un contrat d'objectifs et de moyens sur la base du projet de service et des évolutions inéluctables de son activité pour les exercices futurs. Au cours de l'année 2001, ces évolutions ont été poursuivies : les services départementaux ont fait l'objet d'une redéfinition de leurs missions et le parc des établissements d'hébergement pour personnes âgées a commencé d'être inséré dans le dispositif de droit commun.

En 2002, l'ONAC a poursuivi cette évolution : les services départementaux ont vu, d'une part, leurs missions traditionnelles confortées (reconnaissance de la qualité de veuve d'anciens combattants, gestion de la rente viagère en faveur des harkis), ils se sont, d'autre part, engagés dans une profonde mutation de leurs missions et de leurs moyens par la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'ONAC et ses tutelles, le 4 novembre 2002.

L'année 2003 a constitué la première année de mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens. Les orientations budgétaires pour 2003 ont notamment permis de mettre en œuvre le plan de décroissance des effectifs budgétaires de l'ONAC qui prévoit que l'Office doit engager le reclassement et la formation d'un certain nombre de ses agents pour les cinq années à venir, dans le cadre des actions conduites par le ministère de la défense pour ses propres besoins. Ainsi, en 2003, l'ONAC a procédé à la suppression de 50 emplois d'adjoints administratifs dans ses services départementaux en application de la première annuité du contrat d'objectifs.

S'agissant de ses pôles d'hébergement et de réinsertion, l'ONAC a engagé un processus de réorganisation tant au niveau des textes de référence que du fonctionnement budgétaire et comptable, et a procédé à la suppression

de six emplois suite à la fermeture de l'école de reconversion professionnelle de Béziers.

## **2. Les implications budgétaires de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens en 2004**

### *a) La suppression de 50 emplois supplémentaires : - 1,6 million d'euros*

L'application de la deuxième annuité du contrat d'objectifs et de moyens, conclu pour une durée de cinq ans, aboutit à la **suppression de 50 emplois d'adjoint administratif dans les services départementaux de l'ONAC**, ce qui entraîne une diminution de 1,6 million d'euros de la subvention de fonctionnement de l'Office.

Cette somme recouvre à la fois les rémunérations et primes affectées à ces emplois, pour un montant de 1,4 million d'euros, ainsi que les crédits de fonctionnement afférents, pour un montant de près de 200.000 euros.

L'ONAC poursuivra donc en 2004 sa politique de réduction des effectifs et de rationalisation de ses moyens de fonctionnement conformément aux orientations fixées par le contrat d'objectifs et de moyens.

### *b) Les mesures d'ajustement : + 1,05 million d'euros*

L'ONAC bénéficie tout d'abord, sur crédits budgétaires, de 759.728 euros de mesures d'ajustement destinées à financer « **l'ajustement du montant de la subvention de l'Etat aux besoins de l'établissement** ».

Par ailleurs, il bénéficie de 290.109 euros au titre de la modification du statut des administrateurs civils et de la revalorisation des indemnités des agents de l'ONAC.

### *c) Les moyens nouveaux*

L'établissement bénéficie de plusieurs mesures nouvelles, financées à la fois sur crédits budgétaires (8.498 euros) et majoritairement sur ressources propres (1,03 million d'euros).

Les crédits budgétaires permettront de procéder à l'amélioration du pyramidage du corps des assistants de service sociale en 2004 pour un coût total de 8.498 euros.

### **Les mesures de personnel financées en totalité sur les ressources propres de l'ONAC**

Le projet de budget des anciens combattants pour 2004 mentionne les mesures suivantes pour un coût total de 1,03 million d'euros, financé en totalité sur les ressources propres de l'établissement public.

- la création de 10 emplois de professeurs des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC pour un coût de 461.629 euros financée par redéploiement des crédits de vacation ;

- la transformation de certains corps du personnel médico-social en cadre de santé pour un coût de 11.330 euros ;

- la transformation d'emploi pour un coût de 4.264 euros ;

- l'amélioration du pyramidage du corps des professeurs des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC pour un coût de 11.248 euros ;

- l'amélioration du pyramidage du corps des infirmiers de l'ONAC pour un coût de 37.905 euros ;

- la création et la transformation d'emplois liées au conventionnement tripartite des maisons de retraite de l'ONAC pour un coût de 442.396 euros ;

- la transformation d'emplois dans les maisons de retraite de l'ONAC, pour un coût de 64.362 euros.

#### *d) Un transfert de postes*

Le présent projet de budget procède à un transfert croisé de postes de direction entre l'ONAC et le ministère de la défense afin d'ajuster les emplois d'encadrement aux besoins réels de l'établissement public et du département ministériel.

Cette mesure se traduit par une diminution de 16.718 euros de la subvention versée à l'ONAC.

### ***B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INI : + 9,2 %***

#### **1. Rappel des missions de l'INI**

Etablissement public à caractère administratif, l'Institution nationale des invalides (INI) exerce des missions de nature hospitalière prévues par les textes fondateurs, essentiellement : héberger dans son centre de pensionnaires les plus grands invalides de guerre, et dispenser dans son centre médico-

chirurgical des soins en hospitalisation et en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

L'établissement est désormais inséré dans le service public hospitalier et perçoit depuis le 1<sup>er</sup> juin 2001 la **dotation globale hospitalière** : 86 % des patients accueillis en 2000 relèvent d'autres régimes de protection sociale que les soins médicaux gratuits. L'INI s'est parallèlement engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins délivrés aux patients et a demandé sa présentation à l'accréditation prévue par l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme hospitalière, pour le deuxième semestre 2002.

Pour exercer ses missions d'accueil des plus grands invalides et de soins sur le handicap, l'INI reçoit, outre la dotation globale, une subvention de l'Etat et une participation des pensionnaires.

#### **Le projet d'établissement de l'INI et les nouveaux enjeux depuis 2000**

L'évolution des moyens de l'INI s'inscrit ainsi dans le cadre du « *projet d'établissement* », axé autour de quatre grands objectifs :

- poursuivre et développer les trois missions fondatrices : accueil des invalides bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, soins en hospitalisation et en consultation, études et recherches sur l'appareillage des handicapés ;

- participer, en partenariat, au service public hospitalier et au schéma sanitaire de prise en charge du handicap ;

- préparer l'accréditation hospitalière programmée au deuxième semestre 2002 ;

- préparer la contractualisation interne avec les centres de responsabilité.

S'ajoute désormais à ces quatre objectifs la réorganisation liée à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

Ainsi, au cours des années 2000, 2001 et 2002, l'INI a du faire face à de nouveaux enjeux :

- enjeux administratifs : adossement au ministère de la défense, participation au service public hospitalier, passage en dotation globale, mise aux normes de sécurité ;

- enjeux médicaux et médico-techniques : mise en œuvre d'une démarche qualité, préparation de la visite d'accréditation de l'ANAES ;

- gestion du personnel : difficultés de recrutement du personnel soignant, mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Outre les modifications de son environnement réglementaire, financier et technique, l'établissement a du faire face, en 2002, au départ simultané de trois chefs de services hospitaliers.

Les axes du projet d'établissement couvrant la période 1998-2002 ont été dans une très large mesure respectés et les préparations du nouveau projet d'établissement et du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2003-2007 ont été engagées.

**Par ailleurs, la visite d'accréditation de l'ANAES au cours de la deuxième quinzaine du mois de novembre 2002 a permis de dresser un bilan positif du fonctionnement de l'Institution qui a été considérée par les experts de l'ANAES comme un établissement de qualité.** Ce constat a encouragé le personnel à poursuivre dans la voie des adaptations entreprises depuis plusieurs années et a servi de socle pour la préparation du contrat d'objectifs et de moyens.

## **2. Le budget prévisionnel de l'INI pour 2004**

Le budget prévisionnel de l'INI pour 2004 est construit à partir d'une stabilité des dépenses de fonctionnement, notamment des charges de personnel et de l'inscription de crédits d'investissement importants visant à financer certaines opérations d'infrastructures indispensables et inscrites de façon prioritaire dans le cadre du nouveau projet d'établissement.

En matière de personnel, le budget de l'INI pour 2004 n'intègre aucune création de poste.

S'agissant des investissements, l'Institution poursuivra les actions entreprises visant à améliorer la sécurité des personnes et des biens. Dans ce cadre, une action sera entreprise pour mettre aux normes la stérilisation du bloc opératoire et pour apporter une meilleure sécurité d'accès au niveau des chambres des pensionnaires.

S'agissant des recettes, le budget pour 2004 prendra comme base de calcul le maintien du montant de la dotation globale à son niveau actuel (9,52 millions d'euros), ainsi que le rétablissement de la subvention de fonctionnement de l'INI versée à partir du budget des anciens combattants. L'INI voit sa subvention augmenter de près de 599.000 euros pour s'élever à 7,1 millions d'euros en 2004.

### *a) Les mesures d'ajustement : + 588.569 euros*

L'ajustement du montant de la subvention de l'Etat lié aux besoins de l'établissement entraîne une dépense supplémentaire de près de 589.000 euros en 2004.

*b) Les moyens nouveaux : + 10.346 euros*

Au titre de la transformation de certains corps du personnel médico-social en cadre de santé, une provision de 9.685 euros, est inscrite au chapitre 36-50. Le coût total de cette mesure (19.370 euros) est financé pour moitié sur les ressources propres de l'établissement public.

En outre, la transformation de deux emplois entraîne l'inscription de 661 euros au chapitre 36-50, le coût total de cette mesure étant financé pour moitié sur les ressources propres de l'établissement.

### **III. LA CONFIRMATION EN 2004 DE L'ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION**

En 2004, les crédits d'intervention inscrits au budget des anciens combattants devraient s'élever à 3,345 milliards d'euros, soit une diminution de 3,15 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Cette diminution globale résulte avant tout d'un **phénomène mécanique de baisse des dotations en fonction de l'évolution du nombre de pensionnés**, à savoir notamment la baisse du nombre des pensions d'invalidité (ayants-droits et ayants-causes), liée à la démographie naturelle, estimée à 4,3 % dans le présent projet de loi de finances.

**Le nombre des bénéficiaires potentiels de la retraite du combattant enregistre quant à lui une hausse sensible et constante depuis 1997**, en raison de l'arrivée à 65 ans de la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord et de l'extension progressive, depuis cette date, des conditions d'attribution de la carte du combattant.

L'évolution des dépenses d'intervention pour 2004 traduit clairement l'effet contrasté, d'une part de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité, de l'aide médicale ainsi que de la décroissance du nombre de bénéficiaires du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, et d'autre part, de l'élargissement des conditions d'attribution de la retraite du combattant, auquel il faut ajouter l'amélioration des majorations de rentes.

**De fait, en 2004, la seule diminution des effectifs des pensionnés se traduit par une économie de constatation de l'ordre de 130 millions d'euros.**

**Evolution prospective 1998-2013 du nombre de ressortissants selon les conflits en distinguant les ressortissants directs et les ayants cause (veuves, orphelins et ascendants)**

| <b>Conflits</b>              | <b>Catégories</b>      | <b>1998</b>      | <b>2003</b>      | <b>2008</b>      | <b>2013</b>      |
|------------------------------|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>1914/1918</b>             | Ressortissants directs | 6.100            | 400              | 0                | 0                |
|                              | Ayant cause            | 348.000          | 86.800           | 9.800            | 100              |
|                              | Total                  | 354.100          | 87.200           | 9.800            | 100              |
| <b>1939/1945</b>             | Ressortissants directs | 905.700          | 687.600          | 330.500          | 145.200          |
|                              | Ayant cause            | 1.600.700        | 1.564.500        | 1.408.100        | 872.300          |
|                              | Total                  | 2.506.400        | 2.252.100        | 1.738.600        | 1.017.500        |
| <b>Indochine</b>             | Ressortissants directs | 123.200          | 111.200          | 94.000           | 69.300           |
|                              | Ayant cause            | 90.100           | 93.900           | 98.000           | 104.400          |
|                              | Total                  | 213.300          | 205.100          | 192.000          | 173.700          |
| <b>A.F.N</b>                 | Ressortissants directs | 1.267.100        | 1.273.600        | 1.208.100        | 1.103.000        |
|                              | Ayant cause            | 88.200           | 124.600          | 173.500          | 246.300          |
|                              | Total                  | 1.355.300        | 1.398.200        | 1.381.600        | 1.349.300        |
| <b>Nouveaux conflits TOE</b> | Ressortissants directs | 42.100           | 57.500           | 72.600           | 87.900           |
|                              | Ayant cause            | 1.800            | 2.400            | 2.800            | 3.400            |
|                              | Total                  | 43.900           | 59.900           | 75.400           | 91.300           |
| <b>Hors guerre</b>           | Ressortissants directs | 130.300          | 133.300          | 129.400          | 124.600          |
|                              | Ayant cause            | 76.700           | 78.400           | 80.600           | 83.000           |
|                              | Total                  | 207.000          | 211.700          | 210.000          | 207.600          |
| <b>Total</b>                 | Ressortissants directs | 2.474.500        | 2.263.600        | 1.834.600        | 1.530.000        |
|                              | Ayants cause           | 2.205.500        | 1.950.600        | 1.772.800        | 1.309.500        |
|                              | <b>Total</b>           | <b>4.680.000</b> | <b>4.214.200</b> | <b>3.607.400</b> | <b>2.839.500</b> |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

**A. LA BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA RÉPARATION DE L'INVALIDITÉ ET À LA RETRAITE DU COMBATTANT**

Avec 2,92 milliards d'euros inscrits pour 2004, le financement de la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), reste le poste essentiel du budget des anciens combattants (plus de 86 % du total).

Au sein de ce poste, la **divergence d'évolution entre les postes « pensions d'invalidité » et « retraite du combattant » se confirme, avec d'un côté une baisse sensible des crédits nécessaires au financement des pensions d'invalidité (- 5,35 %), liée à la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'autre, la progression des charges de la retraite des anciens combattants (+ 4,5 %).**

**Evolution du nombre des parties prenantes à la dette viagère de 1990 à 2003  
Situation au 31 décembre de l'année considérée**

| Année           | Invalides | Veuves et orphelins | Ascendants | Total   | Evolution en % |
|-----------------|-----------|---------------------|------------|---------|----------------|
| 1990            | 466.896   | 197.492             | 27.272     | 691.660 | - 3,30         |
| 1991            | 455.454   | 192.041             | 25.185     | 672.680 | - 2,74         |
| 1992            | 442.389   | 186.858             | 23.104     | 652.351 | - 3,02         |
| 1993            | 427.403   | 179.905             | 20.990     | 628.298 | - 3,69         |
| 1994            | 416.394   | 175.841             | 19.422     | 611.657 | - 2,65         |
| 1995            | 404.482   | 171.499             | 18.112     | 594.093 | - 2,87         |
| 1996            | 391.073   | 166.508             | 16.602     | 574.183 | - 3,35         |
| 1997            | 375.054   | 161.479             | 15.315     | 551.848 | - 3,89         |
| 1998            | 357.479   | 154.634             | 13.591     | 525.704 | - 4,74         |
| 1999            | 341.271   | 147.621             | 11.613     | 500.505 | - 4,79         |
| 2000            | 330.330   | 143.281             | 10.862     | 484.473 | - 3,20         |
| 2001            | 315.980   | 137.950             | 9.534      | 463.464 | - 4,34         |
| 2002            | 301.679   | 131.610             | 8.149      | 441.438 | - 4,75         |
| Prévisions 2003 | 288.000   | 125.000             | 7.200      | 420.200 | - 4,81         |

Source : *secrétariat d'Etat aux anciens combattants*



## **1. La baisse structurelle des crédits affectés au paiement des pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses**

Les pensions militaires d'invalidité sont attribuées aux ayants-droit (invalides) et à leurs ayants-cause (veuves, orphelins et ascendants). Le nombre des pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle qui affecte cette population. Les concessions nouvelles de pensions résultant des services en temps de paix sur le territoire national ou au cours de missions extérieures ainsi que les révisions pour infirmités aggravées infléchissent très modérément cette tendance.

Au sein du projet de budget pour 2004, la charge des pensions s'élève à 2,26 milliards d'euros, en diminution de 5,35 % par rapport à 2003.

Le montant des crédits inscrits chaque année est le résultat de deux tendances :

- l'une en diminution qui prend en compte l'incidence de l'évolution des parties prenantes (diminution de l'effectif des pensionnés) ;

- l'autre en augmentation, avec l'application du rapport constant qui permet d'indexer les pensions militaires d'invalidité sur l'évolution des traitements de la fonction publique.

En 2004, l'augmentation de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves du code des pensions militaires d'invalidité à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 ne compensera pas la baisse naturelle du nombre de pensionnés.

### *a) L'ajustement des crédits aux besoins réels*

L'ajustement aux besoins réels des crédits afférents à la dette viagère entraîne une diminution de l'ordre de 142 millions d'euros, dont une baisse de plus de 103,3 millions d'euros liée à la seule diminution du nombre de parties prenantes, estimée à - 4,3 % en 2004, et une baisse de 38,8 millions d'euros pour tenir compte de l'évolution des dépenses.

### *b) L'application du rapport constant*

Une provision destinée au financement des mesures de revalorisation des pensions d'invalidité et allocations rattachées prévues en 2004 entraîne une augmentation des crédits afférents à la dette viagère de 2,248 millions d'euros.

Cette provision résulte de l'application du rapport constant permettant, d'une part, d'appliquer aux pensions les mesures de

revalorisations générales des rémunérations publiques selon les mêmes taux et les mêmes échéances, d'autre part, de transposer chaque année sur la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité les mesures catégorielles applicables aux agents de l'Etat.

*c) Les moyens nouveaux*

En 2004, l'augmentation uniforme de 15 points d'indice de l'ensemble des pensions de veuves du code des pensions militaires d'invalidité à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 engendrera un coût de 11,84 millions d'euros.

Cette mesure devrait se traduire par une augmentation en année pleine de 192 euros de toutes les pensions de veuves dont le nombre est estimé à 130.000 en 2004.

## **2. L'augmentation du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant**

La retraite du combattant, versée aux titulaires de la carte du combattant à 65 ans, ou à 60 ans dans certains cas – notamment aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité depuis 2002 – manifeste la reconnaissance de la Nation.

Les crédits affectés en 2004 au financement de la retraite du combattant<sup>7</sup> enregistrent une forte progression par rapport à l'année 2003 (+ 4,46 %). Le montant annuel de la retraite du combattant est égal à 33 points d'indice de pension militaire d'invalidité, soit 423,39 euros (selon la valeur du point PMI au 1<sup>er</sup> janvier 2004).

*a) L'ajustements des crédits aux besoins réels*

En 2004, l'ajustement des crédits aux besoins réels afférents à la retraite du combattant entraîne une forte augmentation des crédits inscrits au chapitre 46-21, de 20,564 millions d'euros.

Cette augmentation résulte de deux phénomènes contradictoires :

- la prise en compte de l'accroissement des parties prenantes qui entraîne une majoration des crédits de plus de 30 millions d'euros ;

- l'ajustement des crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses qui entraîne une minoration des crédits de plus de 10 millions d'euros.

---

<sup>7</sup> Perçue par 1,3 million de bénéficiaires en 2003 et une prévision de 1,376 million de bénéficiaires en 2004.

*b) L'application du rapport constant*

La provision destinée au financement des mesures de revalorisation de la retraite du combattant prévues en 2004, liée à l'application du rapport constant, entraîne l'inscription de 562.000 euros de crédits supplémentaires au chapitre 46-21.

*c) Les moyens nouveaux*

Enfin, le financement de la décrystallisation de la retraite du combattant entraîne l'inscription de 14,25 millions d'euros de nouveaux crédits au chapitre 46-21.

**Nombre de retraites du combattant en paiement au 31 décembre des années 2000 à 2004**

|                    | Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année | Attributions au cours de l'année | Extinctions au cours de l'année | Effectifs au 31 décembre de l'année | Solde     |
|--------------------|---|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| 2000               | 964.022   | 143.027                          | 75.665                          | 1.031.384                           | + 67.362  |
| 2001               | 1.031.384                                       | 140.606                          | 72.307                          | 1.099.683                           | + 68.299  |
| 2002               | 1.099.683                                       | 178.178                          | 62.294                          | 1.215.567                           | + 115.884 |
| 2003 (estimations) | 1.215.567                                       | 145.155                          | 72.000                          | 1.300.000                           | + 84.433  |
| 2004 (estimations) | 1.300.000                                       | 133.820                          | 57.820                          | 1.376.000                           | + 76.000  |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

**3. La baisse continue des crédits affectés aux soins médicaux gratuits et au suivi sanitaire des anciens militaires**

L'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dispose que l'Etat doit gratuitement aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées exclusivement par les infirmités qui ouvrent droit à pension.

Certains frais annexes, tels que les frais de transport engagés par les pensionnés pour les hospitalisations en rapport avec les infirmités pensionnées, sont, sous certaines conditions, à la charge de l'Etat.

La diminution du nombre des bénéficiaires potentiels explique la décroissance (- 12,1 %, soit 10,94 millions d'euros) des moyens affectés à ce

poste pour 2004. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le nombre de bénéficiaires potentiels est évalué à 288.000 invalides pensionnés, dont 95.000 bénéficiaires actifs, à savoir ceux se soignant au moins une fois dans l'année.

La baisse des crédits du chapitre 46-27 en 2004 s'applique uniformément aux soins médicaux et frais accessoires, aux dépenses de thermalisme ainsi qu'aux frais afférents aux maladies mentales.

En 2003, la baisse des crédits affectés aux soins médicaux gratuits avait connu une baisse de 13,4 %. La **mise en place d'un bilan médical gratuit destiné aux anciens militaires** avait toutefois entraîné des dépenses supplémentaires de l'ordre de 440.000 euros.

#### **4. La stabilité des crédits affectés à l'appareillage des mutilés**

Les dotations du chapitre 46-28 (appareillage des mutilés) en 2004 sont stables par rapport à celles de l'année précédente et s'élèvent à 9,14 millions d'euros.

#### ***B. LA HAUSSE CIBLÉE DES CRÉDITS D'INTERVENTION RELATIFS À LA SOLIDARITÉ***

Malgré la baisse des dotations du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine et celle des prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie, les crédits relatifs à la solidarité enregistrent globalement une hausse en 2004 en raison des mesures de majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre, au titre de la majoration spécifique comme de la majoration légale.

**Situation des crédits relatifs à la solidarité de 2000 à 2004**

*(en euros)*

|   | <b>Chapitre</b>             | <b>2000</b>    | <b>2001</b>    | <b>2002</b>    | <b>2003 (1)</b> | <b>PLF 2004</b> |
|---|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| <b>46-03<br/>SNCF</b>                             | LFI                         | 6.468.252      | 6.468.252      | 6.654.776      | 6.564.776       | 6.059.776       |
|   | Crédits ouverts             | 6.925.599      | 7.212.242      | 6.613.188      | 4.774.776       |                 |
|   | Consommation                | 6.731.715      | 6.730.416      | 5.966.759      |                 |                 |
|   | Crédits disponibles         | 193.883        | 481.825        | 646.429        |                 |                 |
|   | <i>Taux de consommation</i> | <i>97,20 %</i> | <i>93,32 %</i> | <i>90,23 %</i> |                 |                 |
| <b>46-10<br/>FONDS DE<br/>SOLIDARITE</b>          | LFI                         | 168.707.705    | 149.247.588    | 91.470.000     | 50.000.000      | 40.000.000      |
|   | Crédits ouverts             | 142.181.576    | 100.579.764    | 69.152.700     | 40.800.000      |                 |
|   | Consommation                | 138.950.848    | 95.326.525     | 66.579.847     |                 |                 |
|   | Crédits disponibles         | 3.230.727      | 5.253.238      | 2.572.853      |                 |                 |
|   | <i>Taux de consommation</i> | <i>97,73 %</i> | <i>94,78 %</i> | <i>96,28 %</i> |                 |                 |
| <b>46-24<br/>SECURITE<br/>SOCIALE</b>             | LFI                         | 203.519.438    | 203.519.438    | 196.659.000    | 185.000.000     | 170.000.000     |
|   | Crédits ouverts             | 194.829.844    | 196.811.681    | 171.659.000    | 185.000.000     |                 |
|   | Consommation                | 194.767.891    | 196.726.981    | 171.262.266    |                 |                 |
|   | Crédits disponibles         | 61.953         | 84.700         | 396.733        |                 |                 |
|   | <i>Taux de consommation</i> | <i>99,97 %</i> | <i>99,96 %</i> | <i>99,77 %</i> |                 |                 |
| <b>46-51<br/>ACTION<br/>SOCIALE DE<br/>L'ONAC</b> | LFI                         | 9.415.251      | 11.397.089     | 12.155.000     | 12.135.000      | 12.135.000      |
|   | Crédits ouverts             | 20.733.794     | 12.898.340     | 12.155.000     | 12.135.000      |                 |
|   | Consommation                | 20.733.794     | 12.898.340     | 12.155.000     |                 |                 |
|   | Crédits disponibles         | -              | -              | 0              |                 |                 |
|   | <i>Taux de consommation</i> | <i>100 %</i>   | <i>100 %</i>   | <i>100 %</i>   |                 |                 |
| <b>47-22<br/>RENTES<br/>MUTUALISTES</b>           | LFI                         | 75.081.141     | 88.877.777     | 176.540.000    | 167.733.000     | 199.000.000     |
|   | Crédits ouverts             | 76.453.182     | 87.353.287     | 160.090.000    | 167.733.000     |                 |
|   | Consommation                | 76.438.668     | 87.236.154     | 155.972.651    |                 |                 |
|   | Crédits disponibles         | 14.514         | 117.133        | 4.117.349      |                 |                 |
|   | <i>Taux de consommation</i> | <i>99,98 %</i> | <i>99,87 %</i> | <i>97,43 %</i> |                 |                 |

*(1) Les crédits ouverts tiennent compte d'un gel de 1,3 million d'euros sur le chapitre 46-03 article 30 et de 5,4 millions d'euros sur le chapitre 46-10.*

*Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants*

**1. La poursuite de la baisse des crédits affectés au Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine**

En diminution de plus de 20 % pour 2004, contre – 45 % en 2003, les crédits du chapitre 46-10 (Fonds de solidarité pour les anciens combattants

d'Afrique du nord et d'Indochine), fixés à 40 millions d'euros, traduisent l'incidence de plus en plus marquée de la décroissance du nombre de bénéficiaires actuels<sup>8</sup>.

L'effectif prévisionnel des bénéficiaires fin 2003 est estimé à 2.800 allocataires pour l'allocation différentielle et 2.900 allocataires pour l'allocation de préparation à la retraite.

#### Crédits du Fonds de solidarité – Chapitre 46-10 Art 10

|  | 1998    | 1999   | 2000   | 2001   | 2002  | 2003<br>(au 30/08) | 2004 |
|--|---------|--------|--------|--------|-------|--------------------|------|
| <b>Crédits ouverts<br/>(en millions d'euros)</b>   | 248     | 209    | 142    | 101    | 69    | 46                 | 40   |
| <b>Crédits consommés<br/>(en millions d'euros)</b> | 233     | 191    | 138    | 95     | 66    | 34                 |      |
| <b>Nombre de<br/>bénéficiaires</b>                 | 33. 679 | 25.440 | 16.744 | 10.875 | 7.665 | 6.258              |      |

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

## 2. La pérennisation des dépenses sociales de l'ONAC en 2004

### *a) La description de l'action sociale de l'ONAC*

Traditionnellement, l'ONAC exerce toutes les missions concernant l'action sociale envers les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, à savoir notamment la défense des intérêts matériels et moraux des ressortissants, l'action sociale individuelle (attributions de secours et de prêts), l'action sociale collective (rééducation professionnelle et maisons de retraite) ainsi que la tutelle des pupilles de la Nation.

L'Etat participe aux dépenses d'action sociale de l'ONAC au moyen d'une subvention versée au chapitre 46-51 du budget des anciens combattants.

Cette participation est complétée par une contribution de l'office national sur ses fonds propres (ressources affectées et collecte du Bleuet de France notamment). Elle a quasiment doublé depuis 1999 et représente actuellement près de 80 % du budget d'action sociale de l'ONAC.

<sup>8</sup> Qui sortent du dispositif dès qu'ils atteignent 65 ans ou sont en mesure de faire valoir leur droit à pension à taux plein.

**Bilan global des interventions sociales individuelles diligentées par l'ONAC en 2002**

| <b>Bénéficiaires</b>   | <b>Nombre d'interventions</b> | <b>Montant (en euros)</b> |
|--|-------------------------------|---------------------------|
| Anciens combattants  | 16.402                        | 4.533.212,86              |
| Harkis   | 1.328                         | 648.813,86                |
| Veuves   | 12.385                        | 4.351.765,79              |
| Pupilles et orphelins de guerre majeurs  | 1.310                         | 627.535,46                |
| Pupilles mineurs ou en études  | 569                           | 384.748,85                |
| assistance aux ressortissants à l'étranger   | 11.539                        | 710.567,00                |
| secours permanents et occasionnels aux compagnes et aux pensionnés hors-guerre     | 86                            | 67.752,36                 |
| subventions pour l'équipement automobile des grands invalides et mutilés de guerre | 2                             | 2.242,00                  |
| <b>Total interventions individuelles</b>   | <b>43.621</b>                 | <b>11.326.638</b>         |
| Prêts et avances remboursables   | 620                           | 854.832,41                |
| <b>Total général</b>   | <b>44.241</b>                 | <b>12.181.470,59</b>      |

*Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants*

**Répartition des interventions sociales par nature d'interventions en 2002 (hors interventions à l'étranger et pupilles de la Nation mineurs)**

| <b>Catégorie d'interventions</b> | <b>Anciens combattants</b> | <b>Harkis</b> | <b>Veuves</b> | <b>Pupilles de la Nation et orphelins de guerre majeurs</b> | <b>TOTAL</b>  | <b>Montant des dépenses (en euros)</b> |
|----------------------------------|----------------------------|---------------|---------------|---|---------------|--|
| <b>Secours</b>                   | 2.623                      | 47            | 104           | 59  | 2.833         | 313.750,79                             |
| <b>Aides</b>                     |                            |               |               |   |               |  |
| - difficultés financières        | 6.184                      | 1.101         | 3 694         | 904   | 11.883        | 5.656.439,57                           |
| - frais médicaux                 | 1.030                      | 119           | 466           | 115   | 1.730         | 826.025,66                             |
| - frais d'obsèques               | 474                        | 24            | 4.103         | 44  | 4.645         | 2.176.338,80                           |
| <b>Participations</b>            |                            |               |               |   |               |  |
| - aide-ménagère                  | 594                        | 8             | 693           | 63  | 1.358         | 546.312,78                             |
| - maintien à domicile            | 728                        | 7             | 1.289         | 31  | 2.055         | 439.552,19                             |
| <b>Colis de douceurs</b>         | 4.769                      | 22            | 2.036         | 94  | 6.921         | 202.908,18                             |
| <b>Total</b>                     | <b>16.402</b>              | <b>1.328</b>  | <b>12.385</b> | <b>1.310</b>  | <b>31.425</b> | <b>10.161.327,97</b>                   |
| <b>Avances remboursables</b>     | <b>438</b>                 | <b>7</b>      | <b>126</b>    | <b>41</b>   | <b>612</b>    | <b>842.748,41</b>                      |

*Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants*

*b) La consolidation budgétaire des crédits affectés à l'action sociale de l'ONAC*

Le projet de budget des anciens combattants pour 2004 procède à deux mouvements budgétaires qui s'annulent mais qui, au final, permettent de garantir les moyens de l'ONAC destinés à l'action sociale :

- la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2003 à titre non renouvelable, pour un montant de 1,5 million d'euros ;

- l'inscription au chapitre 46-51 de moyens nouveaux pour un montant de 1,5 million d'euros au titre du développement des actions de solidarité en faveur des ressortissants de l'ONAC.

Au total, les dotations en faveur de l'action sociale de l'ONAC s'élèvent donc, pour 2004, à 12,135 millions d'euros, soit un montant identique à celui voté en 2003. Traditionnellement, un amendement parlementaire en cours de discussion budgétaire venait abonder les crédits inscrits au chapitre 46-51 du projet de budget des anciens combattants. Désormais, cette somme, qui était autrefois inscrite à titre non reconductible, est donc consolidée.

**3. La baisse des prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie**

En 2004, les crédits du chapitre 46-24 connaissent une diminution de 15 millions d'euros, soit une baisse de 8,1 %, en raison d'un ajustement aux besoins compte tenu des dépenses constatées.

**4. L'augmentation des majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre**

Ce chapitre enregistre une forte augmentation de ses crédits de l'ordre de 18,6 %.

Cette forte augmentation des crédits du chapitre 47-22 résulte avant tout de l'augmentation du nombre de bénéficiaires puisque celle-ci entraîne une hausse des dépenses de plus 31 millions d'euros. En outre, la revalorisation du plafond majorable par le biais de son indexation sur le point de pension militaire d'invalidité entraîne une augmentation des dépenses de 220.000 euros en 2004.

D'abord fixé annuellement en valeur absolue, le plafond majorable est déterminé depuis 1998 par référence à un indice de point de pension



militaire d'invalidité. Après avoir été fixé à 95 points d'indice en 1998, le plafond donnant lieu à majoration par l'Etat des rentes mutualistes souscrites par les anciens combattants a été successivement fixé à 100 points en 1999, 105 points en 2000, 110 points en 2001 et 115 points en 2002. La loi de finances pour 2003 l'a augmenté de 7,5 points, le portant ainsi à 122,5 points d'indice, soit 1.570 euros. Le contexte budgétaire contraint de 2004 ne permet pas de poursuivre cet effort en 2004.

### **5. La baisse notable des crédits affectés aux remboursements à diverses compagnies de transport**

L'article 30 du chapitre 46-03 (réductions de tarifs de transports) s'inscrit dans le cadre des crédits d'action sociale à destination du monde combattant et permet l'octroi d'avantages tarifaires sur le réseau SNCF.

En 2004, les crédits afférents s'élèvent à 6,265 millions d'euros, soit une baisse de 7,45 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, correspondant à un ajustement pour tenir compte de l'évolution des dépenses.

### **6. Subventions, indemnités et pécules**

Le chapitre 46-04 inclut deux articles relatifs à l'action sociale en direction des anciens combattants. Il s'agit des subventions aux associations et œuvres diverses ainsi que des indemnités et pécules.

En 2004, les crédits afférents aux associations et œuvres diverses diminuent de 2.000 euros en raison de la non reconduction de la dotation inscrite au budget de 2003 à titre non renouvelable, soit une baisse de 6 % entre 2003 et 2004.

Les crédits « Indemnités et pécules » restent stables.

### ***C. LA BAISSÉ DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE***

Depuis la réforme de novembre 1999, les crédits gérés par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ont évolué vers une prise en charge plus importante par le budget de la défense, notamment s'agissant des actions en faveur du patrimoine, de commémorations ou des manifestations culturelles, le budget des anciens combattants poursuivant son soutien financier aux actions de mémoire initiées par les collectivités territoriales et les associations.

Si l'on s'en tient à l'analyse des crédits inscrits au budget des anciens combattants, seuls subsistent deux articles budgétaires au sein de deux chapitres différents : l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et l'article 20 du chapitre 46-04 (subventions en faveur des actions de mémoire).

## **1. Les crédits de la mémoire inscrits au budget de la défense**

**Les crédits mémoire inscrits au budget de la défense** concernent essentiellement la remise en état des sépultures de guerre et des lieux de mémoire, mais pas l'information historique pédagogique ou les manifestations culturelles. Ces crédits se décomposent comme suit :

### **- sur le titre III :**

- personnels recrutés à l'étranger pour l'entretien des nécropoles : il s'agit d'une partie du chapitre 31-96 article 30 « Personnel des services déconcentrés » géré par la direction de la fonction militaire et du personnel civil ;

- crédits réservés aux commémorations, à l'information historique et aux actions culturelles : jusqu'en 2002, ils étaient inscrits au chapitre 34-01 article 11 « secrétariat général pour l'administration, fonctionnement » ; en 2003 un article spécifique que la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives gèrera, a été créé afin d'identifier les dotations réservées aux actions de mémoire ;

- entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger : il s'agit d'une partie du chapitre 37-61 article 10, devenu 34-01 article 28 en 2002 ;

### **- sur le titre V :**

- chapitre 54-41 article 98 : remise en état des sépultures de guerre ;

### **- sur le titre VI, depuis 2002 :**

- chapitre 66-50 article 61 : dotations pour les fondations de mémoire ;

- chapitre 66-50 article 62 : dotations pour les actions de tourisme de mémoire.

## Situation des crédits mémoire du budget de la défense

(en euros)

| Chapitres   |                        | 2002       | 2003       | PLF 2004  |
|---|------------------------|------------|------------|-----------|
| <b>31-96 - Article 30</b><br>Personnel recruté à l'étranger (entretien des nécropoles)  | LFI                    | 569.       | 570.       | 570.      |
|   | Crédits ouverts        | 650.       | 570.       |           |
|   | Consommation           | 650.       |            |           |
| <b>34-01 - Article 11</b> - Fonctionnement SGA<br><b>34-01 - Article 29</b> à partir de 2003 (DMPA, dépenses spécifiques)               | LFI                    | 2.         | 3.         | 2.        |
|   | Crédits ouverts        | 2.         | 3.         |           |
|   | Consommation           | 2.         |            |           |
| <b>37-61 - Article 10</b> - Entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger<br><b>34-01 - Article 28</b> à partir de 2002 | LFI                    | 1.         | 1.         | 1.        |
|   | Crédits ouverts        | 1.         | 1.         |           |
|   | Consommation           | 1.         |            |           |
| <b>54-41 - Article 98</b><br>Remise en état des sépultures de guerre  | LFI                    | 4.         | 6.         | 1.        |
|   | Crédits ouverts        | 2.         | 6.         |           |
|   | Consommation           | 2.         |            |           |
| <b>66-50 - Article 61</b><br>Dotations pour les fondations de mémoire   | LFI                    | 9.         | 3.         | 0         |
|   | Crédits ouverts        | 6.         | 3.         |           |
|   | Consommation           | 6.         |            |           |
| <b>66-50 - Article 62</b><br>Actions de tourisme de mémoire - CPER  | LFI                    | 1.         | 3.         | 923.      |
|   | Crédits ouverts        | 1.         | 5.         |           |
|   | Consommation           | 0          |            |           |
| <b>Total budget défense</b>   | <b>LFI</b>             | <b>19.</b> | <b>19.</b> | <b>6.</b> |
|   | <b>Crédits ouverts</b> | <b>15.</b> | <b>20.</b> |           |
|   | <b>Consommation</b>    | <b>13.</b> |            |           |

Source : ministère de la défense

### 2. Les crédits de la mémoire inscrits au budget des anciens combattants

Les crédits inscrits au budget des anciens combattants concernent, sur le titre IV :

- le chapitre 46-03 article 10 : « frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat » ;

- le chapitre 46-04 article 20 : « subventions en faveur des actions de mémoire ».

#### *a) La baisse des subventions en faveur des actions de mémoire*

Les crédits relatifs aux subventions en faveur des actions de mémoire enregistrent une baisse de 8 % entre 2003 et 2004.

Cette diminution résulte de la non reconduction de la dotation inscrite au budget de 2003 à titre non renouvelable à hauteur de 186.500 euros.

*b) Remboursement à diverses compagnies de transports, frais de voyage des familles*

Les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-03 (frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat) et qui permettent d'assurer la gratuité du voyage pour les pèlerinages, restent stables en 2004.



## TROISIÈME PARTIE : LES ARTICLES RATTACHÉS

### I. ARTICLE 73 : LA MAJORATION DES PENSIONS DES VEUVES

L'article L. 43 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre prévoit la reconnaissance d'un droit à pension de veuve pour les veuves d'anciens combattants titulaires d'une pension militaire d'invalidité, dans les conditions suivantes :

- au taux normal : pour les veuves dont le mari est décédé du fait du service, pour les veuves dont le mari est décédé en possession d'une pension au taux de 85 % ou plus, et pour les veuves titulaires d'une pension de réversion, dont le mari bénéficiaire de l'article L. 18 du code des PMI (aide d'une tierce personne) ;

- au taux de réversion : pour les veuves dont le mari est décédé en possession d'un droit à pension au taux de 60 % ou qui ont épousé un invalide pensionné à 80 %.

Les articles L. 50, L. 51, L. 51-1 et L. 52 du même code fixent les règles d'attribution du nombre de points d'indice. Pour les veuves de militaires, les pensions sont allouées en fonction du grade détenu par leur mari.

L'article L. 51-1 précise que *« lorsque le droit à pension de veuve naît en considération du taux de la pension du mari, le montant des sommes allouées aux veuves au titre de l'article L. 50 et du troisième alinéa de l'article L. 51 ne peut excéder celui de la pension et des allocations de leur mari aux taux sur lesquels elles étaient calculées au moment de son décès »*.

**L'article 73** du présent projet de loi de finances prévoit que les dispositions de l'article L. 51-1 ne font pas obstacle à l'application en 2004 d'une majoration uniforme des pensions des veuves calculées en application des dispositions des articles L. 49 à L. 52.

D'après l'exposé des motifs, cette majoration uniforme des pensions des veuves en 2004 devrait correspondre à 15 points d'indice PMI. Elle sera réalisée, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004, par décret pris selon les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 51, dispositions selon lesquelles un décret contresigné par le ministre des anciens combattants et des victimes de guerre et le ministre de l'économie et des finances détermine les indices correspondant aux taux de pensions allouées aux veuves non remariées, en fonction du grade détenu par leur mari.

Cette mesure devrait concerner, en 2004, 130.000 veuves pour un coût total de 11,84 millions d'euros et permettre une augmentation en année pleine de 192 euros de toutes les pensions de veuves.

**Votre rapporteur spécial estime toutefois que la mention du décret permettant d'appliquer en 2004 cette majoration uniforme des pensions des veuves d'invalides pensionnés devrait figurer à l'article 73 du présent projet de loi de finances et proposera donc un amendement en ce sens.** Cet amendement permettra notamment au Parlement de pouvoir contrôler plus facilement l'application de cette disposition législative.

## **II. ARTICLE 74 : L'EXTENSION D'ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT**

L'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre établit la liste des bénéficiaires de l'attribution de la carte du combattant. Cette liste est, en outre, fixée « *sous la seule réserve des adaptations qui pourraient être rendues nécessaires par le caractère spécifique de la guerre d'Algérie ou des combats en Tunisie et au Maroc entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962* ».

Le dernier alinéa de l'article L. 253 *bis* précité précise, dans l'état actuel du droit qu'une durée des services en Algérie d'au moins douze mois est reconnue équivalente à la participation aux actions de feu et de combat exigée pour l'obtention de la carte du combattant, et que, pour les militaires rappelés en Algérie, cette durée est fixée à quatre mois.

**L'article 74** du présent projet de loi de finances prévoit désormais qu'une durée des services d'au moins quatre mois dans l'un ou l'autre ou dans plusieurs des pays mentionnés par l'article L. 253 *bis*, à savoir l'Algérie, la Tunisie ou le Maroc, est reconnue équivalente à la participation aux actions de feu ou de combat exigée pour l'obtention de la carte du combattant. En outre, il est précisé que cette disposition sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Cette mesure devrait concerner 15.000 à 20.000 bénéficiaires potentiels et engendrer un coût budgétaire pour 2004 de 3 millions d'euros, inscrits au chapitre 46-21 (retraite du combattant) du budget des anciens combattants. Elle permettra d'attribuer la carte du combattant aux militaires appelés, engagés ou de carrière présents au moins quatre mois en Afrique du Nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc.

Il s'agit d'une revendication ancienne du monde combattant qui souhaitait voir harmoniser les conditions de délivrance de la carte du combattant. Votre rapporteur spécial avait, pour sa part, souligné dans son rapport budgétaire sur les crédits des anciens combattants pour 2003, la nécessité d'une harmonisation du régime d'attribution de la carte du combattant entre tous les anciens combattants d'Afrique du Nord.

Au 31 décembre 2002, 1.433.605 cartes du combattant avaient été attribuées, soit un taux d'attribution par rapport aux effectifs engagés de 79,64 % contre 52,68 % pour le conflit de la première guerre mondiale, 56,51 % pour le conflit de la deuxième guerre mondiale et 33,92 % pour l'Indochine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.



# MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

## I. MODIFICATION DES CREDITS

En seconde délibération, les **crédits du titre IV** ont été majorés, à titre non reconductible, de 43.600 euros, imputés sur le chapitre 46-04 « *Subventions, indemnités et pécules* », dont 31.500 euros sur l'article 10 « *Associations et œuvres diverses* » et 12.100 euros sur l'article 20 « *Subventions en faveur des actions de mémoire* ».

## II. ARTICLES RATTACHÉS

**L'article 73 rattaché** a été modifié par un amendement rédactionnel, présenté par notre collègue député, Xavier Bertrand, rapporteur spécial du budget des anciens combattants au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Patrick Beaudouin, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, **l'article 73 bis rattaché** visant à préciser que le gouvernement présentera au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004, un rapport répertoriant le nombre des anciens combattants âgés de plus soixante dont les ressources sont inférieures au SMIC. Ce rapport envisagera également les moyens juridiques et le coût de la création d'une allocation permettant à chacun d'entre eux, ainsi qu'à leurs veuves, de combler l'écart entre les ressources dont ils disposent et le montant du SMIC.

**L'article 74 rattaché** a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 octobre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits des anciens combattants pour 2004** et des **articles 73 et 74 rattachés**, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**.

Dans un premier temps, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a tenu à rappeler que les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 étaient de près de 3,39 milliards d'euros, en baisse de 3,1 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. Il s'est en outre félicité de la logique de concertation qui avait présidé à l'élaboration du budget des anciens combattants pour 2004.

Puis il a souhaité faire part des principales observations que lui avait inspirées l'examen du budget des anciens combattants pour 2004.

Il a d'abord indiqué que, comme chaque année, l'élaboration du budget des anciens combattants devait tenir compte d'ajustements nécessaires liés à l'évolution du monde combattant, notamment la variation des effectifs des bénéficiaires, la prise en compte de l'évolution des dépenses des années antérieures ainsi que les effets de l'application du rapport constant.

Il a ensuite indiqué que sa première observation concernait la gestion budgétaire des années antérieures et notamment de l'année 2002 pour laquelle des chiffres définitifs étaient d'ores et déjà disponibles. Il a précisé qu'en 2002, le taux global de consommation des crédits du budget des anciens combattants s'élevait à 99,41 % et que le montant des crédits reportés sur 2003 était minime, puisqu'il représentait moins de 0,2 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Il a rappelé que le budget des anciens combattants était, avant tout, un budget de prestations et que, par conséquent, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale étaient toujours calibrées en fonction de l'évolution de la démographie naturelle des prestataires, ce qui laissait, in fine, peu de marge d'erreur possible. En outre, il a ajouté que les annulations de crédits en cours d'année avaient permis une régulation budgétaire efficace. Il a reconnu que le seul chapitre « problématique » était le chapitre 46-04 qui correspondait au financement de la politique de la mémoire. Il a indiqué qu'en 2002 son taux de consommation s'était élevé à 70 %, soit un taux nettement inférieur à la moyenne des autres chapitres.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a ensuite fait part des implications induites par la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001

relative aux lois de finances (LOLF) pour le budget des anciens combattants en 2004.

A cet égard, il a simplement observé que la mise en œuvre de la LOLF ne s'était traduite par aucune expérimentation à compter de 2004. Toutefois, il a précisé que les services relevant de l'action du secrétariat d'Etat aux anciens combattants devraient pouvoir bénéficier des résultats apportés par les expérimentations réalisées dans d'autres structures du ministère de la défense.

Après ce point méthodologique sur les conséquences de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances pour le budget des anciens combattants, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a souhaité faire part des différents points positifs du budget qui avaient retenu son attention cette année.

Il a tout d'abord noté des progrès réels en faveur des publics les plus fragiles.

Il a observé que l'harmonisation des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du Nord constituait une avancée remarquable et répondait à une revendication ancienne du monde combattant. Il a précisé que l'article 74 du projet de loi de finances pour 2004, rattaché au budget des anciens combattants, prévoyait une extension des conditions d'attribution de la carte du combattant à tous les militaires appelés, engagés ou de carrière, présents durant au moins quatre mois en Afrique du nord durant la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc. Il a indiqué que cette disposition serait applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et devrait concerner 15.000 à 20.000 bénéficiaires potentiels, pour un coût budgétaire en 2004 de 3 millions d'euros.

Il a également noté, comme un progrès indéniable du budget des anciens combattants pour 2004, l'attention particulière portée aux veuves.

Il a indiqué que l'article 73 du présent projet de loi de finances prévoyait l'application, en 2004, d'une majoration uniforme des pensions des veuves de pensionnés, et ce par dérogation aux dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Il a précisé que cette mesure, qui devrait concerner 130.000 veuves, aurait un coût budgétaire en 2004 de 11,84 millions d'euros. Il s'est félicité de ce qu'elle devrait permettre une forte revalorisation des pensions des veuves, de l'ordre de 192 euros par pension.

Il a ensuite salué comme un geste notable en faveur des veuves la consolidation des moyens budgétaires affectés à l'action sociale de l'ONAC (Office national des anciens combattants). Il a précisé que si, traditionnellement, les dépenses sociales de l'ONAC étaient sous-évaluées

dans le projet de loi de finances initiale soumis au Parlement et toujours abondées par un amendement en cours de discussion budgétaire, cette année le gouvernement affichait d'emblée des crédits à la hauteur des besoins. Il s'est félicité de cette attitude allant dans le sens de la sincérité et de la consolidation budgétaires.

Après avoir insisté sur les points positifs du projet de budget des anciens combattant pour 2004, il a souhaité faire part de certaines de ses interrogations, voire de ses inquiétudes, en évoquant les avancées qu'il estimait devoir être concrétisées ainsi que les points méritant d'être éclaircis par le gouvernement.

S'agissant de l'indemnisation des orphelins de déportés, il a rappelé que le gouvernement avait annoncé qu'il ressortait des conclusions de la commission présidée par M. Philippe Dechartre que, dans un souci de justice et d'équité, le dispositif de réparation institué par le décret du 13 juillet 2000 en faveur des orphelins de déportés juifs, devait être étendu aux orphelins de déportés politiques et résistants, ainsi qu'aux orphelins de fusillés et massacrés. Il a indiqué que cette mesure devrait faire l'objet d'un décret spécifique. Toutefois, il a précisé qu'il était apparu au gouvernement que si le mode d'indemnisation de ces orphelins ne soulevait aucune difficulté juridique, la définition du périmètre des ressortissants éligibles à ce dispositif appelait une réflexion attentive. Il a annoncé qu'un recensement aussi précis que possible des différentes catégories de victimes de la barbarie nazie devrait dès lors être élaboré.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, s'est alors réjoui de l'avancée incontestable que constituait cette décision. Il a toutefois souhaité que ce recensement fût établi dans les plus brefs délais afin que ne fussent pas pénalisées davantage les populations concernées.

Puis il a abordé la question de la mise en œuvre de la « dé cristallisation » des prestations versées aux anciens combattants des anciennes colonies qu'il a qualifiée « d'innovation majeure » du budget de l'année dernière. Il a rappelé que cette dé cristallisation constituait une décision historique permettant de réparer une injustice majeure faite aux ressortissants des pays autrefois placés sous souveraineté française, ayant accédé à l'indépendance.

Il a rappelé que le budget des anciens combattants pour 2003 prévoyait l'ouverture de 72,5 millions d'euros de crédits nouveaux pour engager le processus, dont 58,25 millions d'euros au titre de la dé cristallisation des pensions d'invalidité et 14,25 millions d'euros au titre de la dé cristallisation de la retraite du combattant.

D'une part, il a tenu à rappeler que ces crédits supplémentaires ne couvraient que très partiellement les besoins issus d'une « dé cristallisation

totale » qui s'élèveraient, d'après les estimations du ministère de la défense, à près de 1,52 milliard d'euros pour les arriérés et à plus de 450 millions d'euros par an pour les revalorisations de pensions et de la retraite du combattant.

D'autre part, il a souligné que le décret d'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, qui définissait la mise en œuvre de « la décristallisation », avait été examiné par le Conseil d'Etat le 23 septembre 2003, mais n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel. Il a également estimé que la création d'un groupe de travail chargé de réfléchir à la mise en œuvre de la décristallisation était nécessaire.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a ensuite tenu à aborder certains points restant en suspens et méritant des éclaircissements de la part du gouvernement.

S'agissant de l'anticipation de l'âge de versement de la retraite du combattant, il a rappelé que la loi de finances pour 2002 avait prévu l'attribution à 60 ans de la retraite du combattant aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité. Il a regretté que, cette année encore, les conditions d'une généralisation de cette attribution à 60 ans ne fussent pas évoquées alors que des solutions existaient, comme l'abaissement progressif de l'âge de versement ou, alternativement, l'augmentation de l'indice de pension.

S'agissant de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, il a indiqué que les engagements pris, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'avaient toujours pas été tenus. Il a précisé qu'une réunion tenue à Strasbourg le 12 mai 2003, sous l'égide du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, avait permis de relancer la réflexion quant à l'assouplissement des conditions de versements de ces indemnisations. Toutefois, il a déploré que la question ne fût toujours pas réglée à ce jour.

Au total, il a toutefois jugé qu'il s'agissait d'un budget très satisfaisant, établi dans un contexte de contrainte budgétaire.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. François Trucy** a souhaité connaître les modalités de mise en œuvre de la « décristallisation », ainsi que l'utilisation qui était faite des crédits dédiés à l'entretien des nécropoles, notamment à l'étranger, évoquant à ce titre plus précisément la situation en Algérie.

**M. Yann Gaillard** a également souhaité s'enquérir des modalités pratiques de mise en œuvre de la « décristallisation ».

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a d'abord regretté que le gouvernement ne profite des économies engendrées par la baisse naturelle du

nombre des anciens combattants pour régler certains problèmes récurrents. Elle a reconnu que le projet de budget des anciens combattants pour 2004 comportait des mesures positives, notamment l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant ainsi que la majoration des pensions des veuves. S'agissant des rentes mutualistes, elle s'est étonnée qu'aucun crédit ne fût prévu en 2004 pour augmenter le plafond majorable. Enfin, s'agissant de l'indemnisation des orphelins des victimes de la barbarie nazie, elle a souhaité savoir si des crédits avaient été prévus au sein du budget pour 2004, à ce titre.

Enfin, **M. Joseph Ostermann** a souhaité interroger M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, sur deux points, d'abord sur celui de la construction future du centre européen du résistant déporté au Struthof, puis celui de l'indemnisation des « RAD-KHD », c'est-à-dire les anciens incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes. Sur ce dernier point, il a indiqué qu'une concertation existait mais qu'elle n'avait, pour l'instant, abouti à aucun résultat.

En réponse à M. Joseph Ostermann, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits dédiés à la politique de la mémoire en 2004 comprenaient bien ceux en faveur de la construction du centre aux abords de l'ancien camp de concentration « Natzweiler-Struthof ». S'agissant des anciens RAD-KHD, il a estimé que la solution possible résidait d'abord dans la modification des statuts de la fondation de l'Entente franco-allemande et probablement dans le changement de son président.

En réponse à MM. François Trucy et Yann Gaillard, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé que le processus de décristallisation avait été engagé, l'année dernière, par la loi de finances pour 2003 et la loi de finances rectificative pour 2002. Il a indiqué que certains des pays anciennement placés sous souveraineté française étaient placés dans des situations pires que d'autres. Il a cité notamment l'exemple de la Tunisie, de l'Algérie et du Maroc. Il a considéré que l'effort de la décristallisation devait porter plus spécifiquement sur la retraite du combattant.

S'agissant de l'entretien des nécropoles, il a indiqué que les nécropoles concernées se situaient en France comme à l'étranger. Il a rappelé que l'entretien des nécropoles à l'étranger relevait de la compétence des ambassades de France et a souhaité qu'une mission parlementaire pût être constituée afin de contrôler l'utilisation de ces crédits à l'étranger.

Enfin, en réponse à Mme Marie-Claude Beaudeau, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué qu'aucun crédit relatif à l'indemnisation des orphelins des victimes de la barbarie nazie n'était prévu dans le projet de budget pour 2004, dans l'attente du recensement, par les services du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, des bénéficiaires

potentiels de cette mesure. Il a souligné que le nombre de bénéficiaires potentiels se situait entre 7.000 et 12.000.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles rattachés au budget des anciens combattants pour 2004.

Elle a adopté un amendement à l'article 73 (Majoration des pensions de veuves), présenté par **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, visant à faire préciser dans le texte de l'article qu'un décret, contresigné par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre et le ministre chargé de l'économie et des finances, devrait déterminer le taux de la majoration uniforme qui serait appliquée aux pensions des veuves en 2004.

Elle a émis un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 74 (Extension de l'attribution de la carte du combattant).

Enfin, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des anciens combattants pour 2004.**

Réunie le jeudi novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **confirmé son vote favorable à l'adoption du budget des anciens combattants** tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, ainsi que **son adoption, sous réserve d'un amendement rédactionnel, de l'article 73** relatif à la majoration de pension des veuves. Elle a **adopté l'article 73 bis (nouveau)** prévoyant le dépôt d'un rapport sur le nombre d'anciens combattants dont les ressources étaient inférieures au SMIC. Enfin, elle a **confirmé son adoption de l'article 74** relatif à l'extension de l'attribution de la carte d'ancien combattant.