

N° 91

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Marcel LESBROS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 6) (2001-2002)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	6
<b>I. UN PROJET DE BUDGET POUR 2002 DÉCEVANT</b> .....	7
<b>A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES TOUJOURS ORIENTÉS À LA BAISSÉ</b> .....	7
1. <i>Une politique de la réparation en péril</i> .....	7
a) Une évolution très contrastée des crédits .....	8
b) L'exemple des cures thermales .....	10
2. <i>Une politique de solidarité en panne</i> .....	12
a) Une baisse sensible des dotations budgétaires .....	12
b) L'exemple du fonds de solidarité.....	15
3. <i>Une politique de la mémoire en miettes</i> .....	17
a) Des crédits désormais illisibles .....	17
b) L'exemple de l'entretien des sépultures de guerre.....	19
<b>B. DES MESURES NOUVELLES UNE FOIS ENCORE TROP MODESTES</b> .....	23
1. <i>Des propositions initiales de portée très limitée</i> .....	23
a) De simples mesures de continuité.....	24
b) Des mesures hélas partielles.....	24
2. <i>Des améliorations apportées à l'Assemblée nationale qui restent marginales</i> .....	25
a) Des majorations de crédits imparfaites .....	25
b) Un nouveau rapport .....	26
3. <i>Les propositions de votre commission</i> .....	27
a) Revoir les conditions de partage de la pension de réversion .....	27
b) Lever la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant dans l'ex- Indochine.....	28
c) Permettre la réouverture des droits à pension cristallisée pour les ayants cause.....	28
<b>II. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	29
<b>A. L'ÉROSION CONTINUE DES CRÉDITS</b> .....	29
1. <i>Une forte diminution des crédits budgétaires</i> .....	30
2. <i>Les évolutions contrastées de la population combattante</i> .....	30
3. <i>Quel effort budgétaire par ancien combattant ?</i> .....	32
<b>B. DES AVANCÉES DE PORTÉE INÉGALE</b> .....	33
1. <i>D'incontestables mesures positives</i> .....	33
a) L'élargissement des conditions d'accès aux différents titres .....	33
b) La meilleure reconnaissance de la troisième génération du feu .....	34
c) La modernisation des institutions du monde combattant .....	35
2. <i>Des actions souvent en demi-teinte</i> .....	36
a) Le relèvement bien lent du plafond majorable de la retraite mutualiste.....	36
b) Le dégel tardif des pensions des plus grands invalides .....	36
c) Une extension parfois maladroite des missions du fonds de solidarité.....	37

C. DES ÉCHECS INDÉNIABLES.....	38
1. <i>Des débats escamotés</i> .....	38
a) La retraite anticipée des anciens combattants d’Afrique du Nord.....	38
b) La diminution de l’âge ouvrant droit à la retraite du combattant .....	39
c) L’indemnisation des orphelins des victimes du nazisme .....	40
2. <i>Des oublis évidents</i> .....	41
a) La situation des veuves d’anciens combattants.....	41
b) La décristallisation.....	44
c) Le rapport constant.....	45
d) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes .....	46
3. <i>Des politiques parfois déficientes</i> .....	47
a) Des responsabilités éclatées .....	47
b) Une mise en oeuvre défailante.....	48
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>50</b>
• <b>Art. 61 Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant</b> .....	<b>50</b>
• <b>Art. 62 (art. L. 52-2 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre) Augmentation de la majoration des veuves de grands invalides</b> .....	<b>51</b>
• <b>Art. 63 (art. L. 256 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre) Attribution de la retraite du combattant, dès l’âge de 60 ans, aux bénéficiaires d’une pension militaire d’invalidité</b> .....	<b>52</b>
• <b>Art. 64 (art. L. 114 bis du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre) Rétablissement de l’unicité de la valeur du point de la pension militaire</b> .....	<b>53</b>
• <b>Art. 64 bis (nouveau) Rapport sur les psychotraumatismes de guerre</b> .....	<b>53</b>
• <b>Article additionnel après l’article 64 bis Partage de la réversion des pensions militaires d’invalidité</b> .....	<b>54</b>
• <b>Article additionnel après l’article 64 bis Attribution de la retraite du combattant aux anciens combattants ressortissants des États de l’ex-Indochine</b> .....	<b>56</b>
• <b>Article additionnel après l’article 64 bis Ouverture des droits à pensions pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies</b> .....	<b>56</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>58</b>
<b>I. AUDITION DU MINISTRE.....</b>	<b>58</b>
<b>II. EXAMEN DE L’AVIS .....</b>	<b>65</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>70</b>

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1997, la politique menée par le Gouvernement en faveur des anciens combattants peut se caractériser par trois tendances principales :

- une érosion continue des crédits budgétaires ;
- de rares mesures nouvelles qui vont certes dans le bon sens, mais qui ne répondent que très partiellement aux attentes du monde combattant ;
- une fragilisation progressive du droit à réparation, le Gouvernement ayant visiblement souhaité privilégier les actions de solidarité.

Le projet de budget des anciens combattants pour 2002 s'inscrit, sans surprise, dans une évidente continuité des budgets précédents et se révèle en cela décevant.

Aussi, au-delà de l'analyse des crédits des anciens combattants pour 2002, votre commission a souhaité profiter de l'examen de ce dernier budget de la législature pour dresser le bilan de l'action du Gouvernement, bilan qui apparaît hélas en demi-teinte.

## I. UN PROJET DE BUDGET POUR 2002 DÉCEVANT

### A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES TOUJOURS ORIENTÉS À LA BAISSSE

A structure constante, les crédits relatifs aux anciens combattants diminueront de 2 % en 2002.

#### Evolution des crédits budgétaires

(en millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (en %)
<b>Titre III</b> : moyens des services	44	45	+ 1,6
Dont subvention à l'ONAC	37	39	+ 3,5
Dont subvention à l'INI	7	6	- 8,6
<b>Titre IV</b> : interventions publiques	3.583	3.583	0
Dont réparation	3.117	3.099	- 0,5
Dont solidarité et mémoire	466	484	+ 3,9
<b>Total</b>	<b>3.627</b>	<b>3.628</b>	<b>0</b>
<b>Total à structure constante</b> <sup>(1)</sup>	<b>3.627</b>	<b>3.555</b>	<b>- 2,0</b>

<sup>(1)</sup> périmètre 2001

Cette diminution, qui est sensiblement plus forte que celle de 1,2 % intervenue en 2001, ne serait pas illégitime si elle permettait de reconduire dans de bonnes conditions les actions en faveur des anciens combattants et d'apporter des réponses adaptées aux nombreuses difficultés pour l'instant non résolues.

Tel n'est pourtant pas le cas. Votre commission s'attachera d'ailleurs à souligner ces insuffisances au travers de trois exemples significatifs relevant chacun de l'un des trois volets de la politique des anciens combattants.

### 1. Une politique de la réparation en péril

*« Au premier rang de ces droits figure incontestablement l'imprescriptible droit à réparation, véritable impératif moral et socle fondateur de la politique que je veux continuer à mener pour le monde combattant : il ne peut, il ne doit en être autrement »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Avant-propos du dossier de presse de présentation du projet de budget des anciens combattants pour 2002.

Votre commission ne peut bien entendu que s'associer totalement à cette déclaration d'intention de M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants.

Elle observe cependant qu'une telle déclaration semble aujourd'hui tenir du vœu pieux, tant la réalité budgétaire est différente.

*a) Une évolution très contrastée des crédits*

Les dépenses relatives à la réparation comprennent :

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

Les crédits budgétaires liés à la réparation, qui représenteront 91 % du budget, diminueront de 1,8 % en 2002.

**Evolution des crédits budgétaires au titre de la réparation**

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2001	Projet de loi de finances pour 2002	Evolution en %
46-20	Pensions d'invalidité	2.528	2.450	- 3,1
46-21	Retraite du combattant	466	535	+ 14,8
	<b>Total dette viagère</b>	<b>2.994</b>	<b>2.985</b>	<b>- 0,3</b>
36-50	Subvention à l'INI	7	6	- 8,6
46-24	Prestations de sécurité sociale	204	197	- 3,3
46-27	Soins médicaux gratuits	114	104	- 8,4
46-28	Appareillage	9	9	0
	<b>Total prise en charge des soins</b>	<b>334</b>	<b>316</b>	<b>- 5,4</b>
	<b>Total dépenses de réparation</b>	<b>3.328</b>	<b>3.301</b>	<b>- 0,8</b>

La **dette viagère** reste le poste essentiel du budget des anciens combattants. Les crédits sont relativement stables (- 0,3 % en 2002), mais évoluent de manière très contrastée, marquant de la sorte les différentes évolutions du nombre des parties prenantes.

Ainsi, s'agissant des pensions d'invalidité, le nombre de pensionnés continue à diminuer de l'ordre de 4 % par an. Les extinctions de droit liées à la mortalité ne sont en effet que très partiellement compensées par l'attribution de nouvelles pensions ou par la réversion des pensions aux ayants cause.

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

	1997	1998	1999	2000	2001*
Invalides pensionnés	375.054	357.479	341.271	330.330	318.072
Pensions de veuves et d'orphelins	161.479	154.634	147.621	143.281	138.124
Pensions d'ascendants	15.315	13.591	11.613	10.862	9.794
<b>Total</b>	<b>551.848</b>	<b>525.704</b>	<b>500.505</b>	<b>484.473</b>	<b>465.990</b>

\*Prévision

Source : SEDAC

En conséquence, et malgré l'application du rapport constant, les crédits des pensions d'invalidité devraient diminuer en 2002 à un rythme proche de celui du nombre de pensionnés.

En revanche, le nombre de titulaires de la retraite du combattant devrait augmenter de manière très significative. Cela tient non seulement à l'arrivée massive à l'âge de 65 ans des anciens combattants d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, mais aussi à l'assouplissement continu des conditions d'obtention de la carte du combattant et à la baisse de l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant pour les pensionnés.

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

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Titulaires de la retraite du combattant	888.342	918.291	964.022	1.031.384	1.130.000	1.235.000
Evolution annuelle des parties prenantes	- 1,43 %	+ 3,6 %	+ 4,9 %	+ 7,0 %	+ 9,6 %	+ 9,3 %

\*Prévision

Source : SEDAC

Dès lors, l'augmentation sensible et régulière du nombre de titulaires de la retraite du combattant a un impact budgétaire immédiat. Ainsi, les crédits relatifs à la retraite du combattant devraient augmenter de près de 15 % en 2002.

A l'inverse, les crédits relatifs à la **prise en charge des soins** connaîtront une forte baisse en 2002, témoignant en cela d'une évidente fragilisation du droit à réparation.

*b) L'exemple des cures thermales*

La relative stabilisation des crédits ne signifie pas pour autant la garantie du droit à réparation.

On observe en effet, depuis quelques années déjà, une préoccupante succession de tentatives de remises en cause insidieuses du droit à réparation, qu'il s'agisse des tentatives d'alignement des soins médicaux gratuits et de la prise en charge de l'appareillage sur le régime de sécurité sociale ou des tentatives de fiscalisation de la rente mutualiste, par exemple.

Le plus souvent, la vigilance des associations d'anciens combattants permet cependant de prévenir ou de mettre en échec la plupart de ces tentatives.

Mais certaines parviennent hélas à aboutir et se concrétisent sur le plan budgétaire.

L'exemple de la diminution du plafond de remboursement des frais d'hébergement des invalides de guerre effectuant une cure thermale est, à cet égard, tout particulièrement significatif.

Jusqu'à cet été, les invalides de guerre effectuant une cure thermale, dans le cadre des dispositions de l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, bénéficiaient du remboursement de leurs frais d'hébergement dans la limite d'un plafond égal à cinq fois le plafond de la participation des caisses primaires d'assurance maladie, soit 4.920 francs<sup>1</sup>.

Mais, par arrêté du 25 juillet 2001, le Gouvernement a ramené, unilatéralement et sans concertation, ce plafond à trois fois le plafond de la sécurité sociale, soit 2.952 francs.

Le présent projet de loi de finances en tire alors les conséquences budgétaires en prévoyant la révision des services votés à hauteur de 2,3 millions d'euros (15 millions de francs) des crédits du thermalisme inscrits à l'article 20 du chapitre 46-27, soit l'équivalent de 22% des crédits votés en 2001.

**Votre commission juge cette mesure subreptice doublement inacceptable. D'une part, elle touche prioritairement les pensionnés les plus modestes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour partir en cure. D'autre part, et surtout, elle constitue une remise en cause très grave du droit à réparation.**

---

<sup>1</sup> Il est à noter que, jusqu'en 1995, les frais d'hébergement étaient intégralement pris en charge grâce à l'hébergement des pensionnés dans les établissements militaires de cures thermales en application d'une loi du 12 juillet 1873.



Elle observe d'ailleurs que cette mesure ne fait que reprendre pour partie l'une des récentes propositions de la Cour des comptes, dans un rapport particulier très contesté. Dans ce rapport, la Cour proposait en effet d'« aligner le montant de la prise en charge des cures thermales dans le cadre du système de soins gratuits sur celui de l'assurance maladie »<sup>1</sup>.

Pourtant, le Gouvernement, par la voie de notre collègue Jean-Pierre Masseret alors secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, avait fermement écarté cette hypothèse, estimant que « la dérogation permanente accordée pour la prise en charge des cures thermales des pensionnés constitue un dispositif lié à la spécificité du droit à réparation auquel le monde combattant est particulièrement attaché » et indiquait qu'« il n'est pas envisagé de l'abroger »<sup>2</sup>.

Mais, à peine un an plus tard, le dispositif en question était profondément remis en cause, au motif pour le moins curieux qu'il était dépourvu de base légale suffisante. Le Gouvernement n'a alors eu aucune difficulté pour transformer une circulaire en arrêté, en profitant au passage pour réduire de 40 % le plafond en question.

**Votre commission ne peut que regretter que le Gouvernement ait si brutalement changé et que l'inviter très solennellement à revenir sur sa décision au cours de la discussion budgétaire.**

Cet exemple témoigne en définitive de la fragilité actuelle du droit à réparation, la moindre faille légale étant inévitablement exploitée pour le remettre en cause.

Lors de son audition par votre commission le 25 octobre dernier, M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, a semblé partagé ce constat, proposant alors de mieux définir dans notre législation le contenu du droit à réparation.

Votre commission ne peut pourtant s'associer à cette proposition. Elle craint en effet que toute tentative de nouvelle définition du droit à réparation ne conduise à revoir celui-ci à la baisse. Elle suggère en revanche d'examiner avec la plus extrême attention la solidité des bases juridiques de chaque dispositif inhérent au droit à réparation afin, le cas échéant et si besoin était par la loi, de le consolider pour prévenir toute nouvelle remise en cause. Elle ne peut alors qu'engager les services du secrétaire d'Etat et les associations d'anciens combattants à se lancer dans ce lourd travail, seul à même de mieux garantir à l'avenir le respect du droit à réparation.

---

<sup>1</sup> « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », *Cour des comptes*, juin 2000, p. 95.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 293 et 294.

## 2. Une politique de solidarité en panne

Ces dernières années avaient été marquées par le redéploiement progressif des crédits des anciens combattants de la réparation vers la solidarité. L'ONAC était ainsi chargé de compenser la fragilisation continue du droit à réparation par un renforcement de son action sociale en faveur des plus défavorisés. De même, les missions du fonds de solidarité se sont progressivement étendues au fur et à mesure que la montée en charge de ses ressortissants se ralentissait.

Ce processus est désormais arrivé à son terme, la politique de solidarité apparaissant maintenant comme le parent pauvre du présent budget.

### a) Une baisse sensible des dotations budgétaires

Les crédits consacrés à la politique de solidarité comprennent :

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

Ces crédits diminueront de 15,4 % en 2002 alors qu'ils étaient encore quasiment stables dans la loi de finances initiale pour 2001.

### Evolution des dotations budgétaires au titre de la solidarité<sup>1</sup>

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2001	Projet de loi de finances pour 2002	Evolution (en %)
36-50	Subvention de fonctionnement de l'ONAC	37	39	+ 3,5 %
46-10	Fonds de solidarité	152	91	- 39,9 %
46-03, 46-04 et 46-51	Action sociale	21	20	- 5,2 %
47-22	Majoration des rentes mutualistes <sup>2</sup>	89	103	+ 16,3 %
<b>Total</b>		<b>299</b>	<b>253</b>	<b>- 15,4 %</b>

<sup>1</sup> : avant examen à l'Assemblée nationale

<sup>2</sup> : à structure constante, hors article 30 du chapitre 47-22.

La diminution des crédits tient principalement à la poursuite de l'extinction progressive du fonds de solidarité, dont les crédits baisseront de 40 % en 2002.

Les allocataires du fonds de solidarité sont en effet de plus en plus nombreux à sortir du dispositif dans la mesure où ils atteignent massivement l'âge de 65 ans ou sont en mesure de faire valoir leurs droits à une pension de retraite à taux plein.

**Evolution du nombre d'allocataires du fonds de solidarité <sup>(1)</sup>**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Allocation différentielle	37.577	38.306	28.257	21.392	14.720	9.194	7.579
Allocation de préparation à la retraite	1.593	4.322	10.940	12.287	10.720	7.550	6.476
Total	39.170	42.628	39.197	33.679	25.440	16.744	14.055

*1 : au 31 décembre, sauf en 2001 (au 31 mai).*

La classe d'âge la plus importante des allocataires du fonds a aujourd'hui 59 ans. On assistera donc à une extinction accélérée du fonds dans les années à venir, le nombre d'allocataires restant en 2005 devant être sans doute résiduel (100 à 200).

## Le fonds de solidarité

### 1) Les bénéficiaires

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

- avoir participé aux opérations en Indochine ou en Afrique du Nord ;
- être privé d'emploi depuis plus d'un an ou être en situation de travail réduit ;
- disposer de ressources personnelles inférieures à 4.755 francs par mois ;
- résider en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer.

**Au 31 mai 2000, 14.000 personnes bénéficiaient du soutien du fonds de solidarité.**

### 2) Les aides versées

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

L'AD constitue un complément de ressources spécifiques. Elle assure à tout bénéficiaire un revenu mensuel minimum garanti de 4.755 francs par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

*L'article 109 de la loi de finances pour 1998* a institué une majoration spécifique de l'AD pour les chômeurs qui justifient d'une durée d'assurance vieillesse de 160 trimestres, la portant à 5.771 francs par mois.

**Au 31 mai 2001, 7.579 personnes percevaient l'AD pour un montant moyen de 2.350 francs par mois.**

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

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

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

L'APR est égale à 65 % d'un revenu de référence (le plus souvent la moyenne des revenus mensuels d'activité professionnelle) et est plafonnée à 7.396 francs par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

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

**Au 31 mai 2001, 6.476 personnes touchaient l'APR pour un montant moyen d'environ 6.000 francs par mois.**

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

#### - Le capital décès

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

#### - L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)

*L'article 121 de la loi de finances pour 1999* a prévu l'attribution automatique de l'ARPE aux salariés titulaires de la carte du combattant au titre de l'Afrique du Nord qui, tout en remplissant par ailleurs les conditions d'attribution, se voient opposer un refus par leur employeur. *L'article 122 de la loi de finances pour 2000* a fixé au 31 décembre 1999 la date de clôture de l'entrée dans le dispositif.

56 demandes ont été reçues et 32 d'ores et déjà acceptées pour un montant mensuel moyen de 6.789 francs par allocataire.

### *b) L'exemple du fonds de solidarité*

La gestion du fonds de solidarité ces dernières années illustre bien les difficultés, voire les errements d'une politique de solidarité dont les orientations restent finalement indistinctes.

#### **- Des obstacles injustifiables**

En application de la loi de finances pour 2001, le décret du 25 avril 2001 autorise les anciens combattants ayant séjourné en Algérie du 2 juillet 1962 au 1<sup>er</sup> juillet 1964 à bénéficier du Titre de reconnaissance de la Nation.

Ils se heurtent pourtant à des difficultés pour accéder au fonds de solidarité.

L'arrêté du 13 mars 1997 précise en effet que le fonds est ouvert aux anciens combattants qui ont participé « *aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962 et sont titulaires de la carte du combattant (...) aux titulaires du Titre de reconnaissance de la Nation* ».

Votre commission considère, pour sa part, que ces anciens combattants ont naturellement vocation à accéder au fonds de solidarité dès lors qu'ils sont attributaires du Titre de reconnaissance de la Nation.

Elle ne peut alors qu'engager le Gouvernement à modifier, dans les meilleurs délais, l'arrêté du 13 mars 1997 pour lever ces obstacles inutilement vexatoires.

#### **- Des solutions imparfaites**

L'exemple de l'attribution spécifique de l'ARPE aux anciens combattants d'Afrique du Nord est à cet égard significatif.

Alors que la date de clôture pour l'entrée dans ce dispositif était fixée au 31 décembre 1999, le dispositif n'est pourtant toujours pas opérationnel.

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur spécial de l'Assemblée nationale pour les anciens combattants, observe ainsi qu'« *un premier bilan de la mesure fait apparaître que sur 56 demandes, 32 ont donné lieu à l'attribution de l'ARPE et que 24 autres sont en cours d'instruction* »<sup>1</sup>.

Pour l'instant, guère plus d'une demande sur deux ne serait instruite près de deux ans après la date-limite de dépôt de candidatures.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 3320, annexe 8, Onzième législature, Assemblée nationale.

Ces retards de mise en œuvre du dispositif sont alors d'autant plus inadmissibles qu'ils ne concernent qu'un nombre infime de bénéficiaires.

### **- Le poids de la régulation budgétaire**

L'ampleur des crédits inscrits en loi de finances initiale, censée représenter l'effort de solidarité du Gouvernement en faveur des anciens combattants, ne peut faire illusion.

Ainsi, en 1999, plus de 320 millions de francs<sup>1</sup> n'ont pas été consommés pour un montant initial de 1.577 millions de francs de crédits votés.

De même, en 2000, plus de 210 millions de francs<sup>2</sup> n'ont pas été consommés pour un montant de 1.126 millions de francs de crédits votés en loi de finances initiale.

Pour l'exercice 2001, sur les 999 millions de francs votés en loi de finances initiale, deux arrêtés du 21 mai 2001 et du 14 novembre 2001 ont d'ores et déjà annulés 305 millions de francs de crédits, soit près du tiers des dotations initiales.

Dès lors, le fonds de solidarité apparaît en définitive bien plus comme une variable d'ajustement budgétaire que comme un moyen d'approfondissement de l'intervention sociale en faveur des anciens combattants.

### **- Des inquiétudes pour l'avenir**

L'extinction du fonds de solidarité apparaît programmée. Mais sa disparition ne signifiera pas pour autant la fin de l'action de solidarité.

En effet, de nombreux anciens combattants se retrouvent actuellement bien souvent dans une situation de grande précarité à leur sortie du dispositif et doivent fréquemment se contenter du minimum vieillesse et des secours individuels de l'ONAC.

On observe en effet une croissance constante du nombre de personnes dans l'obligation de solliciter une aide de l'ONAC. Ainsi, en 2000, 32.996 personnes ont bénéficié des secours individuels de l'ONAC contre 26.794 en 1999.

Dans ces conditions, l'ONAC sera dans les années à venir de plus en plus appelé à se substituer au fonds de solidarité. Mais l'Etat se montre pour

---

<sup>1</sup> 203 millions d'annulations de crédits et 118 millions de disponibles en fin d'exercice.

<sup>2</sup> 174 millions d'annulations de crédits et 39 millions de disponibles en fin d'exercice.

l'instant tout particulièrement parcimonieux pour favoriser cette nécessaire adaptation de l'ONAC.

Dans sa version initiale du projet de budget pour 2002, les crédits d'action sociale en faveur de l'ONAC diminuaient de 6,7 %.

Votre commission ne peut bien évidemment pas partager cette tentation récurrente de réduire les crédits d'action sociale de l'ONAC au moment où les besoins s'accroissent et où le Gouvernement ne propose pas de dispositif de solidarité alternatif.

Certes, cette année encore, lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a finalement accepté de majorer de 1,5 million d'euros supplémentaires les crédits d'action sociale de l'ONAC.

Il reste qu'au-delà de ces « coups de pouce » bien tardifs aucune orientation claire n'apparaît pour l'avenir de la politique de la solidarité.

En cela, le fonds de solidarité constitue un alibi dont la solidité s'affaiblit plus rapidement chaque année.

### **3. Une politique de la mémoire en miettes**

*« Ce budget doit permettre de consolider et de développer les divers vecteurs d'une politique de la mémoire volontariste et ambitieuse au service des valeurs républicaines »<sup>1</sup>.*

Cette profession de foi de M. Jacques Floch ne transparaît hélas pas au travers du présent projet de budget.

#### *a) Des crédits désormais illisibles*

Votre commission s'inquiétait déjà l'an passé de « l'opacité des importations budgétaires », dénonçant « une politique de la mémoire en trompe-l'œil ».

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

---

<sup>1</sup> Avant-propos du dossier de presse de présentation du budget.

*différents articles de différents budgets. La tâche du lecteur n'en est guère simplifiée. »<sup>1</sup>*

Votre commission ne peut, cette année, qu'observer que la lisibilité budgétaire de la politique de la mémoire ne s'est pas améliorée, un nouveau transfert de crédit étant intervenu du budget de la défense vers le chapitre 46-04 du budget des anciens combattants.

En apparence, les crédits en faveur de la mémoire progresseront de près de 17 % en 2001.

### Evolution des crédits consacrés à la mémoire

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
<b>31-96 art. 30</b> <i>budget Défense</i>	Personnels recrutés à l'étranger (entretien des sépultures)	0,59	0,61	+ 2,6 %
<b>34-01 art. 10</b> <i>budget Défense</i>	Commémorations	0,56	0,68	+ 20,3 %
	Information historique	1,08	1,80	+ 66,2 %
	Actions culturelles	0,88	0,94	+ 6,2 %
<b>37-61 art. 10</b> <i>budget Défense</i>	Entretien des nécropoles nationales	1,25	1,27	+ 1,2 %
<b>46-03 art. 10</b> <i>budget Anciens combattants</i>	Frais de voyage sur les tombes des morts pour la France	0,20	0,20	0
<b>46-04 art. 20</b> <i>budget Anciens combattants</i>	Subventions en faveur des actions de mémoire	2,80	2,18	- 22,3 %
<b>54-41 art. 98</b> <i>budget Défense</i>	Remise en état des sépultures de guerre ( <i>crédits de paiement</i> )	3,30	4,90	+ 45,5 %
<b>Total</b>		<b>10,73</b>	<b>12,55</b>	<b>+ 16,9 %</b>
<b>Total Budget Anciens combattants</b>		<b>3,00</b>	<b>2,38</b>	<b>- 20,7 %</b>

Source : SEDAC

Il reste que les crédits inscrits dans le « bleu » anciens combattants -et donc relevant directement du présent fascicule budgétaire- tendent à se limiter à la portion congrue : 2,4 millions d'euros, en diminution de 20 %.

Cette diminution tient avant tout à l'importante contraction des subventions en faveur des actions de mémoire, en raison de la non-reconduction de crédits inscrits l'an passé à titre non renouvelable.

**Votre commission ne peut alors que s'interroger sur la pertinence du partage des crédits entre les deux budgets.**

<sup>1</sup> Avis n° 96 – tome VII, 2000-2001.



La logique initiale de ce partage tendait à inscrire au budget de la défense des crédits relatifs aux commémorations, au patrimoine et à l'informatique historique pour ne laisser au sein du budget des anciens combattants que les crédits de subvention aux associations ou aux collectivités locales.

Mais désormais le budget des anciens combattants représente moins de 20 % des crédits de mémoire alors même que le secrétaire d'Etat aux anciens combattants a pourtant vocation à piloter la politique de mémoire.

**L'opacité budgétaire de la politique de mémoire dépasse cependant les seules arcanes de la nomenclature budgétaire pour toucher désormais à leur gestion.**

Ainsi, en 2000, seuls 38 % des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le chapitre 46-04 ont été effectivement consommés.<sup>1</sup>

Il est à craindre que le même phénomène se reproduise en 2001, un arrêté du 14 novembre dernier ayant déjà annulé 5 % des crédits.

**Votre commission considère que cette gestion erratique des crédits de la mémoire témoigne en définitive des lacunes de pilotage de la politique de la mémoire et des difficultés de sa mise en œuvre.**

#### *b) L'exemple de l'entretien des sépultures de guerre*

L'augmentation apparente des crédits en faveur de la mémoire ne saurait masquer les carences budgétaires de cette politique.

Les conditions actuelles d'entretien des sépultures de guerre en témoignent avec force.

L'Etat a, en effet, en charge l'entretien des sépultures perpétuelles des soldats morts pour la France dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. 900.000 tombes individuelles ou collectives sont réparties dans diverses sépultures : nécropoles nationales, carrés militaires dans les cimetières communaux et cimetières militaires français à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Ce taux de consommation tombe à 27 % en gestion.

### **L'entretien et la conservation des sépultures de guerre<sup>1</sup>**

L'engagement de l'Etat à conserver les tombes des combattants tués à la guerre remonte à une loi du 4 avril 1873. Mais les sépultures sont, à l'époque, le plus souvent des fosses communes surmontées de monuments. Cette pratique se poursuit encore au début de la première guerre mondiale, jusqu'à la stabilisation des fronts, en 1915. L'importance des pertes impose alors la prise de mesures pour l'organisation des sépultures.

La loi du 29 décembre 1915 donne droit à la sépulture perpétuelle, aux frais de l'Etat, aux militaires Mors pour la France pendant la guerre et définit le principe de la tombe individuelle.

La loi du 25 novembre 1918 crée une commission nationale chargée de définir les principes architecturaux de base des cimetières militaires.

La loi du 31 juillet 1920 confie à la nation qui en reçoit la propriété, l'entretien des cimetières militaires à installer ou à créer sur l'ancien front.

Le ministre des pensions a fait procéder jusqu'en 1935 à l'exhumation des corps sur les champs de bataille et a fait regrouper les sépultures dispersées dans les nécropoles nationales et les carrés militaires des cimetières communaux qui ont été, pour la plupart, aménagés au cours des années 20.

Dans le même temps, des cimetières militaires français ont été érigés dans les pays étrangers où la France a combattu : en Belgique, en Italie et dans les pays du front d'Orient et du Levant.

Après la seconde guerre mondiale, de nouvelles nécropoles ont été installées, en France, en Italie et en Afrique du Nord surtout. Les guerres de décolonisation provoquèrent la création ou le développement de cimetières militaires en Indochine, à Madagascar et en Algérie.

Il existe aujourd'hui :

- en France : 263 nécropoles nationales où reposent 729.000 corps dont 244.000 en ossuaires (88 % de ces corps sont ceux de victimes de la première guerre mondiale) et quelque 3.200 carrés militaires contenant 115.000 corps.
- à l'étranger : 234 cimetières principaux répartis dans 58 pays et près de 2.000 plus petits où reposent 197.000 morts dont 90.000 en ossuaires.

**Votre commission est tout particulièrement attachée à l'exigence d'une bonne conservation des sépultures de guerre.** Elle considère en effet que la politique de la mémoire ne peut être une éternelle repentance, mais doit avant tout viser à la honorer le souvenir de ceux qui sont morts pour la France. Dans cette perspective, l'entretien des sépultures de guerre revêt une importance toute particulière car celles-ci ont vocation à incarner et à représenter l'hommage et la reconnaissance de la Nation à ses morts.

Or, l'entretien des sépultures de guerre se heurte aujourd'hui à de sérieux obstacles.

---

<sup>1</sup> Source : « Le défi de la mémoire », rapport d'information de M. Jacques Baudot, Sénat, n° 6, 1997-1998.

**- Des dotations budgétaires insuffisantes**

L'insuffisance des dotations concerne aussi bien les programmes de rénovation que l'entretien courant.

En 1993, a été lancé un **programme national de rénovation** des nécropoles nationales et des carrés militaires de la Première Guerre mondiale. Ces tombes, érigées en 1920, étaient en effet dans un état considérablement dégradé.

Ce programme, qui couvrait la période 1994-2000, nécessitait un budget de 50 millions de francs. Ce programme n'a pourtant été réalisé qu'à hauteur de 60 %.

**Mise en œuvre de l'échéancier du plan de rénovation 1994-2000 des sépultures**

*(en millions de francs)*

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

Source : SEDAC

Votre commission ne peut, une nouvelle fois, que regretter les retards accumulés dans l'exécution de ce programme.

**L'entretien courant des sépultures de guerre souffre également d'une gestion budgétaire imparfaite.**

Les crédits inscrits en loi de finances initiale depuis 1997 restent en effet insuffisants pour couvrir les charges d'entretien.

**Evolution des dotations budgétaires et des crédits consommés depuis 1997 pour  
l'entretien des sépultures de guerre<sup>1</sup>**

*(en millions de francs)*

	1997		1998		1999		2000		LFI 2001	PLF 2002
	Crédits votés	Crédits consommés	Crédits votés	Crédits consommés	Crédits votés	Crédits consommés	Crédits votés	Crédits consommés	Prévisions	Prévisions
Entretien en France <i>Chapitre 37-61-art. 10</i>	5,207	5,890	5,700	5,000	6,200	5,500	7,590	5,540	5,800	5,800
Entretien en France <i>Chapitre 37-61-art. 10</i>		1,800		1,800		1,960		2,770	2,400	2,500
Salaire étranger <i>Chapitre 31-96-art. 30</i>	3,573	3,600	3,573	3,600	3,700	3,520	3,980	3,520	3,900	4,000
<b>Total</b>	<b>8,780</b>	<b>11,290</b>	<b>9,273</b>	<b>10,400</b>	<b>9,900</b>	<b>10,980</b>	<b>11,570</b>	<b>11,830</b>	<b>12,100</b>	<b>12,300</b>

<sup>1</sup> Ces dotations étaient inscrites jusqu'en 1999 au budget des anciens combattants.

Dès lors, votre commission ne peut que souhaiter une réévaluation des dotations budgétaires, réévaluation d'autant plus nécessaire que les tempêtes de décembre 1999 ont sévèrement frappé nombre de nécropoles nationales.

**- Le financement insatisfaisant de l'entretien des carrés communaux**

A l'heure actuelle, l'Etat n'accorde que huit francs<sup>1</sup> par tombe et par an pour l'entretien des quelque 115.000 sépultures des Mors pour la France situées dans les carrés militaires des cimetières communaux.

Or, le coût annuel d'entretien de chaque tombe est estimé à 38 francs. Dès lors, la charge financière repose principalement sur les collectivités locales (notamment les communes) et sur le Souvenir Français.

**Votre commission juge qu'un tel mode de financement n'est pas satisfaisant et regrette la méconnaissance par l'Etat de son devoir légal en la matière et son désengagement de ce domaine pourtant lourd de symbole.**

A titre de comparaison, là où l'Etat verse aujourd'hui 8 francs par tombe et par an, le Royaume-Uni verse lui 48 francs.

Votre commission souhaite donc ardemment une augmentation de la participation de l'Etat à ce titre.

Elle rejoint ainsi les propositions de notre collègue, Jacques Baudot, qui suggérait de «revaloriser l'indemnité forfaitaire versée par l'Etat aux

---

<sup>1</sup> Cette participation de l'Etat, fixée par un arrêté de février 1980, est inchangée depuis lors.

*communes et bloquée à 8 francs par tombe depuis 1981 »<sup>1</sup> et celles de la Cour des comptes qui estime nécessaire « d'évaluer le coût d'entretien des sépultures militaires perpétuelles afin d'actualiser le taux de l'indemnité forfaitaire annuelle allouée à cette fin ».<sup>2</sup>*

Le secrétaire d'Etat relève lui-même la modicité de cette somme, observant qu'elle « ne correspond plus aux frais réellement engagés et devrait être augmentée ».<sup>3</sup>

Votre commission observe d'ailleurs qu'une telle proposition apparaît budgétairement réaliste car le taux de consommation des crédits en matière de mémoire reste faible : il n'a été que de 58 % en 2000 pour le budget des anciens combattants.

Une augmentation de la participation de l'Etat pourrait alors passer par un redéploiement des crédits.

Ainsi, en redéployant à cette fin les crédits non consommés en 2000 du budget des anciens combattants, la participation de l'Etat aurait pu être plus que triplée, la portant à 26 francs par tombe.

## ***B. DES MESURES NOUVELLES UNE FOIS ENCORE TROP MODESTES***

### ***1. Des propositions initiales de portée très limitée***

Le projet de loi de finances adopté en Conseil des ministres comportait, au-delà des évolutions des crédits analysées ci-dessus, quatre mesures nouvelles représentant un effort budgétaire supplémentaire de 19,4 millions d'euros.

Ces mesures nouvelles, d'une portée budgétaire limitée au regard des 94 millions d'euros économisés par non-reconduction, mesures d'ajustement ou révision des services votés, vont certes dans le bon sens.

Mais elles n'en sont pas moins soit de simples mesures de continuité par rapport aux budgets précédents, soit des réformes encore inabouties.

---

<sup>1</sup> Rapport précité.

<sup>2</sup> Rapport public particulier précité.

<sup>3</sup> Réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur pour avis.

*a) De simples mesures de continuité*

Deux de ces mesures nouvelles ne font que prolonger les budgets précédents.

Ainsi, *l'article 61* prévoit d'augmenter le **plafond majorable de la retraite mutualiste** pour faire passer l'indice de référence de 110 à 115 points. Cette revalorisation reste identique à celle des années précédentes. Elle reste relativement faible et reporte en conséquence la réalisation de l'objectif de 130 points qu'il semble pourtant souhaitable d'atteindre dans des délais raisonnables.

De même, *l'article 64* achève enfin le rattrapage de la **valeur du point de pension des plus grands invalides**, rattrapage qui avait été initié dès le budget 2000.

*b) Des mesures hélas partielles*

Les deux autres mesures nouvelles sont plus significatives, même si leur impact budgétaire est relativement modeste et si elles ne constituent qu'une réponse très partielle aux difficultés existantes.

La première -*c'est l'article 62*- concerne les veuves. Elle vise à augmenter la **majoration de pension dont bénéficient les veuves de grands invalides**, c'est-à-dire les seules veuves ayant passé au moins quinze ans à assister leur mari invalide à au moins 85 %. Environ 1.500 veuves seraient ici concernées et bénéficieraient chacune de 10.000 francs supplémentaires par an.

Votre commission observe à cet égard que les 15 millions de francs (2,3 millions d'euros) nécessaires à cette mesure nouvelle correspondent au montant exact de la diminution du forfait d'hébergement des pensionnés en cure thermique. Elle ne peut alors que regretter très vivement qu'une telle mesure nouvelle n'ait pu être financée que par des économies issues d'une remise en cause du droit à réparation.

La seconde mesure -*c'est l'article 63*- tend à ramener de 65 à 60 ans **l'âge d'attribution de la retraite du combattant** aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité. Environ 30.000 anciens combattants pourraient être concernés par cette mesure d'un coût estimé à 80 millions de francs (12,2 millions d'euros).

Votre commission observe néanmoins qu'une telle mesure se situe très en retrait par rapport aux attentes du monde combattant qui espérait un versement anticipé dès 60 ans à l'ensemble des titulaires de la carte du combattant et une revalorisation du niveau de la retraite.

## 2. Des améliorations apportées à l'Assemblée nationale qui restent marginales

Comme chaque année, l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale a permis d'apporter quelques améliorations au projet de budget des anciens combattants.

Votre commission avait déjà eu l'occasion les années passées de formuler certaines réserves sur les limites de cette procédure, retenue par le Gouvernement depuis le début de la législature. Elle ne peut une fois encore que les réitérer.

*« Cette année, comme l'année passée, le budget présenté en première lecture à l'Assemblée nationale est un budget médiocre, ne comportant que très peu de mesures nouvelles. Mais le ministre garde en réserve un certain nombre d'amendements qu'il distille en fonction des réactions largement défavorables des parlementaires jusqu'à modifier assez sensiblement la physionomie générale du budget. Si on imagine volontiers que cette stratégie cherche avant tout à desserrer la tutelle financière exercée par le ministère du budget, votre commission regrette cependant le manque de transparence qu'implique une telle démarche ».*<sup>1</sup>

Pour autant, l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale n'a pas permis de modifier, loin s'en faut, l'équilibre général de ce budget.

### *a) Des majorations de crédits imparfaites*

L'Assemblée nationale a tout d'abord adopté deux amendements du Gouvernement visant à majorer les crédits de 3 millions d'euros (20 millions de francs).

Ces majorations ont un double objet.

D'une part, les crédits sociaux de l'ONAC sont augmentés de 1,5 million d'euros (10 millions de francs).

D'autre part, 1,5 million d'euros de crédits supplémentaires sont dégagés *« afin de financer l'ouverture des droits à pension relatifs au code des pensions militaires d'invalidité pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies »*.<sup>2</sup>

Ces majorations appellent deux observations de la part de votre commission.

---

<sup>1</sup> Avis n° 70, Tome VI, 1998-1999.

<sup>2</sup> M. Jacques Floch, JO Débats AN, 3<sup>ème</sup> séance du 7 novembre 2001.

Elle se félicite, en premier lieu, de l'augmentation des crédits sociaux de l'ONAC qui apparaissait indispensable.

Elle constate cependant qu'elle ne fait en définitive que compenser la diminution de 6,7 % de ces crédits prévue dans le budget initial. Elle observe en outre que cette majoration reste inférieure d'un tiers à la majoration intervenue l'an passé lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale qui avait alors atteint 15 millions de francs.

Votre commission se félicite également de l'annonce de la levée de la forclusion pesant sur l'attribution des pensions aux ayants cause dans les pays où ces pensions sont aujourd'hui cristallisées.

Elle juge cette mesure d'autant plus satisfaisante qu'elle avait proposé une mesure identique lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000. Mais le Gouvernement l'avait à l'époque rejetée. Elle se félicite donc qu'il revienne enfin sur sa position.

Il reste que cette mesure n'est pas sans soulever certaines interrogations.

M. Jacques Floch y voit le moyen « *d'amorcer la politique de dé cristallisation* ». Votre commission observe pour sa part que cette annonce se contente de lever la forclusion sur l'attribution de droits nouveaux, mais ne permet pas la revalorisation des tarifs actuellement cristallisés. La distinction est d'importance.

De plus, cette majoration des crédits ne s'accompagne curieusement pas d'une modification législative autorisant l'ouverture de droits nouveaux. Elle reste donc, pour l'instant, sans la moindre portée juridique.

Au total, ces deux majorations ne doivent donc pas être surestimées : leur portée pratique est incertaine et elles ne représentent que 0,08 % des crédits initiaux.

#### *b) Un nouveau rapport*

Le nouvel article 64 *bis*, issu d'un amendement présenté par MM. Maxime Gremetz, Alain Néri, Bernard Schreiner et Georges Colombier, prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les **psychotraumatismes de guerre** avant le 1<sup>er</sup> septembre 2002.

La question des psychotraumatismes de guerre est un sujet grave et important, qui touche directement de nombreux anciens combattants. Or, la réglementation actuelle ne permet encore qu'une prise en compte imparfaite des psychotraumatismes de guerre.



Il importait donc, en l'absence de toute étude exhaustive sur ce sujet, d'étudier en profondeur cette pathologie spécifique et d'explorer les modalités pratiques d'une meilleure prise en charge, même si votre commission n'est pas absolument convaincue qu'une disposition législative ait été ici indispensable.

Il reste que l'article adopté à l'Assemblée nationale ne prévoit qu'un simple rapport et ne préjuge pas des suites qui y seront apportées.

### **3. Les propositions de votre commission**

Compte tenu des insuffisances évidentes du présent projet de budget, votre commission aurait souhaité prendre cette année des initiatives fortes afin de résoudre plusieurs des difficultés encore en suspens. Mais, en la matière, toute proposition d'amendement se heurte, du fait d'un incontournable impact budgétaire, aux contraintes de la recevabilité financière.

**Votre commission se contentera donc, à regret, de ne formuler que trois propositions, adoptées à l'unanimité en commission, visant à lever certaines difficultés juridiques particulièrement préjudiciables pour le monde combattant.**

#### *a) Revoir les conditions de partage de la pension de réversion*

Notre collègue, Nicolas About, a récemment déposé une proposition de loi<sup>1</sup> visant à revoir les conditions de partage de la réversion des pensions militaires d'invalidité entre les conjoints survivants.

Compte tenu de l'encombrement actuel de l'ordre du jour du Parlement, votre commission a jugé utile de reprendre l'article unique de cette proposition de loi pour en faire un amendement au projet de loi de finances pour 2002.

Il est vrai que cette proposition tend à apporter une solution raisonnable à des situations souvent très difficiles.

A la différence des autres types de pensions, la réversion des pensions militaires d'invalidité n'est en effet pas susceptible d'être partagée entre les conjoints survivants.

Ainsi, l'épouse divorcée et non remariée d'un ancien combattant lui-même remarié ne peut bénéficier de la réversion de la pension d'invalidité de son ex-époux, quand bien même elle aurait passé de longues années à l'assister.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi relative au partage de la réversion des pensions militaires d'invalidité, Sénat n° 33, 2001-2002.

Votre commission suggère alors, pour assurer un traitement équitable des conjoints survivants, d'instituer un partage de la pension de réversion entre les conjoints non remariés au *prorata temporis* de la durée respective de chaque mariage à compter de la date d'origine de l'invalidité.

*b) Lever la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant dans l'ex-Indochine*

La deuxième proposition de votre commission vise à lever une difficulté d'application du dernier budget.

L'article 109 de la loi de finances pour 2001 a prévu de lever la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant dans nos anciennes colonies. Mais cette mesure a curieusement oublié les anciens combattants de l'ex-Indochine en ne visant pas l'ordonnance du 30 décembre 1958 qui a institué la forclusion dans l'ex-Indochine. On estime ainsi que quelque 1.500 ressortissants du Cambodge, du Laos et du Viêt-Nam ne peuvent bénéficier de la retraite du combattant, alors même qu'ils ont servi courageusement dans les armées françaises, principalement durant la seconde guerre mondiale.

Pour régler ce dossier, le Gouvernement envisage de recourir à une « mesure de gestion » qui ne manquera pourtant pas de soulever à son tour de nouvelles difficultés juridiques pour défaut de base légale. Le plus simple et le plus sûr juridiquement est à l'évidence de procéder à une modification législative.

C'est ce que vous propose votre commission.

*c) Permettre la réouverture des droits à pension cristallisée pour les ayants cause*

La dernière proposition de votre commission tend elle aussi à lever un obstacle d'ordre juridique.

Lors de l'examen du présent projet de budget des anciens combattants, l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, a majoré les crédits de 1,5 million d'euros «*afin de financer l'ouverture des droits à pension relatifs au code des pensions militaires d'invalidité pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies*».

Pour autant, si le financement existe, la législation n'a pas été adaptée en conséquence. Elle interdit donc toujours l'attribution des pensions aux ayants cause.

Il est donc nécessaire de modifier notre législation pour rendre l'annonce du Gouvernement applicable.

## II. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

*« Il ne m'appartient pas de porter un jugement global sur les résultats de cette politique. Celui-ci sera fait par le Monde combattant lui-même et par les parlementaires, partenaires éclairés, avisés et efficaces. Je souhaite seulement dire que la politique que j'ai menée, eut le souci de la loyauté, de la clarté et de l'humilité. »<sup>1</sup>*

Par ces propos, notre collègue Jean-Pierre Masseret, ancien secrétaire d'Etat à la Défense chargé des anciens combattants de juin 1997 à septembre 2001, invitait votre commission à dresser le bilan de l'action du Gouvernement en faveur des anciens combattants. Votre commission ne se dérobera pas à cette tâche, qu'elle a cherché à accomplir avec la plus grande objectivité.

Il va sans dire que ce bilan ne sera pas celui de l'action personnelle de l'ancien ministre, dont votre rapporteur reconnaît bien volontiers *« le souci de la loyauté, de la clarté et de l'humilité »* et tient une nouvelle fois à souligner son implication dans ces dossiers difficiles et parfois ingrats, tout en regrettant que les arbitrages interministériels lui aient été trop souvent défavorables.

Il reste que le bilan du Gouvernement apparaît, au terme de cette législature, bien mitigé. Il se caractérise ainsi par :

- une érosion continue des crédits budgétaires ;
- des avancées indéniables, mais de portée inégale ;
- des échecs évidents.

### A. L'ÉROSION CONTINUE DES CRÉDITS

*« Ainsi, rapportées au nombre des bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2002 au monde combattant augmenteront donc de 4,1 % en moyenne. Cette progression s'inscrit dans la lignée de celles constatées depuis 1998. En effet, entre 1998 et 2002, l'effort budgétaire des anciens combattants rapporté au nombre des pensionnés aura augmenté de 12,6 % (ou + 8,2 % en unité monétaire constante) ».<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> « Une politique au service du Monde combattant », septembre 2001.

<sup>2</sup> Dossier de presse de présentation du projet de budget des anciens combattants.

Chaque année, depuis 1998, le gouvernement se félicite ainsi d'une baisse des crédits budgétaires inférieure à la diminution du nombre de « *bénéficiaires potentiels* » et affirme en conséquence que l'effort budgétaire moyen par ancien combattant a sensiblement augmenté entre 1998 et 2002.

Votre commission juge cette présentation passablement fallacieuse.

Elle observe pour sa part que les crédits ont très fortement diminué sur la période (- 15,7 % en unité monétaire constante) et que l'effort budgétaire par ancien combattant a en réalité significativement diminué.

## 1. Une forte diminution des crédits budgétaires

Entre 1998 et 2002, les crédits du budget des anciens combattants ont diminué de 15,7 % en unité monétaire constante (soit de 10,1 % en unité monétaire courante).

### Evolution des crédits du budget des anciens combattants<sup>(1)</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
En millions de francs	25.944	25.062	24.548	24.088	23.793	23.318
En millions d'euros	3.955	3.821	3.742	3.672	3.627	3.555
Evolution annuelle (en %)	-	- 3,4 %	- 2,1 %	- 1,9 %	- 1,2 %	- 2,0 %

Source : SEDAC

(1) Il s'agit des crédits inscrits en loi de finances initiale, à structure budgétaire constante (le périmètre du budget pour 2001 est retenu)

## 2. Les évolutions contrastées de la population combattante

La population des anciens combattants peut s'apprécier de trois manières, chacune définissant un périmètre plus ou moins large :

- le nombre de pensionnés ;
- le nombre de partie prenantes à la dette viagère ;
- le nombre de ressortissants de l'ONAC.

Or, selon la définition retenue, l'évolution de la population est différente comme l'observait votre commission dès 1998 :

« En réalité, l'analyse de l'évolution de la population des anciens combattants peut déboucher sur deux types de conclusions. Si le nombre de pensionnés tend effectivement à diminuer de plus en plus vite, le nombre de

*ressortissants de l'Office national des anciens combattants -c'est-à-dire la population des anciens combattants au sens large- diminue beaucoup plus lentement ».*<sup>1</sup>

Or, les évolutions de ces populations continuent de diverger depuis lors.

Ainsi, compte tenu de la mortalité naturelle, **le nombre de pensionnés** devrait diminuer de 18,8 % sur la période, à un rythme de l'ordre de 4 % par an.

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

1996	1997	1998	1999	2000	2001*
574.183	551.848	525.704	500.505	484.473	465.990

Source : Ministère des finances – service des pensionnés

\* prévisions

Inversement, **le nombre de parties prenantes à la dette viagère** a, lui, tendance à augmenter compte tenu de l'assouplissement des conditions d'attributions de la carte du combattant et de l'arrivée massive à l'âge de 65 ans de la troisième génération du feu.

#### Evolution du nombre de parties prenantes à la dette viagère au 31 décembre<sup>(1)</sup>

	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Total	1.462.325	1.470.139	1.489.426	1.531.889	1.614.473	1.700.990
Dont titulaires de la retraite du combattant	888.142	918.291	964.022	1.031.384	1.130.000	1.235.000

(1) Les parties prenantes à la dette viagère comprennent les pensionnés et les titulaires de la retraite de combattant. On estime aujourd'hui qu'environ 30.000 personnes cumulent une pension et une retraite.

Source : SEDAC

De son côté, le **nombre de ressortissants de l'ONAC** se caractérise par une légère décrue, d'ailleurs très délicate à apprécier. Les seules données disponibles<sup>2</sup> sont seulement des évaluations prospectives.

<sup>1</sup> Avis n° 70 – Tome VI – 1998-1999

<sup>2</sup> Etude sur les ressortissants du département ministériel, rapport de l'inspection générale des anciens combattants, 1998.

**Evolution du nombre de ressortissants de l'ONAC**

		<b>1998</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
14/18	Ayants droit	6.100	400	0	0	0
	Ayants cause	348.000	86.800	9.800	100	
	Total	354.100	87.200	9.800	100	
39/45	Ayants droit	905.700	687.600	33.500	145.200	39.600
	Ayants cause	1.600.700	1.564.500	1.408.100	872.300	421.700
	Total	2.506.400	2.252.100	1.738.600	1.017.500	461.300
Indochine	Ayants droit	132.200	111.200	94.000	69.300	40.400
	Ayants cause	90.100	93.900	98.000	104.400	107.200
	Total	213.300	205.100	192.000	173.700	147.400
Afrique du Nord	Ayants droit	1.267.100	1.273.600	1.208.100	1.103.000	930.400
	Ayants cause	88.200	124.600	173.500	246.300	352.800
	Total	1.355.300	1.398.200	1.381.600	1.349.300	1.283.800
Nouveaux conflits	Ayants droit	42.100	57.500	72.600	87.900	102.900
	Ayants cause	1.800	2.400	2.800	3.400	4.000
	Total	44.100	59.900	75.400	91.300	106.900
Hors guerre	Ayants droit	130.300	133.300	129.400	124.600	116.300
	Ayants cause	76.700	78.400	80.600	83.000	87.400
	Total	207.000	211.700	210.000	207.600	203.700
<b>Total ressortissants</b>	<b>Ayants droit</b>	<b>2.474.500</b>	<b>2.263.600</b>	<b>1.834.600</b>	<b>1.530.000</b>	<b>1.229.600</b>
	<b>Ayants cause</b>	<b>2.205.500</b>	<b>1.950.600</b>	<b>1.772.800</b>	<b>1.309.500</b>	<b>973.100</b>
	<b>Total</b>	<b>4.680.000</b>	<b>4.214.200</b>	<b>3.607.400</b>	<b>2.839.500</b>	<b>2.202.700</b>

Source : SEDAC

**3. Quel effort budgétaire par ancien combattant ?**

**Dans ces conditions, l'analyse de l'évolution de l'effort budgétaire moyen par ancien combattant devient en définitive un exercice irréal, voire partial, tant il dépend du champ initialement retenu.**

Il reste que les pensionnés ne représentent aujourd'hui qu'une petite partie de la population combattante : on compte aujourd'hui environ 480.000 pensionnés alors que le nombre de ressortissants de l'ONAC est près de dix fois supérieur.

Dès lors, il ne peut en aucun cas être significatif de comparer, comme le fait complaisamment le Gouvernement, l'évolution des crédits à celle du nombre de pensionnés.

Il serait tout aussi possible –mais aussi peu convaincant- de retenir le nombre de parties prenantes à la dette viagère. On pourrait alors démontrer

que, compte tenu de la baisse des crédits et de la hausse du nombre de parties prenantes, l'effort budgétaire moyen par partie prenante a diminué de 27,5 % entre 1997 et 2002 en unité monétaire constante.

Il serait en revanche plus judicieux de comparer l'évolution des crédits à celle des ressortissants de l'ONAC. Or, de 1997 à 2002, les crédits diminuent de l'ordre de 16 % en unité monétaire constante alors que le nombre de ressortissants ne baisse lui que d'environ 8 %.

**Au total, les crédits budgétaires ont donc diminué deux fois plus vite que n'a déchu la population des anciens combattants.**

Votre commission ne souhaite pourtant pas ici alimenter une querelle statistique qui ne pourrait être que stérile. Car, en définitive, c'est plus l'utilisation des ressources budgétaires que leur montant qui importe. C'est donc principalement à cette aune qu'il faut évaluer le bilan du Gouvernement.

## ***B. DES AVANCÉES DE PORTÉE INÉGALE***

La présente législature a donné lieu à plusieurs évolutions favorables qui sont incontestablement à inscrire à l'actif du Gouvernement.

Votre commission s'en félicite d'autant plus que ces réformes étaient, pour la plupart, attendues avec impatience par le monde combattant et souvent suggérées, depuis plusieurs années, par le Sénat.

Ces avancées, qui poursuivent d'ailleurs largement les réformes initiées par les précédents gouvernements et qui sont fréquemment d'origine parlementaire, apparaissent néanmoins de portée inégale.

### **1. D'incontestables mesures positives**

Les évolutions les plus positives concernant la reconnaissance et la modernisation des institutions

#### *a) L'élargissement des conditions d'accès aux différents titres*

Les conditions d'obtention de la **carte du combattant** ont été considérablement assouplies.

Ainsi, afin de tenir compte de la nature spécifique de l'engagement en Algérie compte tenu du risque diffus lié à l'insécurité provoquée par la situation de guérilla, la loi de finances pour 1998 a modifié le critère traditionnel de 90 jours en unité combattante pour retenir la durée du séjour en Algérie d'un minimum de 18 mois. Les lois de finances pour 1999 et 2000 ont

progressivement ramené cette durée à 12 mois, puis à 4 mois pour les rappelés par la loi de finances pour 2001.

Votre commission se félicite de l'élargissement de l'accès à la carte du combattant. Elle regrette néanmoins que les maintenus, compte tenu de leur situation particulière, éprouvent encore des difficultés à se voir attribuer la carte du combattant et suggère en conséquence d'aligner leur régime sur celui applicable aux rappelés.

De la même manière, les conditions d'attribution du **titre de reconnaissance de la nation** (TRN) ont, elles aussi, été élargies. En application de la loi de finances pour 2001, l'attribution du TRN aux anciens combattants d'Algérie et d'Indochine a été étendue pour prendre en compte la situation de ceux présents sur les théâtres d'opération postérieurement à la date officielle de cessation des combats. Ainsi, le droit au TRN est désormais ouvert aux anciens combattants ayant séjourné en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964 ou ayant servi en Indochine entre le 11 août 1954 et le 1<sup>er</sup> octobre 1957.

Il reste que cette reconnaissance est encore imparfaite. On peut notamment regretter l'absence d'une décoration liée au TRN pour toutes les générations du feu, seuls les titulaires du TRN au titre de l'Afrique du Nord pouvant porter une décoration (à savoir la « médaille de l'Afrique du Nord »).

#### *b) La meilleure reconnaissance de la troisième génération du feu*

Votre commission ne reviendra pas ici sur l'importance qu'elle attache à la **loi du 18 octobre 1999**, adoptée à l'unanimité des deux chambres, qui a enfin donné le nom de « guerre » à une guerre restée trop longtemps sans nom.

Elle n'insistera pas plus sur la future érection d'un **mémorial de la guerre d'Algérie**, à Paris, sur lequel seront inscrits les noms de 22.317 combattants et supplétifs morts pour la France au cours de ce conflit.

L'importance symbolique de ces initiatives pour assurer enfin une meilleure reconnaissance de la troisième génération du feu se passe de commentaire.

Votre commission tient surtout à souligner le **légitime hommage enfin rendu aux harkis**, à l'initiative du Haut conseil de la mémoire combattante présidée par le Président de la République, qui s'est concrétisé, le 25 septembre dernier, par la célébration d'une journée nationale d'hommage assortie de l'apposition de plaques commémoratives.

Il devenait en effet indispensable de garantir aux harkis une juste place au sein de la troisième génération du feu et de la mémoire de la guerre



d'Algérie. Il était ainsi « *grand temps pour la Nation, dont c'est le devoir moral, de reconnaître leurs sacrifices et leur dignité* ». <sup>1</sup>

### *c) La modernisation des institutions du monde combattant*

L'ONAC, l'Institution nationale des Invalides (INI) mais aussi le ministère se sont engagés, au cours de la présente législature, dans un louable processus de réforme avec le double souci d'assurer leur pérennité et d'améliorer la qualité du service rendu.

Votre commission partage ainsi la philosophie générale de l'insertion du **département ministériel des anciens combattants** dans celui de la Défense.

Cette insertion, qui ne va pourtant pas sans heurts, apparaît en effet comme la solution la plus pertinente pour assurer à l'avenir la gestion des intérêts matériels et moraux des anciens combattants. Elle semble en tout cas nettement préférable à un adossement au ministère des finances -qui risquerait de le limiter à un simple « ministère des pensions »- ou à une intégration au sein du ministère à la solidarité- qui ne manquerait pas de privilégier une logique d'assistance.

De la même manière, la réforme de l'ONAC, lancée en juin 1998 au travers de la « *Charte pour un Nouvel Elan* », était également indispensable.

L'ONAC, grâce à son réseau départemental de proximité, gère en effet la grande majorité des droits accordés par l'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre : le droit à réparation, à travers l'attribution de la carte d'invalidité ou le statut de pupille de la Nation ; le droit à la reconversion, à travers ses écoles professionnelles accessibles aujourd'hui aux handicapés civils ; le droit à la solidarité, grâce à ses aides ponctuelles, ses prêts et son réseau de maisons de retraite.

Il importait alors de le moderniser pour garantir et renforcer son rôle d'accueil des anciens combattants.

Votre commission se félicite donc de l'effort entrepris et du redressement de sa situation financière, même si elle ne peut que regretter la modicité des dotations budgétaires consacrées à accompagner cette modernisation et la gestion parfois trop erratique des restructurations de son réseau de maisons de retraite.

Ce processus de modernisation ne pouvait ignorer **l'Institution nationale des invalides (INI)**.

---

<sup>1</sup> Selon l'expression du Président Jacques Chirac, dans son message du 25 septembre 2001.

L'INI tient aujourd'hui encore une place considérable dans la politique de réparation. Sa spécificité tendait pourtant à devenir un handicap allant jusqu'à mettre en péril sa pérennité au moment même où la fin du service national la fragilisait.

Il importait donc de redéfinir ses rapports avec le système de santé publique, tout en réaffirmant sa spécificité. C'est l'objet du projet d'établissement 1998-2002 dont la mise en oeuvre, et notamment son intégration au service public hospitalier, n'est toutefois pas achevée.

## **2. Des actions souvent en demi-teinte**

Si plusieurs initiatives du gouvernement allaient dans le bon sens, elles n'en sont pas moins restées plus limitées qu'on aurait pu le souhaiter.

### *a) Le relèvement bien lent du plafond majorable de la retraite mutualiste*

La loi de finances pour 1998 a indexé le montant du plafond majorable de la retraite mutualiste sur les pensions militaires d'invalidité en le fixant à 95 points. Depuis lors, il a été revalorisé de 5 points chaque année, le présent budget prévoyant ainsi de le porter à 115 points.

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

La revalorisation n'en reste pas moins bien lente, reportant d'autant l'arrivée à 130 points qui reste pourtant l'objectif à atteindre dans les meilleurs délais.

### *b) Le dégel tardif des pensions des plus grands invalides*

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

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

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

Le Gouvernement, après avoir longtemps privilégié le *statu quo*, a finalement choisi d'enclencher un processus, somme toute assez long et laborieux, de rétablissement en trois ans de l'unicité de la valeur du point de pension et de « dégel » des pensions des plus grands invalides.

Amorcé par la loi de finances pour 2000, ce processus devrait trouver enfin son aboutissement dans le présent projet de loi de finances.

*c) Une extension parfois maladroite des missions du fonds de solidarité*

Le Gouvernement a visiblement cherché à encourager une politique de solidarité, destinée notamment à désamorcer toute revendication de retraite anticipée.

Pour cela, il a progressivement étendu les missions du fonds de solidarité, mais de manière quelque peu désordonnée.

Ainsi, la loi de finances pour 1998 a institué, à la charge du fonds de solidarité, une allocation de 5.600 francs mensuels nets pour tous les chômeurs anciens combattants d'Afrique du Nord justifiant d'une durée d'assurance vieillesse de 160 trimestres, y compris le temps passé en Afrique du Nord.

Cette mesure n'a eu qu'un effet très transitoire. Le nombre maximum de bénéficiaires n'a été que de 7.055 en juillet 1998. Il n'était plus seulement que de 1.543 au 31 décembre 2000.

De même, la loi de finances pour 1999 a supprimé le « sas » de six mois pendant lesquels tout bénéficiaire ne pouvait toucher que l'allocation différentielle avant de se voir attribuer l'allocation de préparation à la retraite.

Cette mesure de justice et de bon sens a eu plus d'effets. Mais notre commission ne peut s'empêcher de rappeler qu'elle est née d'une initiative de son ancien président, notre collègue Jean-Pierre Fourcade, et de M. Guy Fischer en juin 1998 au moment même où le Gouvernement déclarait irrecevable la proposition de loi tendant à accorder la retraite anticipée pour les seuls anciens combattants chômeurs en fin de droits justifiant de quarante années de cotisations.

Enfin, la loi de finances pour 1999 a également institué le bénéfice automatique de l'ARPE pour les salariés titulaires de la carte du combattant au titre de l'Afrique du Nord cessant leur activité.

On a vu précédemment les effets pour le moins anecdotiques de cette mesure puisqu'on ne compte que 32 bénéficiaires.

Aussi, votre commission ne peut, là encore, que regretter que le Gouvernement n'ait pas choisi de retenir sa proposition d'ouvrir cette mesure

non seulement aux titulaires de la carte du combattant, mais aussi à ceux du Titre de reconnaissance de la Nation, proposition qui n'aurait pu que renforcer la portée de ce dispositif.

### **C. DES ÉCHECS INDÉNIABLES**

Il reste que les points les plus saillants du bilan gouvernemental tiennent en définitive plus aux lacunes qu'aux réalisations.

Votre commission conçoit bien que tout ne pouvait être fait tout de suite. Mais elle observe pourtant que le Gouvernement a délibérément ignoré de nombreuses questions particulièrement urgentes et importantes.

#### **1. Des débats escamotés**

##### *a) La retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord*

La retraite anticipée a longtemps constitué l'attente principale des anciens combattants de la troisième génération du feu.

Le 8 mai 1997, M. Lionel Jospin, interrogé par le Front uni, écrivait :  
*« Concernant la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, nous avons, comme vous le savez, contesté les conclusions du rapport Chadelat qui était destiné, avant tout, à vous opposer une fin de non recevoir. Nous devons avoir un dialogue francs, direct et responsable avec les différentes associations d'anciens combattants afin d'envisager ce qui peut être effectivement fait.*

*« Dans un premier temps, nous nous engageons à accorder la retraite anticipée pour les chômeurs en fin de droits justifiant de 40 annuités de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du Nord. Cette mesure constituerait un début de reconnaissance envers les anciens combattants d'Afrique du Nord et permettrait de répondre à un certain nombre de cas difficiles. »*

Cet engagement n'a hélas pas été tenu.

Votre commission n'avait pourtant pas hésité à « tendre la perche » au Gouvernement pour lui permettre de respecter la parole donnée.

Ainsi, le Sénat a examiné en séance publique, le 29 juin 1998, la proposition de loi de MM. Robert Pagès et Guy Fischer tendant à accorder la retraite anticipée pour les anciens combattants chômeurs en fin de droits, justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en

*Afrique du Nord*, sur le rapport<sup>1</sup> de notre collègue Guy Fischer, au nom de votre commission.

Mais le Gouvernement n'a pourtant pas hésité à invoquer l'article 40 de la Constitution pour repousser cette proposition de loi, pourtant raisonnable et équitable.

Votre commission le regrette profondément car la retraite anticipée pour les chômeurs en fin de droits aurait pu apporter des réponses bien plus adaptées à des situations très difficiles que l'approfondissement, d'ailleurs bien imparfait, des dispositifs d'assistance.

#### *b) La diminution de l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant*

La diminution de 65 à 60 ans de l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite du combattant a constitué, après la retraite anticipée, la deuxième grande revendication des associations d'anciens combattants.

Une telle mesure méritait à l'évidence un examen approfondi dans la mesure où elle constituait non seulement une compensation à l'absence de retraite anticipée, mais aussi une significative mesure de solidarité pour les anciens combattants qui sont nombreux à rencontrer de graves difficultés financières à partir de 60 ans.

Mais, là encore, le Gouvernement a fait la preuve de sa rigidité en s'opposant à une telle mesure et en ne daignant même pas étudier sa faisabilité par étapes.

Le seul geste intervenu en la matière est en définitive d'ordre essentiellement symbolique et risque d'être pour solde de tout compte.

L'article 63 du présent projet de loi de finances prévoit en effet de ramener à 60 ans le versement de la retraite du combattant pour les seuls pensionnés à plus de 10 %. Il ne s'agit en réalité que d'instaurer une nouvelle dérogation au droit commun, tendant à transformer en prestation de solidarité cette mesure de reconnaissance.

Votre commission rappelle en effet que certains détenteurs de la carte du combattant peuvent déjà bénéficier de la retraite du combattant dès 60 ans. Il s'agit :

- des anciens combattants résidant dans les départements et territoires d'outre-mer ;

- des anciens combattants titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ;

---

<sup>1</sup> Rapport n° 521, 1997-1998.

- des anciens combattants percevant une pension d'invalidité d'au moins 50 % et une allocation d'ordre social.

*c) L'indemnisation des orphelins des victimes du nazisme*

Le décret du 13 juillet 2000 a institué une indemnisation spécifique des orphelins des personnes victimes de persécutions antisémites, déportées à partir de France et mortes en déportation.

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

• ***Les bénéficiaires***

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

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

• ***L'indemnisation***

Elle prend la forme :

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

• ***Le financement***

Le paiement des rentes viagères et des indemnités en capital est assuré par l'ONAC et est financé sur les crédits inscrits au chapitre 46-02 du budget des services généraux du Premier ministre.

La loi de finances initiale pour 2001 avait prévu 200 millions de francs à ce titre. Le projet de loi de finances rectificatif pour 2001 prévoit l'ouverture de 983 millions de francs supplémentaires. Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit, lui, l'inscription de 64 millions d'euros (soit 420 millions de francs).

Au total, ce seront plus de 1,6 milliard de francs qui seront dégagés à ce titre en 2001 et 2002.

Cette mesure, qui constitue certes une légitime réparation pour les orphelins de déportés juifs n'ayant jamais été indemnisés, n'en soulève pas moins de nombreuses incertitudes.

La première incertitude concerne l'exigence d'un décès en déportation. Ainsi, les orphelins des personnes fusillées ou massacrées en

France, dans le cadre des persécutions nazies, ne sont pas éligibles à indemnisation.

La deuxième incertitude touche à la limitation du champ d'application de la mesure aux seuls déportés politiques pour motifs raciaux. Les déportés politiques pour d'autres motifs et les déportés résistants en sont exclus.

La dernière incertitude tient à l'imbrication entre cette mesure de réparation et les autres formes d'indemnisation qui avaient pu intervenir antérieurement.

Dès lors, par souci d'équité, il importe manifestement d'étudier les conditions d'extension de cette mesure, visiblement prise dans la précipitation, afin d'assurer un traitement équitable de tous les orphelins des victimes du nazisme.

Mais le Gouvernement se montre sur ce point tout particulièrement intransigeant, refusant d'ouvrir tout débat sur ce sujet incontestablement douloureux.

Ainsi, le 31 mai dernier, lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, le Gouvernement a repoussé un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse, visant à étendre cette indemnisation, en invoquant fort opportunément son irrecevabilité financière.

Votre commission considère, pour sa part, que la question de l'indemnisation des victimes du nazisme est trop importante pour se limiter à de simples questions de recevabilité financière et souhaite alors que ce débat soit enfin réouvert sur le fond.

## **2. Des oublis évidents**

### *a) La situation des veuves d'anciens combattants*

De 1997 à aujourd'hui, rien n'a été fait en faveur des veuves d'anciens combattants -qu'il s'agisse des veuves de grands invalides, des veuves de guerre ou des veuves d'anciens combattants-, hormis l'aumône de quelques crédits d'action sociale.

Or, celles-ci sont de plus en plus confrontées à des situations très difficiles.

Ainsi, alors que 4.500 veuves avaient bénéficié d'une aide financière de l'ONAC en 1997, elles étaient plus de 8.000 dans ce cas en 2000.

Dans ce contexte, l'inaction du Gouvernement apparaît fort préjudiciable.

Le Gouvernement avait pourtant laissé espérer une volonté de « remettre à plat » le dispositif en faveur des veuves en 2000.

Cette remise à plat, au terme de la législature, apparaît pourtant lettre morte.

Certes, une « concertation » a été esquissée sur cette question. Mais les groupes de travail ne se sont réunis qu'à une seule reprise en septembre 2000.

Certes, le présent projet de budget comporte enfin une mesure en leur faveur. Mais l'article 62 du projet de loi de finances ne concerne que les seules veuves des plus grands invalides. Seules 1.500 veuves seraient ainsi concernées. Rien n'est prévu pour les veuves de guerre et les veuves d'anciens combattants, alors que l'on compte pourtant quelque 150.000 veuves pensionnées et environ 1,5 million de veuves non pensionnées.

**La carence de l'action du Gouvernement invite alors, une nouvelle fois, votre commission à rappeler ses propositions sur cette question à laquelle elle est tout particulièrement attachée.** Elle souligne, à ce propos, qu'elle est d'ailleurs à l'origine de la dernière disposition législative en faveur des veuves, la loi de finances pour 1996 ayant ramené de 57 à 50 ans la condition d'âge pour bénéficier du supplément exceptionnel.

S'agissant des **veuves d'anciens combattants**, votre rapporteur ne peut ici que rappeler ses propositions passées :

*« Votre rapporteur estime qu'une piste à explorer serait sans doute d'examiner le coût de la mise en oeuvre d'une possibilité de réversion, en tout ou partie, de la retraite du combattant prévu à l'article L. 255 du code des pensions.*

*« Votre rapporteur n'ignore pas que le législateur en 1932 a institué cette retraite « en témoignage de la reconnaissance nationale » et qu'il a expressément prévu que celle-ci n'était pas réversible.*

*« Il reste que pour les veuves d'anciens combattants, dont les ressources sont les plus modestes, la réversion de cette retraite fournirait un complément de revenu modeste mais non négligeable et leur procurerait, en outre, la marque de reconnaissance nationale à laquelle elles peuvent assez légitimement prétendre. »<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Avis n° 81 – tome IX – 1995-1996.



S'agissant des **veuves pensionnées**, votre rapporteur se bornera également à réitérer ses propositions qui restent d'actualité.

Une première solution serait d'assouplir les conditions de réversion des pensions militaires d'invalidité.

A l'heure actuelle, l'ouverture du droit à pension de veuve est fonction du taux d'invalidité du mari décédé :

- si ce taux est supérieur ou égal à 85 %, la réversion est automatique. On suppose, en effet, que le décès est très largement causé par les conséquences des infirmités pensionnées ;

- si ce taux est compris entre 60 et 85 %, la réversion est possible, mais la veuve doit faire la preuve que le décès est directement imputable à l'invalidité pour laquelle l'ancien combattant est pensionné pour obtenir une pension au taux normal. Or, la preuve du lien de causalité entre l'invalidité et le décès reste souvent difficile à établir. Dès lors, de nombreuses veuves doivent se contenter d'une pension de réversion à un taux moindre ;

- les veuves d'anciens combattants dont le taux d'invalidité est inférieur à 60 % ne peuvent prétendre à l'attribution d'une pension de réversion.

Votre commission est alors favorable à la baisse de 85 à 60 % de la valeur minimale du taux d'invalidité requis pour que la veuve puisse bénéficier d'une pension de réversion à taux normal sans avoir à apporter la charge de la preuve.

Une autre solution consisterait à revaloriser sensiblement les pensions de réversion.

Le montant des pensions de réversion reste en effet très faible. Ainsi, la pension de réversion au taux normal reste inférieure au minimum vieillesse.

Une revalorisation pourrait alors prendre plusieurs formes :

- une revalorisation de l'indice de la pension de veuve au taux normal (indice 500) ;

- un assouplissement des conditions d'attribution de la pension de veuve au taux spécial (indice 667). Pour que la pension de veuve soit majorée au taux spécial, la veuve doit avoir plus de 50 ans et déclarer un revenu imposable inférieur à un plafond. On pourrait donc augmenter ce plafond qui est actuellement de l'ordre de 70.000 francs. A cet égard, votre commission observe que les veuves de déportés morts en déportation et les veuves de prisonniers du Viêt-minh morts en captivité bénéficient du taux spécial sans autre condition.

**Ces propositions montrent que des voies raisonnables existent pour une meilleure prise en charge des veuves, qui ne peut se résumer, comme semble le penser le Gouvernement, à une seule amélioration de la situation des veuves des grands invalides et à une logique d'assistanat.**

### *b) La décrystallisation*

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, le Gouvernement, par la voix du secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants, avait annoncé son souci d'engager un débat sur la décrystallisation, reconnaissant notamment les retards en matière de pouvoir d'achat accumulés dans les pays du Maghreb et les conséquences souvent dramatiques liées à la forclusion des droits nouveaux.

#### **La cristallisation**

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

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

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

Au 31 décembre 2000, 29.735 personnes bénéficiaient d'une pension « cristallisée » et 48.660 d'une retraite du combattant « cristallisée ».

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

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

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

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

**Cet engagement n'a pourtant pas été tenu, les mesures prises depuis lors tenant se résumant avant tout à de simples effets d'annonces destinés à retarder d'autant les actions concrètes.**

Ainsi, l'article 109 de la loi de finances pour 2001, qui lève la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant, se contentait de mettre en conformité la pratique gouvernementale avec le droit, le Conseil d'Etat ayant précisé, le 26 novembre 1999, que la cristallisation ne s'opposait

pas à l'ouverture de droits nouveaux, notamment pour l'attribution de la retraite du combattant.

De même, l'article 110 de la loi de finances pour 2001, n'a en définitive eu pour conséquence que de faire gagner quelques mois précieux au Gouvernement avant de prendre les mesures nécessaires. Cet article instituait « *une commission d'étude de la revalorisation des pensions chargée de proposer des mesures d'ordre législatif ou réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer* », ces propositions devant être présentées six mois après son installation. Mais cette commission ne s'est réunie pour la première fois que le 23 octobre 2001 retardant d'autant toute proposition d'évolution.

Enfin, la majoration des crédits intervenue à l'Assemblée nationale « *afin de financer l'ouverture des droits à pension (...) pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies* » reste aujourd'hui sans la moindre conséquence juridique.

Votre commission avait, pour sa part, cherché à être plus constructive.

Elle avait ainsi proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, un amendement visant à :

- lever toute forclusion pesant sur les demandes nouvelles ;
- revaloriser les pensions d'invalidité et les retraites du combattant de 20 % dans les pays qui ont accumulé le plus de retard : Maghreb et Indochine.

Elle considère que cette initiative, à laquelle le Gouvernement avait opposé l'article 40 de la Constitution, reste aujourd'hui encore une proposition équitable et raisonnable et constitue toujours une base de discussion pertinente.

### *c) Le rapport constant*

Le mécanisme du rapport constant est sensé permettre une revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité de manière à leur assurer une évolution similaire à celle des traitements dans la fonction publique.

Pourtant, et bien que modifié par l'article 123 de la loi de finances pour 1990<sup>1</sup>, ce mécanisme reste contesté, notamment par les associations d'anciens combattants qui lui reprochent sa complexité, son opacité et son manque de dynamisme.

---

<sup>1</sup> Cette modification visait à prendre en compte non seulement les mesures générales de revalorisation des traitements dans la fonction publique, mais aussi les mesures catégorielles.

Le Gouvernement, qui s'était engagé à « *établir une plus grande lisibilité des mécanismes du rapport constant* »<sup>1</sup>, n'a pourtant pas su mener à bien sa nécessaire réforme.

Une première tentative en 1999 s'est soldée par un échec.

Le 23 octobre 2001, M. Jacques Floch a annoncé, devant la commission chargée d'émettre un avis sur la modification de la valeur du point de pension militaire d'invalidité, son intention de choisir une nouvelle base de calcul et un nouvel indice d'évolution. Mais cette initiative reste aujourd'hui sans lendemain.

#### *d) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes*

On estime qu'environ 45.000 personnes -le plus souvent des très jeunes filles et des très jeunes garçons- ont été incorporés de force, à partir de 1941 en Alsace-Moselle, dans les formations paramilitaires allemandes du Reichsarbeitsdienst (RAD) et du Kriegshilfsdienst (KHD). C'est à leur profit qu'a été créé, par l'arrêté ministériel du 2 mai 1984, le certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes qui a été attribué à 5.390 personnes.

Pour autant, l'indemnisation de ces victimes de l'annexion de fait reste encore en suspens.

Alors que les incorporés de force dans l'armée allemande ont bénéficié d'une indemnisation accordée par la fondation « Entente franco-allemande », les incorporés de force dans les formations paramilitaires attendent toujours une indemnisation.

**Une solution raisonnable apparaît aujourd'hui à portée de main. Mais, depuis 1998, le Gouvernement s'est toujours refusé à faire le geste budgétaire qui permettrait de clore enfin ce dossier.**

Le comité directeur de la fondation « Entente franco-allemande » a en effet accepté, le 25 juin 1998, d'élargir le bénéfice de l'indemnisation des incorporés de force dans l'armée allemande (d'un montant de 9.100 francs) aux anciens du RAD ou du KHD.

Mais cet accord subordonne l'indemnisation à une participation de l'Etat, ce que le Gouvernement a toujours refusé depuis lors, au motif que « *le Gouvernement ne s'estime pas tenu par cet engagement, l'accord du 31 mai*

---

<sup>1</sup> Premier des « Quarante engagements du secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour 1998 ».

*1981 n'ayant pas prévu une contribution de la France à une indemnisation qui relève de la responsabilité allemande. »<sup>1</sup>*

A l'heure actuelle, ce sont près de 10.000 personnes qui sont les otages des tergiversations du Gouvernement.

Votre commission regrette alors que le Gouvernement n'ait pas jugé bon d'inscrire, dans les budgets qui se sont succédé depuis 1999, les crédits nécessaires<sup>2</sup> au règlement définitif de ce dossier.

### **3. Des politiques parfois déficientes**

Depuis 1997, le Gouvernement a fait de la mémoire l'une de ses priorités.

Force est pourtant de constater que la mise en oeuvre de la politique de la mémoire n'est pas toujours suffisamment bien maîtrisée. Dès lors, faute de pilotage clair et de coordination effective, la politique de la mémoire ne peut aujourd'hui que transmettre un message brouillé.

#### *a) Des responsabilités éclatées*

A l'heure actuelle, il reste difficile de déterminer qui conduit et met en oeuvre la politique de mémoire.

Il est vrai que la coordination entre les différents organismes de pilotage de la politique de la mémoire reste imparfaite.

Le **Haut conseil de la mémoire combattante**, créé par le décret du 9 janvier 1997 et placé auprès du Président de la République, est chargé « *d'éclairer le chef de l'Etat sur toutes les questions relatives au devoir de reconnaissance par la Nation de la sauvegarde de la mémoire des guerres ou des conflits contemporains et de la préservation des valeurs du monde combattant* ».

A ce titre, il a pour mission :

- de susciter et favoriser toute mesure utile au renforcement de la mémoire ;
- de formuler des propositions relatives à la définition du programme des cérémonies commémoratives ;

---

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

<sup>2</sup> Une dotation de 5 millions de francs aurait ainsi permis d'aboutir à un règlement.

- de veiller en toutes circonstances au respect des fondements moraux des valeurs combattantes.

De son côté, la **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives** (DMPA) du ministère de la Défense est compétente dans huit domaines d'intervention :

- les commémorations,
- l'action pédagogique,
- l'information historique,
- l'édition et la production de films,
- les musées,
- les sépultures, monuments commémoratifs et lieux de mémoire,
- la valorisation du patrimoine et le tourisme de mémoire,
- la gestion des archives.

Parallèlement, l'**ONAC** est également chargé « *d'assurer la gestion des actions de mémoire combattante au profit de l'ensemble de la communauté nationale* ».

Mais, au-delà de ces organismes, les **associations** et les **collectivités locales** mènent également des actions de mémoire, qui ne s'inscrivent pas forcément dans la continuité des actions définies au niveau national.

#### *b) Une mise en oeuvre défailante*

**Dans ce paysage éclaté, il devient alors difficile de percevoir les lignes directrices de la politique de la mémoire qui tend à se résumer à la juxtaposition d'initiatives d'origines diverses et rarement coordonnées.**

**Cet éclatement aboutit en définitive à fragiliser considérablement la mise en oeuvre de la politique de mémoire qui ne transmet plus qu'un message brouillé.**

Ainsi, la reconnaissance législative de la guerre en Algérie, qui visait notamment à rétablir à sa juste place la troisième génération du feu dans notre mémoire collective, a été assombrie par la résurgence du débat, souvent inutilement polémique, sur la torture durant la guerre d'Algérie.

Plus récemment, la journée nationale d'hommage aux harkis en septembre dernier, a été presque immédiatement suivie par des initiatives locales, pas toujours opportunes, sur les événements parisiens du 17 mars 1961.

De la même manière, et pour un conflit aussi lointain que la première guerre mondiale, la politique de la mémoire peine à véhiculer une vision cohérente.

On aurait pu imaginer que l'évocation du premier conflit mondial tendrait avant tout à « *constater qu'est toujours vivant le souvenir de la Nation toute entière rassemblée dans l'épreuve* »<sup>1</sup>. Mais il a aussi été l'occasion, quelque peu maladroite, pour certaines des plus hautes autorités de l'Etat, d'insister sur le sort des « fusillés pour l'exemple » ou, plus récemment, d'alimenter de stériles polémiques dans les messages transmis aux maires pour être lus le 11 novembre devant les monuments aux morts.

Au total, ces exemples soulignent les limites des conditions actuelles de mise en oeuvre de la politique de la mémoire, qui reste aujourd'hui incohérente et peu lisible, compte tenu de l'absence de coordination dans sa définition.

\*

\* \*

**Constatant que le projet de budget pour 2002 s'inscrivait dans la continuité des budgets présentés pendant la présente législature et ne permettait pas d'apporter des réponses adaptées aux principales préoccupations des anciens combattants, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des anciens combattants.**

**Elle a en revanche émis un avis favorable à l'adoption des articles 61, 62, 63, 64 et 64 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 2002 rattachés à ce budget.**

**Elle a enfin adopté trois amendements tendant chacun à insérer un article additionnel après l'article 64 bis.**

---

<sup>1</sup> Selon l'expression de M. Jean-Pierre Masseret dans « Une politique au service du Monde combattant ».

## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### *Art. 61*

#### **Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant**

Le présent article vise à poursuivre le mouvement de revalorisation du plafond majorable de la retraite mutualiste.

Les membres des sociétés mutualistes ayant la qualité d'anciens combattants peuvent se constituer une rente mutualiste en bénéficiant, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé et qui est croissante avec l'âge.

Au 31 décembre 2000, le nombre de bénéficiaires de la rente mutualiste est estimé à environ 360.000 pour une rente d'un montant moyen de 5.700 francs.

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

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

L'article 122 de la loi de finances pour 1999 a porté l'indice de référence du plafond majorable de 95 à 100 points, puis l'article 121 de la loi de finances pour 2000 l'a porté à 105 points et l'article 107 de la loi de finances pour 2001 à 110 points.

Le présent article vise à porter cet indice de référence à 115 points.



Votre commission est tout à fait favorable à cette revalorisation progressive, mais considère qu'il importe d'atteindre le seuil des 130 points dans les meilleurs délais.

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

*Art. 62*

*(art. L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre)*

**Augmentation de la majoration des veuves de grands invalides**

Cet article, qui modifie l'article L. 52-2 du code des pensions, vise à augmenter la majoration spéciale accordée à certaines veuves de grands invalides de guerre.

Les veuves des grands invalides, dont l'invalidité est au moins égale à 85 %, ont droit à une pension de veuve, au décès de leur mari, en application de l'article 43 du code des pensions.

Cette pension peut faire l'objet d'une majoration spéciale si la veuve a plus de 60 ans et si elle justifie d'une durée de mariage et de soins donnés de manière constante pendant au moins quinze ans, en application de l'article L. 52-2.

Cette majoration est actuellement égale à :

- 230 points d'indice (soit 19.078 francs) pour les veuves dont le mari était aveugle, paraplégique ou bi-amputé ;

- 140 points d'indice (soit 11.613 francs) pour les autres veuves.

Le présent article tend à revaloriser de 120 points (soit de 9.954 francs) chacune de ces deux majorations spéciales.

Votre commission se félicite de cette disposition qui permettra d'améliorer la situation souvent très précaire des veuves des grands invalides, qui n'ont pu exercer d'activité professionnelle pour les assister en permanence. Il s'agit donc là d'une légitime marque de reconnaissance de la Nation à leur égard.

Votre commission observe cependant que cette mesure n'aura qu'une portée limitée : en 1999, on ne comptait en effet que 1.421 veuves relevant du champ d'application du présent article.

Elle regrette en outre que la « remise à plat » du dispositif en faveur des veuves annoncé par le Gouvernement se résume à cette seule mesure, rien n'étant prévu pour les veuves de guerre ou les veuves d'anciens combattants.

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

*Art. 63*

*(art. L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre)*

**Attribution de la retraite du combattant, dès l'âge de 60 ans,  
aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité**

Actuellement, en application de l'article L. 255 du code des pensions, la retraite du combattant est versée à 65 ans aux titulaires de la carte du combattant « *en témoignage de la reconnaissance nationale* ».

Il existe toutefois des dérogations à cette condition d'âge. Peuvent ainsi bénéficier de la retraite du combattant dès 60 ans :

- les anciens combattants résidant dans les départements et territoires d'outre-mer ;

- les anciens combattants titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ;

- les anciens combattants percevant une pension d'invalidité d'au moins 50 % et une allocation d'ordre social.

Le présent article, qui modifie l'article L. 256 du code des pensions, introduit une nouvelle dérogation.

Peuvent ainsi bénéficier de la retraite du combattant dès 60 ans, les titulaires d'une pension militaire d'invalidité, c'est-à-dire ceux dont l'invalidité est au moins égale à 10 %.

**Votre commission, tout en regrettant la faible portée de l'assouplissement apporté, a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Art. 64*

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

**Rétablissement de l'unicité de la valeur du point de la pension militaire**

Le présent article vise à supprimer l'article L. 114 *bis* du code des pensions.

L'article 120 de la loi de finances pour 1991, qui avait introduit cet article L. 114 *bis*, avait institué un « gel » des plus hautes pensions militaires d'invalidité en excluant du champ d'application des revalorisations au titre du rapport constant les pensions dépassant un indice correspondant à la somme annuelle de 360.000 francs.

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

L'article 78 de la loi de finances pour 1995 a supprimé la mesure de « gel » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, mais elle n'a pas procédé à la remise à niveau du point de pension des invalides concernés, l'écart moyen né du « gel » ayant pourtant atteint 7 % du montant des pensions en question.

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

L'article 123 de la loi de finances pour 2000, puis l'article 106 de la loi de finances pour 2001, avaient permis d'engager une revalorisation progressive (de 1,5 %, puis 3 %) de ces pensions.

Le présent article achève donc ce processus en permettant de rétablir l'unicité de la valeur du point de pension par la suppression de l'article L. 114 *bis*.

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

*Art. 64 bis (nouveau)*

**Rapport sur les psychotraumatismes de guerre**

Cet article a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Maxime Gremetz, Alain Néri, Bernard Schreiner et Georges Colombier.

Il prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2002, un rapport sur les victimes de psychotraumatismes de guerre et précise le contenu de ce rapport : évolution détaillée du coût de la mise en place des centres de soins de proximité adaptés et évaluation des coûts de formation des personnels compétents.

Votre commission observe que plusieurs travaux ont été menés ces dernières années sur les psychotraumatismes de guerre.

Ainsi, en 1983, était instituée une commission médicale afin d'étudier l'existence d'une pathologie propre aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

En 1989, une nouvelle commission médicale était créée pour étudier les troubles psychiques de guerre.

En 1999, un nouveau groupe de travail était mis en place pour étudier les conditions d'une meilleure prise en charge des victimes des psychotraumatismes de guerre.

En 2001, un nouveau groupe de travail devait se constituer pour examiner la création d'un réseau départementalisé de dépistage et de soins pour les anciens combattants.

Votre commission constate également que, jusqu'à présent, les rapports de ces commissions et groupes de travail ont débouché sur des améliorations de notre réglementation permettant une meilleure prise en charge des psychotraumatismes de guerre.

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

*Article additionnel après l'article 64 bis*

**Partage de la réversion des pensions militaires d'invalidité**

Le présent article additionnel, qui reprend l'article unique d'une récente proposition de loi présentée par M. Nicolas About, vise à modifier les conditions actuelles de réversion des pensions militaires d'invalidité.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ne prend en effet en considération que très imparfaitement la situation des conjoints divorcés des invalides de guerre.

Ainsi, la veuve divorcée et non remariée d'un invalide de guerre ne peut bénéficier de la réversion de la pension de son ex-époux, à son décès, si

celui-ci s'est remarié. Dans ce cas, seule la seconde épouse est en droit de demander la réversion de la pension, quand bien même la première épouse aurait assisté le défunt pendant de très longues années.

Ce régime apparaîtrait désormais très restrictif.

Le législateur a, en effet, institué, par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, un régime de partage de la pension de réversion entre les conjoints survivants en matière de pensions de retraite. Ainsi, le code de la sécurité sociale et le code des pensions civiles et militaires de retraite assimilent la veuve divorcée et non remariée à un conjoint survivant en cas de décès du pensionné s'étant lui remarié. Dès lors, la pension de réversion est partagée entre les différents conjoints survivants au *prorata temporis* de la durée respective de chaque mariage.

Ce régime de partage de la réversion n'a pourtant pas été étendu aux pensions militaires d'invalidité.

Les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité apparaissent aujourd'hui d'autant plus défavorables que la situation matérielle des veuves des invalides de guerre est bien souvent très précaire. La plupart du temps, celles-ci n'ont pu en effet exercer une activité professionnelle car elles étaient dans l'obligation d'assister en permanence leur mari. En cas de divorce, au moment du décès de leur ex-époux, elles se retrouvent donc fréquemment sans ressources.

Votre commission vous propose alors d'aménager, par cet article additionnel, le régime de réversion des pensions militaires d'invalidité en cas de pluralité de conjoints, survivants ou divorcés.

Il prévoit que la pension de réversion est partagée entre les conjoints non remariés au *prorata temporis* de la durée respective de chaque mariage à compter de la date d'origine de l'invalidité. Il convient en effet de ne prendre en compte que les années de mariage à partir de l'invalidité car c'est celle-ci qui fonde le droit à réparation et justifie en conséquence l'existence d'une réversion.

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

*Article additionnel après l'article 64 bis*  
**Attribution de la retraite du combattant aux anciens combattants  
ressortissants des Etats de l'ex-Indochine**

L'article 109 de la loi de finances pour 2001 a levé la forclusion opposée aux demandes de retraite du combattant présentées par les anciens combattants ressortissants des anciennes colonies.

Mais cet article a curieusement oublié l'Indochine, en ne visant pas l'article 170 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 qui a fondé cette forclusion.

Or, malgré la levée temporaire de la forclusion autorisée par le précédent Gouvernement dans la loi de finances pour 1996 pour trois ans, il existe encore environ 1.500 anciens combattants de l'ex-Indochine qui n'ont pu faire valoir leurs droits.

Le Gouvernement en est d'ailleurs conscient puisqu'il envisage de recourir à une « *mesure de gestion* »<sup>1</sup> pour régler cette question.

Votre commission observe néanmoins qu'il serait préférable de procéder à une modification législative, la forclusion ayant elle-même pour origine une disposition législative.

Le présent article additionnel tend donc à réparer cet oubli pour permettre aux ressortissants de l'ex-Indochine de bénéficier également de la retraite du combattant, au taux cristallisé.

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

*Article additionnel après l'article 64 bis*  
**Ouverture des droits à pensions pour les ayants cause des anciens  
combattants des anciennes colonies**

Lors de l'examen du budget des anciens combattants, l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, a majoré les crédits de 1,5 million d'euros « *afin de financer l'ouverture des droits à pension relatifs au code des pensions militaires d'invalidité pour les ayants cause des anciens combattants des anciennes colonies* ».

---

<sup>1</sup> Selon la réponse au questionnaire budgétaire complémentaire de votre rapporteur.

Pour autant, si le financement existe, la législation n'a pas été adaptée en conséquence. Elle interdit donc toujours l'attribution des pensions aux ayants cause.

Le présent article additionnel vise alors à lever cet obstacle juridique en supprimant les actuelles interdictions législatives.

Le paragraphe I concerne l'Indochine.

Le paragraphe II concerne le droit commun de la dé cristallisation.

Le paragraphe III concerne l'Algérie.

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

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le jeudi 25 octobre 2001, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants** sur le projet de loi de finances pour 2002 (crédits consacrés aux anciens combattants).*

***M. Nicolas About, président**, a salué la présence de **M. Marcel-Pierre Cléach**, président du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, dont les membres sont traditionnellement conviés à l'audition, par la commission, du secrétaire d'Etat aux anciens combattants.*

*Indiquant que le projet de budget des anciens combattants s'élevait à 3,6 milliards d'euros pour 2002 et constituait toujours le onzième budget de l'Etat, **M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a précisé que le périmètre du budget allait évoluer en 2002 du fait de l'intégration de la valorisation des rentes mutualistes. Il a néanmoins observé qu'à structure constante, les crédits diminuaient de 1,9 %, cette baisse étant principalement liée à la diminution du nombre d'ayants droit pensionnés et aux nombreuses sorties du fonds de solidarité. Il a toutefois signalé que la diminution des crédits était plus lente que celle du nombre de pensionnés.*

*Il a ensuite insisté sur les mesures nouvelles proposées indiquant qu'elles se montaient à 20 millions d'euros.*

*Il a ainsi souligné que le Gouvernement présentait des mesures fortes en faveur du droit à réparation.*

*A ce titre, il a indiqué que le budget prévoyait la fin du rattrapage de la valeur du point des plus grands invalides. Il a également considéré que la hausse de la majoration des pensions des veuves des grands invalides permettrait d'apporter une réponse à un vrai problème social, tout en estimant qu'il serait sans doute nécessaire d'aller au-delà à l'avenir, en instituant un programme de*



revalorisation annuelle. Il a enfin précisé que le projet de loi de finances permettrait de verser la retraite du combattant à partir de 60 ans pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité. A cet égard, il a indiqué qu'il était impossible de généraliser le versement de cette retraite à 60 ans dans le cadre de ce budget et qu'il n'avait pas souhaité moduler l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite en fonction des revenus pour ne pas transformer la retraite du combattant en une prestation sociale.

S'agissant du droit à réparation en général, il a estimé qu'il serait à l'avenir nécessaire de fixer dans la loi le contenu exact de ce concept, parfois trop flou, afin d'éviter toute remise en cause éventuelle et de garantir son respect dans la durée.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a également considéré que le projet de budget n'oubliait pas la reconnaissance et la solidarité. Il a ainsi précisé que le plafond majorable de la rente mutualiste serait augmenté pour atteindre 115 points d'indice, soulignant par ailleurs l'ampleur de l'effort consenti depuis 1998, date à laquelle le plafond n'atteignit que l'indice 95. Il a aussi souligné la consolidation budgétaire des crédits sociaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), ces crédits relevant précédemment pour partie de la réserve parlementaire. Il a à cet égard insisté sur leur importance dans le cadre d'une politique de proximité et de solidarité qui fait toute la force de l'ONAC.

Il a enfin observé que la politique de la mémoire bénéficierait d'une majoration substantielle des crédits de l'ordre de 20 %. Il a précisé que cette majoration permettrait notamment d'accorder une aide exceptionnelle en capital aux fondations de la mémoire de la résistance et de la déportation et une augmentation significative des crédits d'action pédagogique et de valorisation des lieux de mémoire.

Il a considéré que cette politique ne pouvait en aucun cas se résumer à une simple repentance mais devait viser en priorité à entretenir le souvenir des conflits passés, à faire des anciens combattants les artisans de la paix, à promouvoir les valeurs de la citoyenneté combattante et à conforter l'esprit de défense dans notre pays.

Il a par ailleurs indiqué qu'il souhaitait revoir les conditions d'application du rapport constant, rappelant que celles-ci étaient critiquées depuis de nombreuses années notamment pour leur opacité. Il a ainsi exprimé son souhait de choisir une nouvelle base de calcul et un nouvel indice d'évolution. Il a estimé qu'il proposerait de retenir l'indice général des salaires dans la fonction publique calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), considérant qu'il présentait le double avantage de suivre au plus près l'évolution économique de la nation et d'être calculé mensuellement, ce qui permettrait alors d'éviter la procédure trop complexe du rattrapage annuel.

**M. Jacques Floch** a enfin souligné les avancées intervenues depuis cinq ans en faveur des anciens combattants. Il a ainsi considéré que le Gouvernement avait permis de régler la plupart des problèmes en suspens souvent depuis de longues années et précisé que, sur la période, l'effort budgétaire par pensionné avait augmenté de 12,6 %.

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a pour sa part regretté qu'en dépit de plusieurs mesures positives intervenues pendant la législature, de nombreuses questions n'aient pu être résolues. Il a alors estimé qu'une meilleure utilisation des marges de manœuvre budgétaires induites par la diminution des crédits liée aux évolutions démographiques aurait permis de régler la plupart des difficultés qui demeurent.

Il s'est alors interrogé sur les intentions du Gouvernement en faveur des veuves de guerre et des veuves d'anciens combattants, constatant que le budget ne prévoyait de mesures nouvelles qu'en faveur des veuves des plus grands invalides.

S'agissant des veuves d'anciens combattants, **M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a indiqué qu'il ne souhaitait pas autoriser la réversion de la retraite du combattant. Rappelant qu'une telle mesure était actuellement la seule revendication exprimée par les veuves d'anciens combattants, il a considéré qu'elle aurait pour conséquence de transformer la retraite du combattant en une prestation sociale et de l'exclure alors du champ du droit à réparation. Il a jugé que, dès lors, la mobilisation des crédits sociaux de l'ONAC apparaissait comme la seule solution pour améliorer la situation des veuves en tenant compte de la réalité des situations individuelles.

S'agissant des veuves de guerre, il a indiqué qu'il souhaitait étudier en détail les niveaux de revenus de celles-ci avant d'arrêter une quelconque mesure. Il a souligné que les pensions des veuves de guerre représentaient déjà un tiers des pensions versées et que leur montant variait de 23.000 à 73.000 francs par an, montant constituant souvent un complément de revenu conséquent.

Il a néanmoins reconnu que leur situation restait parfois fragile et qu'il serait nécessaire d'étudier à l'avenir de nouvelles mesures en leur faveur. Il a ainsi estimé qu'il faudrait sans doute revaloriser les pensions de réversion plus rapidement que le coût de la vie et majorer progressivement le nombre de points dans le cadre d'un programme pluriannuel.

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux anciens combattants**, a souligné les conséquences dommageables de l'arrêté du 25 juillet 2001 qui entraîne une importante diminution de l'indemnité d'hébergement des pensionnés invalides de guerre effectuant une cure thermique. Il s'est alors interrogé sur les conditions d'élaboration de cette décision et sur une éventuelle remise en cause de cette mesure à l'occasion de la discussion budgétaire.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a rappelé que le conseil d'Etat, suite à une action en justice engagée par un ancien combattant à titre individuel, avait jugé que le dispositif de prise en charge des frais d'hébergement était dépourvu de base légale et, en conséquence, que les anciens combattants devaient se voir appliquer le tarif de droit commun de la sécurité sociale. Il a indiqué qu'il avait alors engagé des négociations avec le ministère du budget afin d'assurer un meilleur remboursement et que l'arrêté du 25 juillet dernier était la conséquence des arbitrages interministériels. Il a toutefois précisé qu'il espérait pouvoir dégager des crédits supplémentaires au cours de la discussion budgétaire afin de porter ce remboursement forfaitaire aux alentours de 3.500 ou 4.000 francs contre les 3.000 francs prévus actuellement par l'arrêté.

Plus généralement, il a estimé que la prise en charge des cures thermales devait faire partie intégrante du droit à réparation mais que, dans le cas présent, il avait été juridiquement impossible de la rattacher à celui-ci. Il a alors considéré que cet exemple soulignait avec force la nécessité de mieux définir dans notre législation le contenu du droit à réparation.

**M. Marcel Lesbros** s'est ensuite interrogé sur une éventuelle revalorisation progressive du montant de la retraite du combattant.

**M. Jacques Floch** a observé que le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant avait très fortement augmenté ces dernières années parallèlement à l'assouplissement des conditions d'attributions de la carte du combattant et que cela s'était traduit par une forte augmentation des crédits budgétaires ces dernières années.

Il a néanmoins estimé que le montant actuel de la retraite restait faible et qu'il serait nécessaire de trouver à l'avenir des modalités plus performantes de revalorisation. Il a considéré qu'il serait sans doute possible de revaloriser la retraite du combattant dès que le nombre de bénéficiaires sera stabilisé, c'est-à-dire en 2002 ou 2003.

S'agissant de l'attribution des titres, il a rappelé que le Gouvernement avait fait un effort considérable depuis quatre ans et qu'il serait sans doute difficile d'aller plus loin pour la troisième génération du feu. Il a toutefois estimé qu'il fallait porter une attention particulière à la situation des 30.000 anciens combattants ayant passé moins de quatre mois en Algérie.

**M. Marcel Lesbros** s'est ensuite interrogé sur les perspectives d'évolution en matière de dé cristallisation.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a jugé que la France s'honorait en levant cette injustice. Il a reconnu que la mise en place de la commission prévue par la loi de finances pour 2001 avait été très tardive mais qu'elle devait rendre prochainement ses

*propositions. Il a estimé qu'il serait sans doute nécessaire de revaloriser les pensions et retraites versées dans le cadre d'un rapprochement des pouvoirs d'achat. A cet égard, il a jugé que l'indice de parité des pouvoirs d'achat établi par l'Organisation des nations unies pourrait servir de référence. Il a néanmoins précisé que le nombre d'anciens combattants concernés restait relativement limité : 30.000 pensionnés et 60.000 titulaires de la carte du combattant.*

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis des crédits consacrés aux anciens combattants,** *s'est interrogé sur la faiblesse des concours budgétaires de l'Etat à l'entretien des sépultures des morts pour la France dans les carrés communaux, remarquant que l'Etat n'accorde depuis 1980 que 8 francs par tombe et par an pour un coût annuel d'entretien de 38 francs.*

**M. Marcel-Pierre Cléach** *s'est, pour sa part, interrogé sur les conditions d'entretien des tombes des morts pour la France situées à l'étranger et sur le financement budgétaire y afférant.*

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants,** *a reconnu que la contribution budgétaire de l'Etat par tombe était effectivement faible. Il a toutefois précisé que 3,5 millions d'euros de crédits seraient disponibles en 2002 pour l'entretien des tombes et que le chapitre 31-90 du budget de la défense comportait des crédits nécessaires au recrutement du personnel d'entretien des cimetières militaires français à l'étranger. Il a également indiqué qu'il allait étudier l'opportunité de la mise en place d'un service chargé de contrôler l'entretien des nécropoles, voire d'équipes régionales directement chargées de l'entretien.*

**M. Marcel-Pierre Cléach** *a demandé au ministre de communiquer le nombre de personnes ayant bénéficié de la mesure instituée à l'article 109 de la loi de finances pour 2001 qui autorise les anciens combattants d'outre-mer à toucher la retraite du combattant à taux cristallisé et d'indiquer si cette mesure était applicable en Indochine.*

**M. Jacques Floch,** *après avoir confirmé que la mesure était applicable en Indochine, a précisé qu'environ 600 personnes en avaient jusqu'à présent bénéficié.*

**M. Marcel-Pierre Cléach** *a souhaité savoir si les anciens combattants d'Algérie et d'Indochine ayant séjourné sur les théâtres d'opérations peu après la signature des cessez le feu et bénéficiant à ce titre du titre de reconnaissance de la nation pouvaient accéder au fonds de solidarité.*

**M. Jacques Floch** *a indiqué que les conditions d'accès de ces personnes au fonds de solidarité pouvaient varier selon les départements mais que les textes actuels régissant le fonds de solidarité ne leur permettaient théoriquement pas d'en bénéficier. Il a alors souhaité un règlement rapide de ces difficultés*

*considérant qu'elles ne concernent que quelques centaines de personnes pour des sommes minimales.*

**M. Marcel-Pierre Cléach** s'est inquiété d'un risque éventuel de fiscalisation de la rente mutualiste du combattant indiquant que certains services fiscaux l'avaient intégrée pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a indiqué que des instructions avaient été notifiées aux services fiscaux afin de rappeler l'absence de fiscalisation de la rente mutualiste mais qu'il importait de rester vigilant pour l'avenir.

**M. Marcel-Pierre Cléach**, rappelant que le ministre avait cosigné une proposition de loi tendant à faire du 19 mars une journée de recueillement et de mémoire en souvenir des victimes de la guerre d'Algérie mais que cette question divisait profondément le monde combattant, s'est interrogé sur sa position actuelle sur ce sujet.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a estimé que le temps était venu de discuter le plus sereinement possible d'une date pour honorer les victimes de la guerre d'Algérie. Il a indiqué qu'il allait proposer au Premier ministre d'inscrire, d'ici à la fin de la session parlementaire, ladite proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il a toutefois considéré qu'une telle proposition nécessitait un très large consensus au sein de la représentation nationale et ne devait pas diviser le monde combattant. Pour ces raisons, il a précisé que le texte ne serait soumis au Sénat que s'il était adopté par une très large majorité des députés.

**M. Gilbert Chabroux**, après avoir observé que le projet de budget permettait de poursuivre et d'approfondir les nombreuses avancées réalisées depuis 1998 et avoir souhaité que la commission y donne un avis favorable, a désiré que l'inauguration du monument en faveur des victimes de la guerre d'Algérie soit l'occasion d'engager enfin un débat serein autour de ce conflit. Il s'est également interrogé sur l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.

**M. Jean-Louis Lorrain** s'est, à son tour, interrogé sur l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes.

**M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants**, a indiqué que le mémorial de la guerre d'Algérie devrait être inauguré au courant du dernier trimestre 2002 tout comme le monument du Mont Valérien. Il a précisé que les travaux allaient débiter très prochainement, l'appel d'offre devant être lancé dans les jours à venir.

S'agissant des incorporés de force, il a exprimé le souhait que la fondation « Entente franco-allemande » procède à l'indemnisation, observant qu'elle disposait des moyens financiers nécessaires. Il a ajouté que l'Etat était

*prêt à apporter une aide administrative à la fondation pour l'instruction des dossiers et pour le versement des indemnités.*

***M. Nicolas About, président,** a souhaité attirer l'attention du ministre sur la situation des veuves divorcées non remariées des grands invalides de guerre. Il a ainsi observé que celles-ci ne pouvaient bénéficier de la réversion de la pension militaire d'invalidité de leur mari à son décès si celui-ci s'est entre-temps remarié. Il a estimé que la législation actuelle laissait alors ces conjoints survivants dans des situations matérielles souvent très précaires. Il a alors indiqué qu'il venait de déposer une proposition de loi afin d'autoriser le partage de la pension de réversion entre les différents conjoints survivants au prorata temporis de la durée de chaque mariage mais seulement à partir de la date d'origine de l'invalidité.*

***M. Jacques Floch, secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants,** a jugé cette proposition intéressante car elle permettait de corriger une injustice tout en prenant en compte la spécificité des pensions d'invalidité. Il a ainsi jugé souhaitable de mieux prendre en considération les conséquences du divorce dans le code des pensions militaires d'invalidité. Il s'est toutefois interrogé sur les conditions d'intégration de cette disposition dans un texte et de son examen par le Parlement.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

*Au cours d'une première réunion tenue le mardi 30 octobre 2001, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Marcel Lesbros** sur le projet de loi de finances pour 2002 (crédits consacrés aux **anciens combattants**).*

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

***M. Louis Souvet** a, à son tour, considéré que le bilan du Gouvernement en faveur des anciens combattants était très mitigé. S'il s'est réjoui de la meilleure reconnaissance de la troisième génération du feu, il a regretté la diminution des moyens budgétaires tout en reconnaissant que cette tendance à la diminution était déjà ancienne. Il a enfin jugé nécessaire d'insister lors de la discussion budgétaire, sur la situation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, qui ne bénéficient toujours d'aucune indemnisation, et sur la fixation d'une date de commémoration des victimes de la guerre d'Algérie, tout en observant qu'actuellement aucune date ne faisait l'objet d'un consensus.*

***M. Gilbert Chabroux** s'est étonné de la présentation très défavorable du budget par le rapporteur. Il a estimé que les échéances électorales à venir devaient contribuer à expliquer cette présentation qu'il a jugée très injuste. Il a alors insisté sur les nombreuses évolutions très positives prévues par le présent budget mais aussi sur l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement depuis 1997 en faveur des anciens combattants. Il a ainsi estimé qu'une très grande partie du contentieux avait été réglée. Observant que le secrétaire d'Etat annonçait une augmentation de la dotation budgétaire moyenne par « ressortissant potentiel » de l'ordre de 9 % depuis 1997, il s'est interrogé sur les analyses divergentes du rapporteur.*

***Mme Gisèle Printz** s'est inquiétée de l'absence d'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, indiquant que ces incorporés de force étaient le plus souvent des femmes.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il avait souhaité dresser un bilan objectif de l'action du Gouvernement. Il a estimé que les nombreuses mesures positives prises par le Gouvernement depuis 1997*

*ne devaient cependant pas masquer les carences de son action, qu'il s'agisse par exemple de la décrystallisation, de la situation des veuves ou de celle des incorporés de force.*

*Il a indiqué que la divergence entre les calculs du Gouvernement et les siens tenait au champ de la population prise en compte. A cet égard, il a regretté que le Gouvernement n'évalue son effort budgétaire qu'au regard des seuls pensionnés, alors que ceux-ci ne représentent qu'un peu plus de 10 % du nombre de ressortissants de l'ONAC. C'est pourquoi il a estimé plus significatif de comparer l'évolution des crédits à celle du nombre de ressortissants de l'ONAC, ce qui l'avait amené à conclure à une diminution de la dotation budgétaire par ressortissant sur la période.*

*Il a précisé que le projet de budget n'apportait en l'état aucune avancée en faveur de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes. Il a néanmoins jugé souhaitable que cette question soit réglée rapidement.*

***M. Alain Gournac** a déclaré partager le point de vue du rapporteur sur le bilan très mitigé du Gouvernement en faveur des anciens combattants. Il a également souligné les graves conséquences de la fermeture des maisons de retraite de l'ONAC, citant en exemple la fermeture de celle située dans les Yvelines. Il a enfin fait part de ses réticences sur la date du 19 mars, observant qu'il y avait eu de nombreuses victimes après le 19 mars 1962 et qu'il était, en conséquence, difficile de retenir cette date pour la commémoration des victimes.*

***M. André Vantomme** est à son tour revenu sur la question des maisons de retraite de l'ONAC. Il a ainsi jugé que le vieillissement de la population des anciens combattants et le risque d'une « ghettoïsation » de ceux-ci pouvaient justifier la fermeture de certaines maisons de retraite.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'entre 1999 et 2000, cinq des quinze maisons de retraite de l'ONAC avaient été fermées, ce qui s'était souvent traduit par de réelles difficultés pour leurs pensionnaires. Il a toutefois observé que les personnes âgées privilégiaient de plus en plus les maisons de retraite de proximité, ce qui n'était pas sans incidence sur l'implantation et l'avenir des maisons de retraite de l'ONAC.*

***M. Nicolas About, président**, a regretté l'absence de mesures en faveur de la décrystallisation. Il a considéré que la France s'honorait en faisant un geste fort en faveur de ses anciens combattants d'outre-mer.*

*A l'issue de ce débat, la commission a décidé **d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 2002 et d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 61, 62, 63 et 64 rattachés au budget des anciens combattants.***



\*

\* \*

*Au cours d'une seconde réunion tenue le **mardi 27 novembre 2001**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à un **nouvel examen du présent rapport pour avis**, suite aux modifications apportées en première lecture par l'Assemblée nationale.*

*M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission avait examiné, le 30 octobre dernier, le projet de budget des anciens combattants pour 2002 et que celle-ci avait alors donné un avis défavorable à son adoption.*

*Après avoir indiqué que son examen en première lecture à l'Assemblée nationale s'était traduit à la fois par une légère majoration des crédits et par l'adoption d'un article additionnel rattaché à ce budget, il a considéré qu'il importait de l'examiner à nouveau, non seulement pour donner un avis sur le nouvel article rattaché, mais aussi pour juger si les modifications intervenues étaient de nature à remettre en cause l'avis adopté par la commission le 30 octobre dernier.*

*Il a indiqué que la première modification résidait dans une majoration des crédits à hauteur de 3 millions d'euros : 1,5 million en faveur des crédits sociaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et 1,5 million afin de permettre la réversion des pensions militaires d'invalidité aux ayants cause dans les pays où ces pensions sont aujourd'hui cristallisées.*

*Il a jugé que ces majorations allaient, certes, dans le bon sens mais ne devaient pas être surestimées puisqu'elles ne représentaient que 0,08 % des crédits initiaux.*

*Il a alors estimé qu'elles n'étaient pas suffisantes pour justifier une modification de l'avis de la commission sur les crédits des anciens combattants pour 2002.*

*Abordant l'article 64 bis nouveau (rapport sur les psychotraumatismes de guerre), M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a estimé que cette disposition permettrait de mieux connaître les psychotraumatismes de guerre et d'explorer les modalités pratiques d'une meilleure prise en charge, même si la nécessité d'une disposition législative pour demander un rapport ne lui apparaissait pas forcément évidente.*

*Il a enfin souhaité profiter de la réouverture de l'examen du budget des anciens combattants pour présenter trois amendements portant articles additionnels.*

*Le premier, issu d'une proposition de loi déposée par M. Nicolas About, président, autorise le partage de la réversion de la pension militaire d'invalidité entre les conjoints survivants.*

*Le deuxième vise à lever une difficulté d'application née de l'article 109 de la loi de finances pour 2001, la levée de la forclusion pesant sur l'attribution de la retraite du combattant dans les anciennes colonies ayant oublié les Etats de l'ex-Indochine.*

*Le troisième tend également à lever un obstacle d'ordre juridique, le Gouvernement ayant inscrit les crédits budgétaires pour la réversion des pensions dans les anciennes colonies, mais n'ayant curieusement pas prévu de modification législative autorisant une telle réversion.*

*M. Nicolas About, président, a indiqué que la possibilité de partage de la réversion de la pension militaire d'invalidité entre les conjoints survivants était une mesure d'équité et permettrait d'aligner le régime de ces pensions sur celui des pensions de réversion de la fonction publique et de la sécurité sociale.*

*M. Guy Fischer a estimé que les amendements proposés par le rapporteur pour avis étaient des amendements de « bon sens », mais a regretté qu'il ne propose pas de prendre en compte les modifications intervenues à l'Assemblée nationale pour émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget.*

*M. Claude Domeizel a également considéré que les amendements du rapporteur pour avis étaient des propositions raisonnables. Il s'est toutefois demandé s'il n'était pas possible de régler les difficultés des anciens combattants résidant dans les pays de l'ex-Indochine par voie de circulaire. Il a enfin estimé que le rapporteur pour avis avait reconnu implicitement les avancées en faveur du monde combattant rendues possibles par le présent budget.*

*M. André Vantomme s'est, à son tour, prononcé en faveur de l'adoption des amendements présentés par le rapporteur pour avis et a insisté sur les mesures nouvelles adoptées à l'Assemblée nationale.*

*Mme Gisèle Printz a regretté, pour sa part, que le projet de budget n'apporte aucune réponse à l'absence d'indemnisation des personnes incorporées de force dans les formations paramilitaires allemandes.*

*M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a alors considéré que cette absence d'indemnisation, indemnisation pourtant demandée depuis plusieurs*

*années par la commission, constituait, entre autres, l'une des insuffisances de ce budget et a justifié en conséquence sa proposition d'avis défavorable.*

*La commission a alors confirmé son avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants. Elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 64 bis. Elle a enfin adopté les trois amendements présentés par le rapporteur pour avis portant chacun création d'un article additionnel après l'article 64 bis.*

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 64 BIS

Après l'article 64 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, après l'article L. 48 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, un article L. 48-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 48-1. – Le conjoint divorcé non remarié d'un pensionné lui-même remarié a droit à pension dans les conditions prévues à l'article L. 43.

« Lorsque, au décès du pensionné, il existe plusieurs conjoints, divorcés ou survivants, ayant droit à la pension définie à l'article L. 43, la pension est partagée entre ces conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage, à compter de la date d'origine de l'invalidité indemnisée. Ce partage est opéré lors de la liquidation des droits du premier d'entre eux qui en fait la demande.

« Au décès de l'un des bénéficiaires, sa part accroîtra la part de l'autre ou, s'il y a lieu, des autres, sauf réversion du droit au profit des orphelins dans les conditions prévues à l'article L. 46. ».

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 64 BIS

Après l'article 64 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le V de l'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est ainsi rédigé :

« V. – Par dérogation aux dispositions qui précèdent, sont recevables les demandes d'attribution de retraite du combattant, au tarif tel qu'il est défini au I. »

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 64 BIS

Après l'article 64 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« VI. – Par dérogation aux dispositions qui précèdent, sont recevables les demandes d'attribution de pension militaire d'invalidité d'ayant cause au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. »

II. – L'article 71 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent, sont recevables les demandes d'attribution de pension militaire d'invalidité d'ayant cause au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. »

III. – L'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-734 du 3 août 1981) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent, sont recevables les demandes d'attribution de pension militaire d'invalidité d'ayant cause au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. »