

N° 72

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, 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 Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. 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, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, 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 Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : DES CRÉDITS EN RETRAIT MAIS DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS	6
A. DES CRÉDITS TOUJOURS ORIENTÉS A LA BAISSÉ	6
1. <i>La politique de réparation : la baisse inéluctable du nombre de parties prenantes</i>	6
a) Le poids de la démographie	6
b) Un souci de sincérité budgétaire	8
c) Des droits individuels maintenus et renforcés.....	9
2. <i>Un effort de solidarité toujours fragile</i>	9
a) La baisse des crédits d'action sociale de l'ONAC	10
b) Le fonds de solidarité en voie d'extinction	12
c) Un pas en avant : le relèvement significatif du plafond de la retraite mutualiste du combattant	14
3. <i>Vers un nouveau souffle pour la politique de la mémoire ?</i>	16
a) Une évolution contrastée des crédits	16
b) L'ouverture de la mémoire combattante au grand public	18
c) La mémoire, inscrite au rang des missions de l'ONAC	19
B. DES AVANCÉES NÉANMOINS SIGNIFICATIVES SUR DES QUESTIONS JUSQU'ICI EN SUSPENS	19
1. <i>Le chantier de la dé cristallisation enfin ouvert</i>	19
a) Une question en suspens depuis 40 ans	20
b) L'amorce attendue d'un règlement global	23
2. <i>Le retour à une juste réparation</i>	25
a) Le rétablissement des droits anciens pour la prise en charge des cures thermales	26
b) L'amélioration de la prise en compte des psychotraumatismes de guerre	27
c) Un outil au service du droit à réparation : la modernisation de l'INI.....	29
3. <i>L'ONAC : la réforme des institutions du monde combattant réellement engagée</i>	30
a) Une convention d'objectifs qui s'appuie sur un bilan de l'activité de l'ONAC	30
b) Accompagner l'évolution des missions de l'ONAC	32
II. DES PISTES PRIORITAIRES POUR L'AVENIR, AFIN DE DONNER SA JUSTE PLACE AU MONDE COMBATTANT	34
A. ENGAGER UN EFFORT PLURIANNUEL DE REVALORISATION DES PENSIONS	34
1. <i>Proposer un geste fort en faveur de la retraite du combattant</i>	34
a) L'abaissement de l'âge d'ouverture de la retraite : une demande qui semble aujourd'hui dépassée.....	34
b) Une revalorisation progressive de la retraite : un objectif envisageable sur 5 ans	35
2. <i>Assurer à l'avenir le dynamisme des pensions</i>	36
a) Le rapport constant : un mécanisme utile mais illisible.....	36
b) La nécessité de concilier lisibilité et dynamisme des pensions	37
3. <i>Garantir aux veuves d'anciens combattants des conditions de vie décentes</i>	38
a) La question d'une revalorisation des pensions de veuves	38
b) Un effort de solidarité accru envers les veuves d'anciens combattants.....	39
B. REFONDER LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION SUR L'ÉQUITÉ	40
1. <i>Une nécessaire harmonisation des conditions d'obtention des différents titres</i>	40
a) Des disparités de durée de service aujourd'hui inéquitables.....	41

b) La contestation des dates de fin des hostilités.....	42
2. <i>La question de l'indemnisation des orphelins de déportés</i>	42
3. <i>L'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes</i>	44
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	46
• Art. 62 Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant	46
• Art. 62 bis (nouveau) Rapport sur l'extension du décret n° 2000-637 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
I. AUDITION DU MINISTRE	49
II. EXAMEN DE L'AVIS	57

Mesdames, Messieurs,

Après plusieurs années en demi-teinte, le projet de budget relatif aux anciens combattants se révèle enfin, aujourd'hui, encourageant.

Certes, les crédits continuent de diminuer, du fait de la disparition progressive des parties prenantes.

Mais plus que l'évolution générale des crédits, ce sont les avancées permises par ce projet de budget sur des questions restées trop longtemps en suspens qui doivent être soulignées, au premier rang desquelles il convient de mentionner la décristallisation des pensions et retraites des anciens combattants d'outre-mer.

Au total, et malgré les importantes contraintes budgétaires que chacun connaît, ce projet de budget apporte une première réponse aux injustices les plus criantes, aux attentes les plus pressantes du monde combattant.

On peut bien entendu regretter de ne pouvoir aller plus loin dans certains domaines. Ces regrets légitimes ne sont cependant pas des réserves sur la qualité du présent projet de budget, mais autant de pistes pour les années à venir. Ces pistes, parfois ambitieuses, et déjà évoquées dans le passé par votre commission des Affaires sociales, pourraient être explorées plus avant dans un cadre pluriannuel, sous réserve de conditions budgétaires favorables.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : DES CRÉDITS EN RETRAIT MAIS DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS⁽¹⁾

Les crédits relatifs aux anciens combattants s'élèvent, pour 2003, à 3,49 milliards d'euros, en diminution de 3,98 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2002.

Évolution des crédits budgétaires⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution (en %)
Titre III - Moyens des services	44,9	44,3	- 1,44
dont subvention à l'ONAC	38,7	37,8	- 2,34
dont subvention à l'INI	6,2	6,5	+ 4,18
Titre IV - Interventions publiques	3.586	3.442	- 4,02
dont réparation et reconnaissance	3.100	3.019,4	- 2,59
dont solidarité et mémoire	486,0	422,6	- 13,06
TOTAL	3.630,9	3.486,3	- 3,98

(1) Avant examen par l'Assemblée nationale

A. DES CRÉDITS TOUJOURS ORIENTÉS A LA BAISSÉ

1. La politique de réparation : la baisse inéluctable du nombre de parties prenantes

a) Le poids de la démographie

Les crédits relatifs à la réparation sont regroupés dans l'agrégat 21 du fascicule budgétaire et représentent 86 % du budget des anciens combattants. Or, à l'exception des crédits relatifs au fonctionnement de l'Institution nationale des invalides, ces crédits sont tous directement affectés par la diminution du nombre de ressortissants.

Impact budgétaire de la variation du nombre des parties prenantes

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
Chapitre 46-20 - Pensions d'invalidité	- 101	- 104
Chapitre 46-21 - Retraites du combattant	+ 41	+ 29
Chapitre 46-27 - Soins médicaux gratuits	- 7	- 14
Chapitre 46-28 - Appareillage des mutilés	0	0
TOTAL	- 67	- 89

On constate donc que le poids de ce facteur démographique s'accroît d'année en année. Il atteint, pour 2003, 2,5 % des crédits inscrits au budget.

En 2002, la diminution du nombre de pensionnés s'accroît en effet alors que l'augmentation, constatée depuis plusieurs années, de l'effectif des titulaires de la retraite du combattant, tend à se ralentir car la grande majorité de la « troisième génération du feu » a désormais atteint l'âge de la retraite : alors que cette augmentation atteint 9,2 % en 2002, elle ne sera plus que de 6,3 % en 2003.

Evolution du nombre de pensionnés au 31 décembre

	1998	1999	2000	2001	2002 (prévision)
Invalides pensionnés	357.479	341.271	330.330	315.980	300.000
Pensions de veuves et d'orphelins	154.634	147.621	143.281	137.950	134.000
Pensions d'ascendants	13.591	11.613	10.862	9.534	8.000
TOTAL	525.704	500.505	484.473	463.464	442.000
Evolution en %	- 4,74	- 4,79	- 3,20	- 4,34	- 4,63

Source : SEDAC

Evolution du nombre de titulaires de la retraite du combattant

	1998	1999	2000	2001	2002 (prévision)	2003 (prévision)
Nombre de retraites en paiement	918.291	964.022	1.031.384	1.099.013	1.200.000	1.275.000
Evolution en %	3,39	4,98	6,99	6,62	9,19	6,30

Source : SEDAC

Ainsi, le phénomène de compensation, observé ces dernières années, de la diminution du nombre de pensionnés par l'attribution de pensions d'ayants cause ou par l'accession à la retraite des contingents d'anciens combattants d'Afrique du Nord s'atténue et contribue à faire de l'évolution démographique de la population combattante une variable dont le poids s'accroît dans la détermination des services votés.

b) Un souci de sincérité budgétaire

L'appréciation de l'évolution réelle de l'effort à l'égard des anciens combattants doit également être corrigée de deux facteurs : l'impact des provisions en faveur du processus de décristallisation et le « rebasage » du budget sur de nouvelles estimations de la population combattante.

Les provisions inscrites au projet de loi de finances pour 2003 concernant la décristallisation des pensions et retraites des anciens combattants d'outre-mer viennent, en effet, s'imputer sur les *chapitres 46-20 « Pensions d'invalidité »* et *46-21 « Retraite du combattant »* à raison, respectivement, de 58,25 et 14,25 millions d'euros.

Évolution des crédits relatifs aux pensions et retraites, hors décristallisation

		PLF 2003 (en M€)	Evolution par rapport à 2002 (%)
Chapitre 46-20	Pensions d'invalidité	2.322	- 5,3
Chapitre 46-21	Retraites du combattant	525	- 1,7

Après correction, la diminution des crédits semble sans commune mesure avec l'évolution du nombre de bénéficiaires de ces prestations : ainsi, les crédits relatifs aux pensions semblent diminuer plus vite que le nombre de pensionnés, qui ne baisse que de 4,3 % sur la même période. Plus paradoxalement encore, les crédits relatifs à la retraite du combattant diminuent, alors que la population concernée augmente.

Mais s'en tenir à cette analyse serait s'arrêter au milieu du gué.

L'examen de l'exécution des lois de finances des années passées montre en effet une « sous-consommation » chronique des crédits de ces deux chapitres, **les crédits non consommés s'élevant pour 2001 à près de 53 millions d'euros, attestant, à l'évidence, d'une surévaluation du nombre de bénéficiaires potentiels.** Ainsi, concernant la retraite du combattant, les entrées consécutives aux mesures successives d'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant ont notamment été inférieures aux estimations.

Le Gouvernement a souhaité « rebaser » ces crédits sur des estimations plus réalistes de la population concernée. Ce rebasage, qui ne remet bien entendu pas en cause les droits individuels de chaque ancien combattant, doit donc venir nuancer l'appréciation purement statistique, qui consiste à rapprocher l'évolution des crédits de celle du nombre de bénéficiaires.

c) Des droits individuels maintenus et renforcés

Cette diminution globale des crédits ne doit pas laisser à penser que les droits des anciens combattants seront revus à la baisse.

En effet, si le projet de budget nécessitait une mise en adéquation des crédits à la réalité, **il ne remet pas en question les indispensables revalorisations se rapportant à la dette viagère, aux retraites et aux rentes mutualistes, qui sont l'objet du rapport constant.**

Il est vrai cependant que, contrairement aux années passées, en l'absence de revalorisation des rémunérations publiques en 2003, le projet de loi de finances pour 2003 tient compte de la seule extension en année pleine des revalorisations intervenues en 2002 et du recalage de la valeur du point au 1^{er} janvier 2003, dont l'incidence est au total de 5,9 millions d'euros.

Si la revalorisation des pensions et retraites ne fait que maintenir les droits individuels des anciens combattants, une mesure complémentaire vient, quant à elle, véritablement renforcer le droit à réparation. Votre rapporteur la demandait avec insistance depuis un an : il s'agit du **retour aux droits anciens dans la prise en charge par l'Etat des frais d'hébergement lors des cures thermales.**

Ce geste, qui démontre l'attachement du Gouvernement à la spécificité du droit à réparation dont doit bénéficier chaque ancien combattant, est également une mesure de solidarité envers les plus modestes parmi la population combattante, que la diminution du plafond de prise en charge avait, en pratique, privé de cet aspect, à la fois concret et symbolique, du droit à réparation.

2. Un effort de solidarité toujours fragile

Les crédits consacrés à la solidarité, qui comprennent notamment la subvention d'action sociale de l'ONAC et les crédits du Fonds de solidarité, connaissent, dans le projet de loi de finances pour 2003, une diminution de 13,1 %, pour un montant total de 420 millions d'euros.

Évolution des crédits relatifs à la solidarité

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution (en %)
Chapitre 46-03 - Remboursement à diverses compagnies de transports	6,9	6,8	- 1,4
Chapitre 46-10 – Fonds de solidarité	91,5	50,0	- 45,3
Chapitre 46-24 – Prestations remboursées par l'Etat à l'assurance maladie	196,7	185,0	-5,8
Chapitre 46-51 – ONAC – Dépenses sociales	12,2	10,6	-13,1
Chapitre 47-22 – Majoration des rentes mutualistes	176,5	167,8	-4,9
TOTAL	483,6	420,2	-13,1

Cette diminution, si elle est en partie mécanique compte tenu de la baisse du nombre de ressortissants de l'ONAC, n'en constitue pas moins une fragilisation de l'effort de solidarité envers les anciens combattants.

a) La baisse des crédits d'action sociale de l'ONAC

Du fait de la démographie du monde combattant, une diminution des besoins en termes de réparation est apparue et a conduit l'ONAC à orienter, ces dernières années, son action vers la solidarité. Cette orientation est d'ailleurs confirmée par la convention d'objectifs et de moyens, conclue le 15 octobre de cette année par l'Office avec ses autorités de tutelle.

Les besoins d'intervention de l'ONAC connaissent en effet une croissance soutenue : les secours individuels, auxquels l'Office consacre 79 % de ses crédits d'action sociale, ont concerné 40.729 personnes en 2001 contre 33.687 en 2000, soit une croissance de 21 % en un an. Les crédits consacrés par l'ONAC à l'action sociale sont passés de 10,8 à 13,1 millions d'euros, dont 1,3 million financés sur les ressources propres de l'Office.

Dans ce contexte, la diminution de 13,1 % (soit 1,5 million d'euros) de la subvention de l'Etat à l'ONAC au titre de l'action sociale paraît, sans doute à juste titre, inquiétante : pour maintenir son action, l'ONAC devrait, en effet, doubler sa participation sur ses fonds propres.

Certes, on constate, comme le fait valoir le Gouvernement, une stabilité des crédits par rapport aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2002. Mais ces crédits avaient été abondés, au cours de la première lecture à l'Assemblée Nationale, reproduisant une méthode déjà éprouvée les années précédentes.

Votre rapporteur ne doute pas qu'il en sera de même cette année mais **il regrette une telle procédure, vraisemblablement anticipée lors des arbitrages budgétaires initiaux**. Outre le fait qu'elle nuit à la sincérité budgétaire, elle constitue un signal négatif à l'égard du monde combattant, même si les crédits sont *in fine* rétablis.

Un facteur pourrait cependant desserrer les contraintes de l'ONAC.

L'appréciation de l'effort d'action sociale que l'Office aura à fournir en 2003 doit en effet être nuancée au regard de **l'impact que devrait avoir la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)** sur des domaines jusqu'ici importants de son intervention.

L'action sociale individuelle de l'ONAC en 2001¹

Nature des interventions	Nombre	Montant (en €)
Secours ordinaires ou d'urgence	15.591	5.019.950
Maintien à domicile des personnes âgées	3.114	1.234.288
Aide ménagère	2.421	1.035.267
Secours hospitaliers	5.185	184.710
Action spécifique envers les anciens d'Afrique du Nord chômeurs	2.055	888.783
Aide aux harkis	1.180	444.865
Aide aux pupilles de la Nation majeurs	989	429.700
Enfants victimes de guerre	332	429.230
Assistance aux ressortissants étrangers	9.151	797.369
Secours permanents ou occasionnels aux campagnes ou pensionnés hors guerre	72	53.355
Subventions pour l'équipement automobile des grands invalides de guerre	9	4.573
Total Secours	40.099	10.512.092
Avances et prêts remboursables	630	922.202
TOTAL GÉNÉRAL	40.729	11.434.294

Les aides aux anciens combattants âgés et dépendants (aide au maintien à domicile, aide ménagère) représentent en effet 2,3 millions d'euros, soit près de 20 % de l'action sociale de l'ONAC. La mise en place de l'APA, à compter du 1^{er} janvier 2002, devrait contribuer à solvabiliser cette demande et, dans la mesure où l'action sociale de l'ONAC intervient en dernier ressort,

¹ Derniers chiffres connus

libérer des crédits pour des actions plus ciblées, en particulier envers les veuves d'anciens combattants et les grands invalides.

b) Le fonds de solidarité en voie d'extinction

Les crédits de solidarité du budget des anciens combattants sont surtout grevés par la chute du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité, qui conduit à une réduction de 45 % de sa dotation budgétaire.

Évolution du nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité

Année	1998	1999	2000	2001	2002 (au 30/06)
Titulaires de l'allocation différentielle	21.392	14.720	9.194	5.732	4.881
Titulaires de l'allocation de préparation à la retraite	12.287	10.720	7.550	5.143	4.201
TOTAL	33.679	25.440	16.744	10.875	9.082

Le fonds de solidarité, conçu à l'origine pour assurer une aide aux anciens combattants d'Indochine et d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée ou disposant de très faibles ressources, à titre « d'attente » de la retraite, ne bénéficie plus qu'à un nombre réduit d'anciens combattants, la plupart ayant désormais basculé vers les régimes de retraite.

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 740,12 euros par mois ;
- résider en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer.

Au 30 juin 2002, 9.082 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 740,12 euros par mois au 1^{er} janvier 2002.

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 898,26 euros par mois.

Au 30 juin 2002, 4.881 personnes percevaient l'AD.

- 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 1.151,19 euros par mois au 1^{er} janvier 2002 et ne peut être inférieure au revenu minimum assuré par l'AD.

Au 30 juin 2002, 4.201 personnes touchaient l'APR.

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 122 de la loi de finances pour 2000 avait fixé au 31 décembre 1999 la date de clôture de l'entrée dans le dispositif. L'ensemble des bénéficiaires ayant aujourd'hui atteint l'âge de la retraite, le dispositif est éteint et aucun crédit n'est plus inscrit à ce titre.

L'âge des allocataires s'échelonne en effet de 58 à 65 ans : concernant l'APR, 74 % des bénéficiaires ont 60 ans ou plus et la plupart partiront à la retraite d'ici trois ans. On peut prévoir qu'en 2006, il n'y aura plus qu'un nombre résiduel d'allocataires (de 100 à 200).

Votre rapporteur voudrait cependant tempérer l'appréciation sévère qui pourrait résulter de la simple lecture de la dotation du fonds de solidarité : la réduction de 45 millions d'euros de cette dotation, outre qu'elle est justifiée par la démographie des bénéficiaires, **permet en réalité, par redéploiement, de financer une action de solidarité d'une tout autre ampleur, à savoir d'amorcer le processus de décrystallisation** des pensions et retraites des anciens combattants d'outre-mer.

c) Un pas en avant : le relèvement significatif du plafond de la retraite mutualiste du combattant

Le projet de budget pour 2003 poursuit le relèvement du plafond majorable entamé en 1998, et l'accélère, puisque le relèvement correspond cette année à 7,5 points d'indice, contre 5 les années passées. **Cette évolution devrait permettre d'atteindre dès 2004 l'objectif des 130 points**, demandé par les associations et que votre rapporteur considère effectivement comme raisonnable.

La rente mutualiste du combattant

L'idée d'une rente mutualiste du combattant a vu le jour au lendemain de la première guerre mondiale. Son principe était de créer un lien de solidarité entre l'effort personnel d'épargne des anciens combattants et la reconnaissance de la Nation, par l'intermédiaire du concours financier de l'Etat.

• La retraite mutualiste comporte trois éléments de base :

- la rente personnelle, produite par la capitalisation des versements personnels de l'adhérent ;

- la majoration d'Etat, au titre du droit à réparation : son taux est fixé en pourcentage de la rente personnelle acquise. Il varie, en fonction de l'âge de l'adhérent au moment de son adhésion et du conflit auquel il a participé, ainsi que de l'ancienneté du titre détenu (carte du combattant ou titre de reconnaissance de la Nation), de 12,5 à 60 % ;

- la revalorisation ou majoration légale qui vise à compenser l'inflation et à permettre le maintien du pouvoir d'achat des rentes.

• Le total, formé par la rente personnelle et la majoration d'Etat, ne peut dépasser un montant maximal dénommé « Plafond majorable » :

La loi de finances pour 1998 a sensiblement modifié la détermination de ce plafond en l'indexant sur l'indice des pensions militaires d'invalidité.

Fixé au départ à 95 points, le plafond a été revalorisé à plusieurs reprises. Le projet de loi de finances pour 2003 le porte à 122,5 points, soit 1.560 euros (sur la base de la valeur du point au 1^{er} janvier 2002).

• **Un certain nombre d'avantages sont attachés à la retraite mutualiste :**

- les versements personnels effectués en vue de sa constitution sont déductibles des revenus imposables nets entrant dans le calcul de l'impôt sur le revenu, dans la limite du plafond ;
- les arrérages, dans la limite du plafond, sont exonérés de l'impôt sur le revenu ;
- les capitaux reversés au décès du bénéficiaire, à la personne de son choix, sont exonérés des droits de succession.

Votre rapporteur voudrait cependant faire deux observations concernant l'outil de solidarité que constitue la retraite mutualiste.

Il ne remet pas en cause le relèvement du plafond, qui est légitime et qu'il préconise depuis de nombreuses années. Il remarque cependant que **la plupart des adhérents à la retraite mutualiste n'atteignent jamais ce plafond**, car leur capacité d'épargne est le plus souvent insuffisante.

Votre rapporteur est très attaché au principe de la retraite mutualiste qui lie l'effort personnel et la reconnaissance de la Nation. C'est pourquoi il approuve le relèvement du plafond qui constitue à la fois une reconnaissance de l'effort de prévoyance des anciens combattants et une reconnaissance des services qu'ils ont rendus à la France.

Il lui semble toutefois que le levier du taux de participation de l'Etat devrait être mieux utilisé, de façon à valoriser l'effort d'épargne de ceux, parmi les titulaires d'une rente, qui ont la capacité d'épargne la plus faible.

L'avancée que constitue le relèvement du plafond s'accompagne toutefois d'une **mesure d'économie importante sur le mode de calcul du taux de participation de l'Etat**.

Cet ajustement vise à **mettre les crédits budgétaires en rapport avec ce qui est réellement versé aux anciens combattants par les sociétés mutualistes** : le remboursement actuel se faisait en effet sur la base de contrats « aliénés », c'est à dire excluant le reversement du capital constitué non redistribué en rente au décès du bénéficiaire. Or, la majorité des contrats conclus est constituée de contrats « réservés », ouvrant cette possibilité. Le remboursement effectué par l'Etat était donc supérieur aux sommes effectivement versées. Celui-ci se fera donc dorénavant sur la base de contrats « réservés ».

Votre rapporteur observe enfin que l'accès à la retraite mutualiste reste imparfait ; il existe, en effet, une incohérence dans le fait d'élargir l'attribution de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la

Nation, tout en continuant à limiter la possibilité de se constituer une rente mutualiste aux seuls militaires, ou encore dans celui de faire une distinction, pour l'accès à la rente, entre victimes civiles et militaires, quand tous sont ayants droit de « Morts pour la France ».

Les crédits non consommés ou annulés, à hauteur de 1,6 million d'euros, en gestion 2001, auraient pu servir à étendre l'accès à cette forme de prévoyance, qui est aussi une réparation.

3. Vers un nouveau souffle pour la politique de la mémoire ?

« Patrimoine commun de la Nation, la mémoire est l'un des fondements de notre société. Les actions entreprises pour la transmettre et la faire vivre s'adressent à tous nos concitoyens, et plus particulièrement aux jeunes générations¹ ».

C'est par cette phrase que le secrétaire d'Etat aux anciens combattants résume ses ambitions pour la politique de la mémoire.

Les errements dénoncés depuis plusieurs années par votre rapporteur ne sont pas, loin s'en faut, tous réglés. Cependant on constate un retour, certes encore timide, à une politique de la mémoire qui se donne davantage les moyens de ses ambitions.

a) Une évolution contrastée des crédits

Le manque de lisibilité de la nomenclature budgétaire et le partage, parfois incompréhensible, des crédits entre le budget des anciens combattants et celui de la défense rend très difficile une appréciation globale des moyens consacrés à la politique de la mémoire.

Comme les années passées, votre rapporteur ne peut que regretter cette présentation qui, au-delà de la difficulté qu'elle entraîne pour la compréhension des moyens de la mémoire, est révélatrice du manque de vue d'ensemble de cette politique.

¹ Dossier de presse de présentation du budget.

Evolution des crédits consacrés à la mémoire

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution (en %)
Budget de la Défense	19,76	19,24	- 2,6
Chapitre 31-96, article 30 Personnel recruté à l'étranger (entretien des nécropoles nationales)	0,56	0,57	+ 0,1
- Chapitre 34-01, article 11 (pour 2002) Fonctionnement SGA - Chapitre 34-01, article 29 (à partir de 2003) Direction de la mémoire, dépenses spécifiques (nouveau)	2,49	3,43	+ 37,7
- Chapitre 37-61, article 10 (pour 2002) Entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger - Chapitre 34-01, article 28 (à partir de 2003)	1,22	1,33	+ 9,0
- Chapitre 54-41, article 98 Remise en état des sépultures de guerre (crédits de paiement)	4,88	6,60	+ 35,2
- Chapitre 66-50, article 61 Dotation pour les fondations de mémoire	9,15	3,35	- 63,3
- Chapitre 66-50, article 62 Tourisme de mémoire	1,45	3,96	+ 172,9
Budget des anciens combattants	2,19	2,33	+ 5,99
- Chapitre 46-03, article 10 Frais de voyage sur les tombes des Morts pour la France	0,20	0,20	0,0
- Chapitre 46-04, article 20 Subvention en faveur des actions de mémoire	1,99	2,13	+ 6,5
TOTAL	21,95	21,57	- 1,7

Si les crédits inscrits au budget de la défense continuent à diminuer (à un rythme toutefois inférieur à celui de l'an passé), les actions qui restent financées par le budget des anciens combattants, et notamment les subventions aux associations qui sont le premier vecteur de la mémoire, progressent de près de 6 %.

La baisse des crédits inscrits au budget de la défense s'accompagne cependant d'une réallocation des moyens qui traduit à la fois de nouvelles orientations, comme l'ouverture de la mémoire combattante au grand public, et une volonté de tenir les engagements.

Ainsi, malgré la baisse des crédits, votre rapporteur note, avec satisfaction, la **reprise du programme de rénovation des nécropoles nationales et des sépultures de guerre**, qui se traduit par une augmentation enfin substantielle des crédits de paiement du chapitre 54-41.

A ce sujet, on peut néanmoins regretter que la révision des modalités de financement de l'entretien des carrés communaux ne soit toujours pas à l'ordre du jour et, en particulier, que la participation de l'Etat, fixée à 1,22 euros (8 francs) par un arrêté de 1980, reste inchangée, car elle reporte sur les communes et les associations le coût¹ d'une opération qui devrait relever à titre principal de l'Etat.

b) L'ouverture de la mémoire combattante au grand public

Le projet de budget pour 2003 procède à un effort important, grâce à des redéploiements de crédits, concernant la transmission au grand public de la mémoire combattante.

Ainsi les crédits consacrés au « tourisme de mémoire », qui restait encore embryonnaire, sont multipliés par 2,7 dans le projet de budget pour 2003.

Le développement du « tourisme de mémoire » apparaît en effet aujourd'hui être une action particulièrement intéressante, car **il accompagne la mutation du public, qui visite aujourd'hui** les grands lieux de mémoire : ceux-ci ont, en effet, été aménagés à une époque où il n'était pas nécessaire d'expliquer leur raison d'être aux pèlerins qui venaient s'y recueillir.

Si leur fonction commémorative demeure, ils sont également devenus des lieux où le public vient s'initier à l'histoire.

L'initiative prise, en partenariat avec le secrétariat d'Etat au tourisme, visant à mettre en place des « chemins de mémoire » reliant des sites principaux, choisis en fonction de leur intérêt historique, s'inscrit dans cette volonté d'ouverture.

D'autre part, le programme de mise en place de panneaux d'information et de documentation modernisés dans les lieux de mémoire que sont les nécropoles nationales est aujourd'hui aux 4/5^{èmes} achevé. Votre rapporteur ne peut qu'encourager la poursuite de la modernisation de l'accueil des visiteurs et de la valorisation des sites, à l'image des opérations réalisées à Chasseneuil-sur-Bonnieure (Charente) ou Tobrouk (Tunisie).

Votre rapporteur espère cependant que ces initiatives se concrétiseront rapidement. Il rappelle, à ce sujet, que les crédits de la mémoire sont ceux dont la consommation reste, de manière chronique, la plus faible : des reports de crédits qui atteignent 1 million d'euros en 2001 (soit le tiers des crédits votés en 2000), 2,2 millions d'euros non consommés en fin d'exercice 2001 (soit en réalité à peine 45 % de crédits consommés en un an).

¹ Celui-ci est estimé à 5,8 euros par tombe et par an.

c) La mémoire, inscrite au rang des missions de l'ONAC

La pérennisation, à l'ONAC, de la mission des « assistants mémoire », à travers la transformation de leur statut d'emploi jeune en emplois contractuels de catégorie A, apporte enfin une réponse à la question, soulevée par votre rapporteur dans son avis sur la loi de finances pour 2002, de l'absence de pilotage de la politique de la mémoire sur terrain.

La convention d'objectifs et de moyens, conclue le 15 octobre 2002 entre l'ONAC et ses autorités de tutelle, prévoit en effet la présence d'un assistant au sein de chaque service départemental, chargé de mettre en œuvre les partenariats au niveau local, en particulier avec l'Education nationale.

Toutefois, **votre rapporteur note qu'aucun moyen supplémentaire n'est prévu à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2003.** Il en déduit que ces contrats devront être financés sur les ressources propres de l'Office, ce qui risque d'aller au-delà de l'effort réalisable par l'ONAC, dans le contexte de mise en place de la convention d'objectifs et de moyens.

Il regrette donc que le transfert à l'ONAC d'une charge importante de la politique de la mémoire, qui répond, certes, au besoin d'un pilotage de proximité, ne s'accompagne pas, une fois de plus, du transfert des moyens correspondants.

B. DES AVANCÉES NÉANMOINS SIGNIFICATIVES SUR DES QUESTIONS JUSQU'ICI EN SUSPENS

Plus que l'évolution générale des crédits, ce sont les améliorations concrètes permises par ce projet de budget, sur des questions restées trop longtemps sans réponse, qui sont remarquables.

Votre commission insistait, en effet, depuis plusieurs années sur un certain nombre d'améliorations nécessaires des dispositifs en faveur des anciens combattants. Votre rapporteur se félicite de constater que certaines d'entre elles, au moins, ont trouvé un écho favorable dans ce projet de loi de finances pour 2003.

1. Le chantier de la dé cristallisation enfin ouvert

Ce qu'on retiendra avant tout de ce projet de budget pour 2003 est, sans aucun doute, l'amorce d'un processus global de dé cristallisation des pensions et des retraites d'outre-mer. Il s'agit d'un geste historique,

attendu depuis près de 40 ans, et que votre commission réclamait chaque année, inlassablement.

a) Une question en suspens depuis 40 ans

« La France s'honorerait en levant cette injustice ».

Telle était l'appréciation de M. Jacques Floch, alors secrétaire d'Etat aux anciens combattants, en réponse aux questions de votre rapporteur sur les perspectives de la décrystallisation, lors de son audition, le 25 octobre 2001, devant votre commission.

Force est de constater que cette profession de foi était jusqu'ici restée lettre morte, nonobstant des mesures toujours partielles et temporaires, qui ont suscité beaucoup d'espoirs, malheureusement sans lendemain.

La cristallisation

• Un mécanisme lié à la décolonisation

Les anciens combattants ressortissants des pays autrefois placés sous la souveraineté de la France, et qui ont combattu sous son drapeau lors des deux conflits mondiaux, ont eu, jusqu'en 1958, les mêmes droits à pension que les nationaux français.

En 1959, puis en 1960, en liaison avec les processus de décolonisation, le Parlement a adopté un dispositif dit de « cristallisation », qui a bloqué la valeur des points de pension à la valeur atteinte lors de l'accession à l'indépendance de ces pays.

• Les trois régimes juridiques de la cristallisation

- Le régime juridique découlant de *l'article 170 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959* (ressortissants des pays de l'Indochine) :

Les conditions de cristallisation ont été très rigoureuses : les indemnités, substituées aux pensions, sont calculées sur la base du tarif en vigueur en 1956, soit 0,48 euro (3,14 F). Il n'a jamais été revalorisé. Aucun droit nouveau, révision ou réversion, n'a été admis. Aucune dérogation par décret n'est possible. Les intéressés pouvaient également opter pour le versement d'un capital, jusqu'au 11 mars 1960 ;

- Le régime mis en place par *l'article 71 de la loi de finances pour 1960* (régime de droit commun) :

Les conditions, de même nature que dans le premier régime, peuvent être assouplies par décret, pour une durée d'un an reconductible. A ce titre, les bénéficiaires ont pu continuer à percevoir les droits accessoires à la pension (appareillage) et la possibilité de droits nouveaux et de réversion de la pension a été ouverte à plusieurs reprises.

- Le régime découlant de *l'article 26 de la loi de finances pour 1962* (ressortissants algériens) :

Les pensions des ressortissants algériens ont été soumises, dès l'indépendance, aux dispositions de l'article 71 de la loi de finances pour 1960.

Mais plusieurs décisions des juridictions administratives ont considéré que cet article était contraire aux accords d'Evian, et ont écarté son application aux ressortissants algériens.

En conséquence, le législateur a adopté un nouveau dispositif qui redonne aux allocations versées leur caractère de pension, mais cristallise la valeur du point à celle atteinte le 3 juillet 1962, date de l'indépendance.

• Les conséquences de la cristallisation

La valeur du point est extrêmement disparate, selon la nationalité des pensionnés : de 0,48 euro (3,14 F) dans les pays de l'ex-Indochine, où aucune revalorisation n'est intervenue, à 6,87 euros (45,05 F) à Djibouti. Elle atteint 1,96 euro (12,88 F) au Sénégal, mais seulement 1,18 euro (7,77 F) au Maroc et en Tunisie.

Une forclusion pesait, *de facto*, sur les nouvelles demandes jusqu'à la loi de finances pour 2001 pour les retraites du combattant relevant du régime de droit commun, et à la loi de finances pour 2002 pour celles relevant du régime de 1959, ainsi que pour les ayants cause.

• Des mesures de compensation toujours partielles et temporaires

Pour mieux mesurer le changement d'ampleur que prend aujourd'hui le processus de décristallisation, votre rapporteur estime qu'il n'est pas inutile de dresser un bilan des mesures intervenues jusqu'ici.

Une possibilité de déroger par décret, à titre temporaire (un an, reconductible), à certaines dispositions du dispositif de cristallisation avait été ouverte, pour tous les ressortissants, à l'exception de ceux qui relevaient du régime indochinois.

De telles dérogations, sous la forme de majorations de la valeur du point cristallisé, ont bénéficié de façon ponctuelle aux ressortissants des Etats d'Afrique subsaharienne à compter de 1971, et à ceux du Maghreb à partir de 1981. Cependant, la dernière majoration générale remonte à 1994 pour les pensions militaires d'invalidité et 1995 pour la retraite du combattant.

Des dérogations pour la reconnaissance de droits nouveaux ont également été accordées de manière systématique de 1961 à 1991 (à l'exception des ayants cause pour lesquels ce droit a été interrompu de 1979 à 1982). Depuis 1992, ces dérogations n'ont été reconduites que pour la retraite du combattant.

Pour éviter la procédure du renouvellement annuel des dérogations, quelques pas, certes timides, doivent être mis à l'actif du précédent gouvernement :

- *l'article 109 de la loi de finances pour 2001* lève définitivement la forclusion qui pesait sur la retraite du combattant, pour les ressortissants du régime de cristallisation de droit commun ;

- *l'article 131 de la loi de finances pour 2002* étend cette mesure aux ressortissants de l'ex-Indochine ;

- *l'article 132* de la même loi lève la forclusion pesant sur les demandes d'ayants cause de titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

Cependant **la décristallisation restait au milieu du gué, dans la mesure où les pensions, anciennes ou nouvellement attribuées, continuent d'être versées au taux cristallisé.**

• Les conséquences de l'arrêt Diop

Votre rapporteur note, qu'au surplus, les levées de forclusion décidées en 2001 et 2002 « *se contentaient 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 »¹.

Statuant au contentieux le 30 novembre 2001, le Conseil d'Etat² a, de surcroît, considéré que le droit à pension, constitutif d'un droit patrimonial au sens de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ne pouvait se voir opposer le critère de nationalité et qu'un tel critère était constitutif d'une discrimination, en l'absence de justifications objectives et raisonnables.

Votre rapporteur note cependant que le Conseil d'Etat n'a pas voulu s'engager dans une solution « constructive » récusant le critère de nationalité, **il n'a pas fixé les conditions que devrait respecter une solution alternative, au-delà du respect de deux principes : l'égalité du traitement et le respect de la dignité du requérant.**

C'est pourquoi, ainsi que le notait M. Anicet Le Pors, rapporteur de la commission d'étude sur la revalorisation des rentes, des pensions et des retraites des anciens combattants d'outre-mer : « *plusieurs associations en ont tiré la conclusion que le Conseil d'Etat imposait au Gouvernement la « dé cristallisation » complète des pensions (...). Mais la décision du Conseil d'Etat (...) est aussi compatible avec des solutions de « dé cristallisation partielle » réparant l'injustice mais tenant compte des différences de pouvoir d'achat des pays* »³.

Cette mise au point semblait importante à votre rapporteur, à l'heure où s'engage enfin un processus global de dé cristallisation.

b) L'amorce attendue d'un règlement global

Le projet de loi de finances pour 2003 s'engage résolument dans un processus de dé cristallisation global : à cet effet, 72,5 millions d'euros sont provisionnés (58,25 millions au titre des pensions militaires d'invalidité et 14,25 millions au titre de la retraite du combattant), dans l'attente d'un projet de loi fixant définitivement le nouveau mode de calcul des retraites et pensions des anciens combattants d'outre-mer.

Votre rapporteur regrette toutefois que le secrétariat d'Etat n'ait pas voulu préciser plus avant les hypothèses qui ont servi de base à la fixation de ces deux provisions.

La mobilisation, autour de cette mesure, de **90 % des moyens nouveaux du budget des anciens combattants pour 2003**, témoigne de la

¹ Avis n° 91, tome VII 2001-2002.

² Conseil d'Etat « Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère de la Défense c/Diop » 30 novembre 2001.

³ Anicet Le Pors, rapporteur – Colloque à l'IHEDN, 21 janvier 2002

volonté du Gouvernement de parvenir enfin à une solution à la hauteur de la générosité de la France¹ et du sacrifice de ceux qui ont jadis combattu pour elle.

Votre rapporteur comprend que la solution à cette question en suspens depuis quarante ans demande une concertation, notamment avec les Etats où résident ces anciens combattants. C'est pourquoi, dans une volonté d'aboutir à une solution constructive, votre rapporteur souhaite apporter sa pierre, en faisant deux recommandations.

- La décrystallisation ne doit pas aboutir à commettre une deuxième injustice, à l'égard des anciens combattants français, cette fois. C'est pourquoi la prise en compte de la parité des pouvoirs d'achat, comme un des critères du calcul de la valeur du point de pension dans les différents Etats, apparaît nécessaire. On rappellera également qu'une revalorisation brutale, à la hauteur de la valeur du point en France, conduirait à donner aux anciens combattants un pouvoir d'achat de nature, là où ils sont particulièrement nombreux, à déstabiliser les structures sociales des pays où ils résident.

C'est à cette aune que votre rapporteur a examiné les conclusions du rapport de la Commission d'étude sur la revalorisation des rentes, des pensions et des retraites des anciens combattants d'Outre-mer² et qu'il examinera la solution proposée par le futur projet de loi du Gouvernement.

¹ On rappellera, pour mémoire, que la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Portugal, notamment, ont choisi de supprimer les pensions pour les ressortissants de leurs anciennes colonies.

² Cette commission, créée par l'article 110 de la loi de finances pour 2001, a rendu son rapport au Premier Ministre le 17 avril 2002.

Les conclusions de la Commission d'étude sur la revalorisation des rentes, des pensions et des retraites des anciens combattants d'outre-mer

« Trois types de positions peuvent être envisagées :

« 1. La « décrystallisation totale » : c'est la solution avancée par les avocats de M. Diop. Sa perspective a soulevé, on le comprend, la liesse des centaines de requérants et des anciens combattants sénégalais. Elle est soutenue, en solidarité, par les associations d'anciens combattants français. C'est une solution coûteuse, finalement peu conforme au principe d'égalité, mais c'est la plus confortable et on peut toujours se dire qu'il y a des distorsions bien plus discutables dans le monde. Une attitude généreuse vis-à-vis des populations africaines ne serait pas déplacée.

« 2. La « décrystallisation fondée sur le pouvoir d'achat » : c'est la position de Bercy et celle de la proposition de loi de juin 2001 du groupe socialiste. Elle est peu coûteuse, mais elle ne serait modérément avantageuse que pour les pays du Maghreb et de l'ancienne Indochine. Pour le Sénégal, par exemple, la valeur du point de pension militaire d'invalidité est actuellement « cristallisée » à 27,97 francs (contre 83 francs en France, rappelons-le) ; elle serait ramenée à 5,01 francs. Le ministère des finances a proposé une variante à cette position : elle consisterait à maintenir la cristallisation, pour les pays qui perdraient à l'application de la méthode des pouvoirs d'achat, qui serait appliquée aux bénéficiaires.

« 3. La « décrystallisation partielle » : elle serait basée sur une formule donnant la nouvelle valeur du point par addition d'une partie fixe discrétionnaire (entre 0 et 83 francs) et une partie variable calculée sur la base des rapports de pouvoirs d'achat. On pourrait moduler partie fixe et partie variable, de manière à rendre la nouvelle valeur du point plus ou moins avantageuse. Les coûts varieraient évidemment en fonction des choix effectués. Elle a été admise comme solution de repli par les représentants des associations d'anciens combattants, même s'ils préfèrent la solution n° 1. »

Source : Anicet Le Pors, rapporteur – Colloque à l'IHEDN, 21 janvier 2002.

- La deuxième recommandation concerne la **nécessité de garantir la sécurité juridique du nouveau mode de calcul des pensions et retraites**. A ce titre, la solution, proposée par la commission d'étude, qui permet la fixation d'un mode de calcul identique, faisant entrer la variable des pouvoirs d'achat, pour les combattants français et étrangers, est une piste intéressante.

Compte tenu de l'importance des attentes, votre rapporteur encourage le Gouvernement à concrétiser au plus vite le processus pour lequel le présent projet de budget ouvre les moyens nécessaires.

2. Le retour à une juste 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 »¹.

C'est en ces termes que votre rapporteur faisait part, l'an dernier, de son inquiétude vis-à-vis d'une évidente fragilisation du droit à réparation.

Il se félicite que le nouveau Gouvernement, en prenant des mesures très attendues, aille dans le sens d'une restauration de ce droit, légitime, des anciens combattants.

a) Le rétablissement des droits anciens pour la prise en charge des cures thermales

Dans son rapport de juin 2000², la Cour des Comptes proposait 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 ».

Le précédent gouvernement, après avoir assuré de son intention de garantir le droit à réparation, dont les soins gratuits constituent un des aspects les plus concrets et les plus symboliques, avait finalement remis en cause le dispositif de prise en charge des frais liés aux cures thermales des pensionnés.

Ainsi, profitant d'une décision du Conseil d'Etat invalidant la circulaire sur la base de laquelle s'effectuait, depuis 1995, la prise en charge des frais d'hébergement³, le précédent gouvernement a pris un nouvel arrêté.

Mais cet arrêté ne s'est pas contenté de donner une base légale au dispositif créé par la circulaire du 13 décembre 1995 : il a également subrepticement ramené la prise en charge des frais d'hébergement liés aux cures thermales de 5 à 3 fois le plafond de la sécurité sociale, c'est-à-dire de 750 à 450 euros.

Votre commission avait dénoncé cette mesure comme 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 ».

C'est donc avec une grande satisfaction et un grand soulagement que votre rapporteur constate le retour aux droits anciens dans la prise en charge de ces frais d'hébergement.

¹ Avis n° 91, tome VII, 2001-2002.

² « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », Cour des Comptes, juin 2000.

³ La fermeture des hôpitaux militaires avait rendu inapplicables, en pratique, les dispositions du code concernant la prise en charge de l'hébergement des anciens combattants lors des cures thermales.

Il constate cependant que les crédits consacrés au thermalisme (*chapitre 46-27, art. 20*) continuent de diminuer : l'ajustement à la baisse des crédits pour 2003 (qui atteint 13,8 %) traduit à l'évidence la diminution du nombre de curistes, à la suite de l'abaissement du plafond de prise en charge. Mais aucun moyen nouveau n'est inscrit pour financer le retour aux droits anciens, alors que l'abaissement avait conduit l'an passé à une économie de 2,3 millions d'euros.

S'il n'est pas inquiet concernant les droits individuels de chaque pensionné, dans la mesure où ces crédits sont des crédits évaluatifs, votre rapporteur aurait cependant espéré que le principe de sincérité budgétaire ait conduit le Gouvernement à majorer ces crédits.

b) L'amélioration de la prise en compte des psychotraumatismes de guerre

La prise en compte des psychotraumatismes de guerre pour l'attribution d'une pension militaire d'invalidité reste aujourd'hui imparfaite.

Les psychotraumatismes de guerre : une prise en compte inaboutie

La prise en compte des troubles psychiques parmi les affections ouvrant droit à une pension d'invalidité n'a été que très récemment reconnue. Cette prise en compte renvoie actuellement à deux textes :

- *le décret du 10 janvier 1992* a, le premier, déterminé des règles et un barème pour la classification et l'évaluation des troubles psychiques de guerre. Il a été complété par une circulaire du 6 mars 1992 qui prévoit une enquête biographique devant permettre de mettre en évidence l'implication du requérant dans un événement traumatique indiscutable ;

- *la circulaire du 18 juillet 2000*, qui remplace celle de 1992, a assoupli les conditions de reconnaissance des psychotraumatismes, en établissant une liste d'affections qui donne lieu à présomption d'imputabilité lorsque le requérant a participé à certaines opérations limitativement désignées.

De nombreux rapports, et notamment un rapport d'information sur les conditions d'engagement des militaires français dans le Golfe et dans les Balkans, tendent à prouver que la liste des affections établie par la circulaire du 18 juillet 2000 est devenue obsolète.

Votre rapporteur ne nie pas que le rapport sur les psychotraumatismes de guerre, demandé par l'article 130 de la loi de finances pour 2002, a été un premier pas dans l'amélioration de la connaissance de ces pathologies.

Les conclusions du rapport sur les psychotraumatismes de guerre

« Il peut paraître tentant de transposer en France certaines expériences étrangères comme la création de centres spécialisés pour les anciens combattants, à l'image de ce qui a été fait à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons.

« Néanmoins, de l'avis des spécialistes qui se sont penchés sur cette question, de telles expériences rencontrent des limites importantes :

« - l'efficacité de tels centres n'est pas démontrée : ils peuvent même au contraire contribuer à entretenir un état morbide et à développer un sentiment de réaction contre l'Etat qui les a conduits à cette situation ;

« - leur création se heurterait à la difficulté de trouver des personnels compétents en nombre suffisant, alors que la dispersion géographique de cas, en nombre limité, n'amènerait pour ces centres qu'une activité nécessairement réduite ;

« - d'ores et déjà, un certain nombre de militaires font appel à d'autres réseaux de soins que celui du ministère de la défense ;

« - le système de soins français dispose de ressources qu'il convient de ne pas négliger et l'expérience de la prise en charge des victimes d'attentats ou d'accidents graves peut utilement être utilisée.

« Aussi paraît-il préférable de s'appuyer sur l'existant plutôt que de créer des centres nouveaux, et d'insister sur le dépistage, l'information et la sensibilisation des équipes susceptibles de prendre en charge les intéressés, que ce soit en matière de pensions ou de soins. »

Conformément à ces conclusions, la création d'un bilan médical gratuit en matière de santé psychique constitue une première mesure concrète dans la prise en charge de ces affections.

Selon le secrétariat d'Etat aux anciens combattants, cette mesure a pour objectif d'améliorer l'expertise médicale des nouvelles pathologies et de mieux orienter les anciens combattants dans la prise en charge des affections dont ils souffrent¹.

Il précise également que *« dans un premier temps, la mesure s'adresse à une population d'anciens militaires appelés ou de carrière pouvant souffrir de troubles psychiques ; ultérieurement d'autres pathologies émergentes devraient être prises en considération dans ce cadre »*.

Cette mesure, qui ouvre le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre aux nouvelles formes du droit à réparation, est un progrès important.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire, établi en application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

De la même manière, la création d'un Observatoire de la santé des vétérans devrait permettre d'assurer une meilleure prévention et un meilleur suivi sanitaire des anciens combattants ainsi qu'une mise à jour régulière des pathologies ouvrant droit à cette nouvelle disposition.

Votre rapporteur **regrette toutefois que la création de ce dispositif ne s'accompagne pas d'une définition plus précise des modalités de prise en charge du traitement des affections diagnostiquées** lors de ces bilans. Il encourage donc le Gouvernement à prendre, dans les plus brefs délais, des mesures concrètes à cet effet pour assurer la prise en charge complète des psychotraumatismes de guerre.

c) Un outil au service du droit à réparation : la modernisation de l'INI

L'INI tient une place toujours importante dans la politique de réparation. C'est pourquoi votre rapporteur a insisté, les années précédentes, pour que, tout en gardant sa spécificité, l'Institution puisse obtenir les moyens de faire face aux défis qu'elle doit affronter :

- enjeux administratifs avec la participation au service public hospitalier, le passage en dotation globale et la mise aux normes de sécurité ;

- défi médical et technique avec la préparation de la visite d'accréditation de l'ANAES ;

- défi humain avec la réduction du temps de travail et les difficultés de recrutement de personnel médical et paramédical.

Votre rapporteur se félicite des mutations engagées pour préparer la visite d'accréditation de l'ANAES, prévue en novembre 2002, et qui devraient permettre à l'INI d'intégrer pleinement le service public hospitalier, tout en conservant sa spécificité de pôle d'expertise en matière de handicap et de faire profiter de cette expertise un public plus large.

Cette ouverture est d'autant plus nécessaire que, mis à part le centre de pensionnaires, les services de l'INI fonctionnent en sous-régime :

Taux d'occupation	2000	2001
Centre de pensionnaires	94,6 %	86,5 %
Centre médico-chirurgical	88 %	73,6 %

Si cette baisse d'activité est en partie due aux lits immobilisés du fait des travaux de mise aux normes, elle résulte également du manque de moyens, en particulier humains, et de l'obsolescence des structures.

C'est pourquoi votre rapporteur est heureux de constater que les crédits seront, cette année, en phase avec les exigences de ces mutations :

- **les crédits de fonctionnement** augmentent de 4,18 % pour financer, notamment le « repyramidage » des corps médicaux, afin de donner des perspectives de carrière au personnel soignant et donc de parer aux difficultés de recrutement. L'Institution perçoit également, depuis le 1^{er} juin 2001, la dotation globale hospitalière ;

- **les crédits d'investissement**, inscrits au *chapitre 67-10* (art. 70) du budget de la défense, connaissent une progression de 95,2 % : ils doivent permettre de financer les travaux de mise aux normes de sécurité ainsi que les travaux d'adaptation qui seront exigés par l'ANAES, tout en préservant le patrimoine historique que représente l'Hôtel des Invalides.

La signature, prévue pour la fin de l'année 2002, d'une convention d'objectifs et de moyens (2003-2005) et qui prendra le relais du projet d'établissement 1998-2002, devrait permettre de donner à l'Institution un cadre de financement pluriannuel et d'optimiser ainsi son fonctionnement.

3. L'ONAC : la réforme des institutions du monde combattant réellement engagée

a) Une convention d'objectifs qui s'appuie sur un bilan de l'activité de l'ONAC

Près de 70 ans après sa création, l'ONAC est confronté à l'obligation de s'adapter à l'évolution de ses ressortissants originels, du fait de l'avancée en âge des générations combattantes et de l'augmentation probable du nombre des veuves d'anciens combattants.

Cette évolution entraîne d'importantes évolutions dans les missions de l'établissement public, évolutions constatées dans le bilan d'activité annexé à la convention d'objectifs :

- l'activité traditionnelle de l'Office -la reconnaissance et la réparation- est appelée à décroître fortement dans les prochaines années, du fait de la démographie du monde combattant ;

- l'action de solidarité, en revanche, sera amenée à prendre une place de plus en plus importante :

Projection de l'activité d'action sociale à l'horizon 2007

(unité)

Type d'intervention	2000	2007
Allocation du fonds de solidarité	9.405	0
Secours individuels	30.948	60.000
Visite à domicile de ressortissants âgés	n.c.	10.000
Suivi de lits en maison de retraite	1.500	10.000
Secours individuels attribués par les ambassades	9.151	20.000

Source : ONAC

- la politique de la mémoire devrait prendre une place grandissante, en même temps que son rôle évoluera de la commémoration vers l'information historique.

C'est donc à la lumière de ce bilan d'activité qu'une convention d'objectifs et de moyens a été conclue entre l'ONAC et ses autorités de tutelle, et approuvée par le conseil d'administration de l'Office, le 15 octobre 2002, à plus de 80 % des suffrages exprimés.

La convention d'objectifs et de moyens : quatre axes pour l'avenir de l'ONAC

• Conforter l'ONAC dans l'exercice de ses missions :

- accroître l'action de solidarité en faveur du monde combattant ;
- rénover le partenariat de l'ONAC avec le monde combattant ;
- mettre en place pour 2007 le réseau nécessaire à la participation aux actions de mémoire ;
- achever, en 2003, le transfert de responsabilité entre les services de l'Etat et ceux de l'ONAC, concernant notamment la gestion de la retraite du combattant et la délivrance de cartes et titres ;
- poursuivre la gestion financière de l'indemnisation des orphelins de la déportation juive et des spoliations de biens juifs.

• Optimiser la structure de l'ONAC :

- renforcer la capacité d'expertise de la direction générale ;
- moderniser la gestion des effectifs ;
- rationaliser les structures départementales.

• Assurer à l'ONAC les moyens nécessaires pour faire face à ses missions :

- mettre en place les moyens financiers suffisants pour couvrir les charges administratives de l'Office ;
- garantir l'équilibre financier des établissements de l'ONAC (maisons de retraite et écoles de reconversion professionnelle).

• Développer les outils de gestion prévisionnelle :

- mieux cerner les coûts et les ressources par pôle d'activité ;
- mettre en place de nouveaux outils de gestion à partir de 2005 ;
- informatiser la gestion des effectifs de l'ONAC.

Votre rapporteur approuve l'effort entrepris pour moderniser l'Office, et, en particulier, le développement d'indicateurs d'activité et d'outils d'évaluation, qui devraient permettre d'optimiser son activité.

La rationalisation du réseau des maisons de retraite de l'ONAC et la politique de « labellisation » poursuivie par l'Office pour améliorer l'offre de places était indispensable. Elles devraient permettre d'apporter, aux anciens combattants qui en ont besoin, une qualité d'accueil en établissement qui conciliera proximité et transmission de la mémoire.

L'ouverture à de nouveaux publics des écoles de rééducation professionnelle, entamée depuis plusieurs années, devait également s'accompagner d'une rationalisation de la gestion : la tarification au coût réel des prestations permettra d'équilibrer les comptes de ces établissements et éviter de nouveaux drames, comme la fermeture de l'école de Béziers.

Votre rapporteur **aurait toutefois souhaité un engagement financier de l'Etat dans ce processus de modernisation**, qui tend pourtant à faire de l'Office l'instrument de proximité de la politique envers les anciens combattants.

b) Accompagner l'évolution des missions de l'ONAC

Votre rapporteur ne peut s'empêcher de faire part de son **inquiétude quant aux modalités d'intervention en matière d'action sociale de l'ONAC**, qui est pourtant une des missions qui devrait, du dire même de ses autorités de tutelle, connaître le plus fort développement dans les prochaines années, compte tenu de la démographie de ses ressortissants.

La mise en place de règles concernant les « niveaux d'intervention » en fonction du type de situation pour assurer l'égalité des ressortissants sur l'ensemble du territoire constitue bien évidemment un progrès, et la dimension d'action sociale de l'Office est prise en compte dans la convention d'objectifs et de moyens, qui prévoit le recrutement d'un nombre important d'assistantes sociales pour le suivi personnalisé des ressortissants¹.

Mais le plan de recrutement reste sans doute insuffisant, car il ne prévoit que 41 assistantes sociales à temps plein et 18 à temps partiel, ce qui ne permettra pas à chaque service départemental de disposer d'une assistante sociale, même à temps partiel.

Votre rapporteur est conscient de l'ampleur de l'effort dégagé cette année, en termes de moyens nouveaux, en faveur de la décrystallisation et de la nécessité de planifier les efforts de réforme sur la législature, qui explique

¹ Les crédits correspondants sont, toutefois, inscrits au chapitre 36-50 du budget des anciens combattants et non au chapitre 46-51 (subvention d'action sociale).

sans doute en partie l'absence de mesure nouvelle en direction de l'action sociale de l'ONAC.

Il lui semble cependant nécessaire de prévoir, dans les années à venir, une **revalorisation de la subvention d'action sociale versée par l'Etat, pour accompagner l'ONAC dans l'évolution de ses missions.**

II. DES PISTES PRIORITAIRES POUR L'AVENIR, AFIN DE DONNER SA JUSTE PLACE AU MONDE COMBATTANT

Malgré des contraintes budgétaires importantes, le projet de budget pour 2003 apporte donc une première réponse aux injustices les plus manifestes, même si on peut regretter de ne pouvoir aller plus loin dans certains domaines.

Mais les préconisations que votre rapporteur formule ici ne constituent pas des réserves mais autant de pistes pour les années à venir, étant entendu que certaines de ces mesures ne peuvent voir le jour que dans un cadre pluriannuel et sous réserve de conditions budgétaires favorables.

A. ENGAGER UN EFFORT PLURIANNUEL DE REVALORISATION DES PENSIONS

1. Proposer un geste fort en faveur de la retraite du combattant

La retraite du combattant, qui constitue la reconnaissance du service rendu à la Nation, est sans doute la mesure à laquelle, malgré la modestie de son montant, les anciens combattants sont le plus attachés.

C'est aussi la prestation qui concerne le plus grand nombre d'anciens combattants.

C'est pourquoi un geste en faveur de la retraite du combattant serait ressenti comme une marque d'attention particulièrement forte en faveur du monde combattant.

a) L'abaissement de l'âge d'ouverture de la retraite : une demande qui semble aujourd'hui dépassée

Depuis de nombreuses années, les associations demandent un abaissement de l'âge d'ouverture de la retraite du combattant de 65 à 60 ans.

L'article *L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre* prévoit déjà un certain nombre d'exceptions pour lesquelles l'ouverture à 60 ans est possible :

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

- pour les anciens combattants titulaires de l'allocation supplémentaire du FSV ;

- depuis la loi de finances pour 2002, pour tous les titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

Votre rapporteur appuie depuis de nombreuses années cette demande : les dérogations accordées jusqu'ici, motivées par le souci de prendre en compte les difficultés sociales, tendent à transformer en prestation de solidarité une allocation qui doit demeurer une mesure de reconnaissance nationale.

De nombreux anciens combattants connaissent par ailleurs des difficultés financières après 60 ans, quand ils parviennent à la retraite « civile ». Votre rapporteur considère qu'il serait logique, même si la retraite du combattant n'est pas une retraite au sens de la sécurité sociale, d'harmoniser son âge d'ouverture avec celui de la cessation d'activité professionnelle, de manière à ne pas aggraver la différence de revenus.

Votre rapporteur constate toutefois que le précédent gouvernement avait décidé de « jouer la montre » face à cette demande légitime du monde combattant.

L'âge moyen des anciens combattants d'Afrique du Nord, dernière génération concernée par la retraite du combattant, est aujourd'hui de 61 ans. Dans la mesure où le seul calendrier envisageable, compte tenu des contraintes budgétaires, serait un abaissement progressif d'une année par an pendant 5 ans de l'âge d'ouverture de la retraite du combattant, cette mesure semble aujourd'hui avoir perdu de sa pertinence : dans ce schéma, en effet, en 2005, le dernier contingent à avoir servi en Algérie aura atteint l'âge de 63 ans et pourra bénéficier de la retraite du combattant sans qu'il soit nécessaire de poursuivre l'abaissement de l'âge d'accès.

b) Une revalorisation progressive de la retraite : un objectif envisageable sur 5 ans

Aujourd'hui, la seule piste qui demeure concernant la retraite du combattant est celle d'une revalorisation progressive de son montant, fixé actuellement, par référence au point militaire d'invalidité, à l'indice 33, soit pour une valeur du point au 1^{er} janvier 2002 de 12,82 euros, 423,06 euros (2.775 francs).

Cet indice de référence, fixé le 1^{er} janvier 1954 n'a jamais été modifié depuis. Malgré l'application du rapport constant, le pouvoir d'achat de cette retraite s'est donc considérablement dégradé.

C'est pourquoi votre rapporteur n'est pas défavorable à une revalorisation de la retraite du combattant.

Les associations d'anciens combattants demandent une revalorisation de 15 points de cette retraite, faisant passer son montant de 423,06 euros (2.775 francs) à 615,36 euros (4.036 francs) par an.

Votre rapporteur ne mésestime pas le coût d'une telle revalorisation : compte tenu de l'effectif actuel des titulaires de la retraite du combattant, l'augmentation d'un point de la valeur de la retraite du combattant entraîne, pour une valeur du point de 12,82 euros¹, une dépense supplémentaire de 15 millions d'euros. **Au total, la revalorisation demandée par les associations coûterait, à valeur du point constante, plus de 230 millions d'euros.**

Sans aller jusqu'à augmenter brutalement de 15 points la valeur de la retraite du combattant, ce qui serait totalement irréaliste dans le contexte budgétaire actuel, votre rapporteur estime qu'une augmentation progressive de l'indice de référence de la retraite du combattant est possible et qu'en tout état de cause, **une réflexion dans ce sens peut être engagée, dans la perspective des redéploiements de crédits autorisés par la diminution du nombre d'anciens combattants.**

2. Assurer à l'avenir le dynamisme des pensions

a) Le rapport constant : un mécanisme utile mais illisible

Le mécanisme du rapport constant, qui reposait pourtant sur deux principes simples -respect de la parité entre les pensions et le traitement de fonctionnaires situés à un niveau précis de la hiérarchie de la fonction publique et garantie de l'évolution parallèle des pensions et des traitements de fonctionnaires- est très rapidement devenu illisible, compte tenu de la multiplicité des variables qui sont entrées dans son calcul.

¹ Valeur du point au 1^{er} janvier 2002.

Le rapport constant

Trois variables sont prises en compte pour le calcul du rapport constant servant à calculer la valeur du point PMI :

- la référence au traitement de fonctionnaires situés à un niveau précis de la hiérarchie

Cette référence est héritée de la parité originelle avec « l'huissier de ministre en fin de carrière ». Elle correspond aujourd'hui à l'indice 235 brut. En cas de variation des traitements afférents à cet indice, le point PMI varie dans les mêmes proportions.

- la garantie de l'évolution parallèle avec l'ensemble des traitements de la fonction publique

En cas de variation uniforme des indices, le point PMI varie en proportion de la variation moyenne des traitements.

- la prise en compte des mesures catégorielles

Son objet est de préserver la valeur relative des pensions par rapport aux traitements des différentes catégories de fonctionnaires. Cet impact est calculé par référence à l'évolution de l'indice moyen INSEE des traitements dans la fonction publique. Son calcul au 1^{er} janvier donne lieu au versement d'un supplément de pension, versé au titre de l'année écoulée pour tenir compte du décalage intervenu.

La modification de la valeur du point de pension est soumise, chaque année, à l'avis d'une commission tripartite comprenant des parlementaires, des représentants du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et des représentants des associations d'anciens combattants et victimes de guerre.

Ce mécanisme, certes complexe, permet cependant de garantir un certain dynamisme des pensions. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants¹ notait qu'en application du rapport constant, **la valeur du point d'indice servant au calcul des pensions et accessoires avait augmenté de 12 % entre 1992 et 1998.**

b) La nécessité de concilier lisibilité et dynamisme des pensions

Le mécanisme du rapport constant suscite toutefois un certain nombre de critiques, de la part des associations d'anciens combattants, qui mettent en avant les points suivants :

- l'absence de contrôle de la commission tripartite sur le contenu et le calcul de l'indice INSEE des traitements des fonctionnaires ;

- l'absence de prise en considération des primes dans l'indice INSEE ;

¹ Cour des comptes, rapport public particulier, juin 2000.

- l'insuffisante prise en compte des mesures « Durafour » ;
- le délai apporté au versement des rappels du recalage.

Répondant à la demande des associations, l'article 126 de la loi de finances pour 2002 a prévu que le Gouvernement remettrait au Parlement un rapport sur les perspectives de la revalorisation des pensions militaires d'invalidité, portant notamment sur la question de revalorisation des indices de référence utilisés pour le calcul des pensions.

Votre rapporteur regrette le retard pris dans la transmission de ce rapport. En tout état de cause, il souhaite que la réforme adoptée permette, au delà d'une nécessaire clarification des variables prises en compte, de fixer un mode pérenne de revalorisation des pensions, qui n'oblige pas à recalculer tous les ans les pensions, du fait du retard pris sur l'évolution générale du pouvoir d'achat.

3. Garantir aux veuves d'anciens combattants des conditions de vie décentes

Malgré les propositions raisonnables et maintes fois réitérées de votre rapporteur, la précédente législature ne peut présenter à son actif aucune disposition nouvelle en faveur des veuves d'anciens combattants, à l'exception d'une augmentation intervenue en 2002, de la majoration de pension accordée aux veuves de grands invalides. Cet état de fait a eu pour conséquence de reporter l'ensemble de la charge sur l'ONAC, sans pour autant que soit majorée de manière significative sa subvention d'action sociale.

Or, la situation des veuves est, à bien des égards, préoccupante : plus de 9.000 veuves ont bénéficié en 2001 d'une aide financière de l'ONAC, soit une **augmentation de 12,7 % du nombre de bénéficiaires et de 27 % du montant des dépenses par rapport à l'exercice 2000.**

Au regard de ce bilan, les propositions formulées par votre commission les années précédentes gardent toute leur valeur.

a) La question d'une revalorisation des pensions de veuves

Les veuves pensionnées relèvent de deux catégories distinctes :

- les veuves de guerre, pensionnées à titre personnel ;
- les veuves de grands invalides, qui touchent une pension de réversion de leur mari.

S'agissant de ces dernières, la loi de finances pour 2002 a augmenté la majoration de pension accordée aux veuves des plus grands invalides

(c'est-à-dire dont le taux d'invalidité est supérieur ou égal à 85 %) et pour lesquelles la réversion de la pension est automatique.

Votre rapporteur rappelle cependant que cette mesure ne touche qu'une faible minorité des veuves de pensionnés.

L'assouplissement des conditions de réversion de la pension, en particulier pour les veuves d'invalides pensionnés entre 60 et 85 %, permettrait d'apporter une aide et une reconnaissance à des veuves qui ont souvent dû cesser de travailler ou réduire leur activité professionnelle pour assister leur mari et n'ont, de ce fait, pas pu se constituer une retraite suffisante à titre personnel.

Votre rapporteur souhaite également attirer l'attention sur la situation des veuves de guerre, qui ont été largement oubliées ces dernières années, au motif qu'elles touchaient une pension, à titre personnel, et pour un montant plus important, quoique toujours modeste. Une revalorisation de ces pensions apparaîtrait comme une juste mesure de réparation.

b) Un effort de solidarité accru envers les veuves d'anciens combattants

L'idée parfois avancée d'une réversion de la retraite du combattant semble devoir être abandonnée : compte tenu du montant dérisoire qu'elle représenterait, une telle mesure ne résoudrait en rien les difficultés financières rencontrées par les veuves d'anciens combattants.

Elle constituerait également un changement de nature de la retraite du combattant, instituée comme « témoignage de reconnaissance nationale », à titre personnel et expressément non réversible.

Dans ces conditions, votre rapporteur souligne la nécessité de soutenir l'action de l'ONAC à l'égard de cette catégorie de veuves, qui ne peut prétendre à pension, que ce soit à titre personnel ou à titre de réversion.

Votre rapporteur tient d'ailleurs à saluer cette action, et en particulier une initiative récente de l'ONAC qui a créé une « carte de veuve », destinée à « matérialiser », en quelque sorte, leur statut de ressortissantes à part entière de l'Office. Le lancement en 2003 d'une campagne de sensibilisation auprès de ce public devrait également permettre aux veuves d'anciens combattants de mieux connaître les secours auxquels elles peuvent prétendre.

Dans la mesure où les veuves tendent à représenter une proportion de plus en plus importante parmi les ressortissants de l'ONAC, votre rapporteur engage l'Etat à renforcer son soutien financier à l'ONAC en la matière.

B. REFONDER LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION SUR L'ÉQUITÉ

1. Une nécessaire harmonisation des conditions d'obtention des différents titres

Les règles d'attribution de la carte du combattant, fixées à l'origine en fonction des conditions de déroulement des conflits « classiques », et très précisément par référence à la Première guerre mondiale, n'ont rapidement plus été adaptées aux nouvelles formes de conflit : ainsi la troisième génération du feu, du fait des caractéristiques de la guerre d'Algérie, remplissait rarement les critères classiques pour l'attribution de la carte.

Les règles d'attribution de la carte du combattant

• **Les règles fixées à l'origine pour l'attribution de la carte du combattant correspondent aux conditions de déroulement des conflits « classiques » :**

- avoir servi 90 jours en unité combattante (la liste de ces unités est fixée par le ministère de la défense) ;

- cette condition de durée est supprimée en cas de blessure de guerre homologuée (ou de blessure simple en cas de service en unité combattante).

Des dérogations aux conditions de durée de service et d'unité de service ont été accordées à des catégories particulières de combattants (prisonniers, résistants, déportés, incorporés de force...).

• **Ces règles ont dû être complétées par des règles adaptées aux nouvelles formes de conflits, au premier rang desquels on trouve la guerre d'Algérie :**

- avoir participé, à titre personnel, à 5 actions de feu ou de combat (ou participation de l'unité à 9 actions sur la durée du conflit) ;

- avoir obtenu une citation individuelle.

• **Concernant les seuls combats d'Afrique du Nord, des règles particulières s'appliquent en plus des critères classiques :**

- avoir séjourné 12 mois en Algérie (cette disposition a été étendue, avec des dates de prise en compte différentes, au service militaire effectué en Tunisie et au Maroc) ;

- cette durée est réduite à 4 mois pour les rappelés (ainsi que, depuis une instruction du 23 juillet 2001, aux policiers et CRS).

Dans son rapport de l'année passée, votre rapporteur se félicitait de l'élargissement des conditions d'accès aux différents titres et, en particulier, à la carte du combattant.

Cette appréciation appelle cependant une nuance : les extensions successives des conditions d'accès à ces titres ont certes été positives mais il reste qu'**aucune vue d'ensemble du dispositif n'a présidé à ces élargissements**. Il en a résulté des incohérences et des oublis qu'il appartient aujourd'hui au législateur de réparer.

a) Des disparités de durée de service aujourd'hui inéquitables

La prise en compte de la nature particulière des combats en Algérie a conduit le législateur à introduire, pour ce conflit, un critère alternatif, à côté du critère classique des 90 jours en unité combattante : une durée de séjour en Algérie de 12 mois est reconnue équivalente à ce critère classique pour obtenir la carte au titre des combats d'Afrique du Nord.

Une première dérogation à cette durée de 12 mois a été créée par la loi de finances pour 2001. Cette dérogation, légitime, réduit à 4 mois la durée de présence nécessaire à l'attribution de la carte, dans le cas particulier des rappelés, qui ayant déjà effectué leur service militaire, ont dû revenir sous les drapeaux, en laissant derrière eux une famille et un emploi.

Le précédent secrétaire d'Etat à la défense, chargé des anciens combattants, a estimé que cette disposition nouvelle devait bénéficier également aux fonctionnaires de police et aux CRS ayant effectué des séjours en Algérie totalisant au moins 4 mois de présence¹.

Votre rapporteur regrette cette dérogation prise sans concertation et dont la justification, contrairement au cas des rappelés, apparaît peu claire. Il estime qu'une telle mesure est source d'injustice pour les autres catégories de combattant. Elle nourrit une volonté d'aligner l'ensemble des combattants en Algérie sur cette durée de 4 mois, vidant de son sens le titre de reconnaissance de la Nation.

L'attribution, à tous les participants au conflit algérien, au bout de 4 mois seulement et sous condition de participation aux combats, de la carte du combattant porterait atteinte à la valeur de ce titre.

Votre rapporteur demande donc au Gouvernement de remédier à cette situation, **au besoin en rapportant cette instruction**, qui, compte tenu de l'interprétation extensive qu'elle fait de l'article 105 de la loi de finances pour 2001, semble avoir, de plus, une base juridique des plus fragiles.

A l'inverse, **votre rapporteur estime que la situation des maintenus doit, au même titre que celle des rappelés, être mieux prise en compte** : la durée de service exigée pourrait dans ce cas, de façon légitime, être alignée sur une durée de 4 mois.

¹ *Instruction CAB/CA/AD/BO n° 5716 du 23 juillet 2001.*

b) La contestation des dates de fin des hostilités

Votre rapporteur constate que l'introduction du nouveau critère d'attribution de la carte du combattant en fonction de la durée de séjour en Afrique du Nord s'est accompagnée d'une incohérence dans les dates limites de prise en compte de la participation au conflit.

Pour l'application du critère de service en unité combattante, la date de fin des hostilités prise en compte est celle du 2 juillet 1962, pour l'ensemble de l'Afrique du Nord.

Si cette date coïncide avec celle retenue pour l'application du critère de la durée de 12 mois de séjour dans le cas de l'Algérie, les dates fixées pour la Tunisie et le Maroc sont différentes : les dates retenues dans ce cas sont celles de l'indépendance de ces pays, à savoir respectivement le 20 mars et le 2 mars 1956.

On ne peut que s'interroger sur cette incohérence des dates de fin des hostilités qui conduit à écarter de l'accès à la carte du combattant 10.000 à 20.000 personnes.

Au-delà du fait qu'après l'accession à l'indépendance de ces deux états, les combattants qui y étaient stationnés ont été exposés au même « risque diffus » qu'en Algérie et ont souvent été amenés à participer à des actions de maintien de l'ordre à la frontière, l'adoption d'une date unique pour la fin du conflit en Afrique du Nord permettrait de donner une cohérence à ce dispositif.

2. La question de l'indemnisation des orphelins de déportés

Le décret du 13 juillet 2000 a créé une mesure d'indemnisation spécifique des orphelins juifs dont les parents ont été déportés pour des motifs raciaux et sont morts dans les camps.

Le champ d'application ainsi retenu a été ressenti comme une injustice car il laisse de côté tant les orphelins juifs, dont les parents sont décédés en France à la suite des mêmes persécutions antisémites, que les orphelins de déportés pour des motifs politiques autres, et en particulier les orphelins de résistants.

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 27.441 euros (soit 180.000 francs) ;
- soit d'une rente viagère de 457,35 euros (soit 3.000 francs) par mois.

• **Le financement**

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

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit 64 millions d'euros à ce titre, soit une stabilité des crédits par rapport à 2002.

Au 30 septembre 2002, 16.300 dossiers avaient été reçus par le ministère de la défense et 12.092 mis en paiement par l'ONAC.

En 2001, les versements se sont élevés à 161,67 millions d'euros.

Le Gouvernement semble vouloir préserver la spécificité d'une indemnisation des orphelins juifs, même s'il affirme vouloir rechercher une réparation plus équitable pour les autres catégories de victimes :

« Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre de la mission présidée par M. Jean Matteoli que le gouvernement d'alors a entendu suivre en prenant en compte, parmi l'ensemble des personnes ayant souffert des actes commis sous l'Occupation, la situation particulière de ceux ayant perdu leurs parents du fait d'une politique d'extermination qui avait un caractère systématique, visait toute personne indépendamment de ses choix et de ses engagements, du seul fait qu'elle était juive, et s'étendait même aux enfants.

« Le caractère particulier de ces persécutions a d'ailleurs été reconnu par le Conseil d'Etat dans une décision du 6 avril 2001.

« Les pouvoirs publics ne sauraient cependant rester indifférents à la situation des autres catégories d'orphelins de la déportation, qu'il s'agisse

des enfants de déportés résistants ou de déportés politiques, non visés par le dispositif spécifique institué par le décret du 13 juillet 2000. »¹

Votre rapporteur partage cette analyse concernant la spécificité de la Shoah, tout en soulignant la nécessité de parvenir à un régime cohérent d'indemnisation des victimes du nazisme.

Une simple extension du décret du 13 juillet 2000 donnerait certes satisfaction aux autres catégories d'orphelins mais cette indemnisation serait, à bien des égards, redondante avec le dispositif existant d'indemnisation des orphelins de guerre et des victimes civiles ainsi qu'avec certaines mesures de réparation mises en place par l'Allemagne.

C'est pourquoi votre rapporteur est davantage favorable à une préservation de la spécificité de l'indemnisation des orphelins juifs, étendue aux orphelins dont les parents ont été persécutés en France pour les mêmes motifs, accompagnée de la création d'un dispositif général d'indemnisation des orphelins de déportés, améliorant les régimes existants.

Le Gouvernement a annoncé la nomination prochaine d'une personnalité indépendante chargée de réunir les éléments historiques et juridiques nécessaires à la mise en place de ces mesures complémentaires. Votre rapporteur ne doute pas qu'une solution équitable sera trouvée dans ce cadre.

3. L'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes

Contrairement aux incorporés de force dans l'armée allemande, les incorporés de force dans des formations paramilitaires, notamment dans le Reichsarbeitsdienst (RAD) et le Kriegshilfsdienst (KHD), ne bénéficient pas de l'indemnisation mise en place suite à l'accord franco-allemand du 31 mars 1981. Ils se trouvent de ce fait également exclus du bénéfice des avantages attachés à ce titre, et en particulier de la carte du combattant et de la retraite du combattant.

Un certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes a certes été créé mais il ne procure aucun avantage supplémentaire. Sur un nombre total de victimes estimé à 45.000, 5.858 demandes de certificats avaient été déposées et 5.579 avaient donné lieu à une décision favorable au 1^{er} janvier 2002.

¹ Réponse de M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants à une question écrite de M. Jean-Pierre Kucheida, député – JO du 14 octobre 2002.

Des solutions au cas par cas ont pu être trouvées, reposant sur une condition d'affectation à un poste de combat ou dans une unité réputée avoir participé à des combats, pour assimiler les anciens du RAD et du KHD à des incorporés de force dans l'armée allemande.

Le comité directeur de la Fondation «Entente franco-allemande» a accepté, le 25 juin 1998, d'élargir le bénéfice de l'indemnisation des incorporés de force au RAD-KHS, mais a soumis cet élargissement à une participation de la France.

Votre rapporteur concède que le Gouvernement français n'a pas à se sentir tenu par cette déclaration, dans la mesure où cette indemnisation relève, selon les termes mêmes de l'accord de 1981, de la responsabilité allemande.

Il estime cependant que le *statu quo* n'est pas une solution. C'est pourquoi il encourage vivement le Gouvernement à prendre l'attache de son homologue allemand pour aboutir, par la voie diplomatique, à un règlement de cette question.

*

* *

Les principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

• ***La majoration des crédits d'action sociale de l'ONAC***

A l'initiative du Gouvernement, les crédits du chapitre 46-51 « ONAC-dépenses sociales » sont abondés de 1,5 million d'euros, portant ainsi les crédits du chapitre à 12,1 millions d'euros.

Répondant ainsi à la demande des associations, ces crédits supplémentaires devraient permettre le maintien de l'action sociale de l'ONAC au même niveau qu'en 2002.

• ***La création d'un rapport sur l'indemnisation des orphelins de déportés***

L'article 62 bis (nouveau) demande la communication au Parlement du rapport de la mission d'étude, installée le 8 novembre 2002 et présidée par M. Philippe Dechartre sur les perspectives d'extension du décret du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation en faveur des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

L'Assemblée nationale a, d'autre part, adopté contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances un article 54 bis nouveau, non rattaché, instituant une réduction d'impôt de 27.439 euros au titre de la seule année 2003 (ou de 5.487 euros à compter de 2003) en faveur des orphelins de déportés, fusillés ou massacrés pour des motifs autres que raciaux, non concernés par la mesure instituée par le décret du 13 juillet 2000.

Constatant que, malgré la diminution des crédits, le projet de budget pour 2003 permettait des avancées encourageantes pour le monde combattant, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants pour 2003.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Art. 62

Augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant

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

L'article L. 122-2 du code de la mutualité ouvre la possibilité aux titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation, ainsi qu'aux veuves, orphelins et ascendants de militaires « morts pour la France » de se constituer une rente mutualiste, qui bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat.

Le taux de cette majoration varie de 12,5 à 60 %, en fonction de l'âge détenu à la date d'effet du décret ouvrant droit à souscription, de la nature du conflit et de l'ancienneté du titre ouvrant droit à la rente, et augmente avec l'âge du titulaire.

Le total formé par les versements personnels du titulaire et la majoration spéciale est limité à un plafond fixé, depuis la loi de finances pour 1998, par référence à un indice des pensions militaires d'invalidité, ce qui permet à ce plafond de bénéficier du rapport constant.

Au-delà de ce plafond, les sommes versées ne bénéficient plus des avantages attachés à la rente mutualiste : déductibilité de l'impôt sur le revenu des versements effectués, caractère non imposable de la rente servie, exonération des droits de succession du capital versé au décès du titulaire.

C'est ce plafond, dit « plafond majorable » qui est visé par le présent article.

Fixé en 1998 à l'indice 95 de la pension militaire d'invalidité, le plafond a été relevé progressivement de 5 points par an par les lois des finances successives, pour aboutir à 115 points aujourd'hui.

Le présent article vise à porter l'indice de référence de 115 à 122,5 points, soit une augmentation de 7,5 points.

Cette revalorisation devrait permettre d'atteindre dès 2004 l'objectif de 130 points, estimé raisonnable par votre commission.

On rappellera toutefois que les augmentations successives du plafond majorable n'ont bénéficié qu'à une minorité d'anciens combattants, car la capacité d'épargne de la moyenne des titulaires de la rente reste largement inférieure au plafond.

C'est pourquoi votre commission estime que le taux de majoration de l'Etat devrait mieux prendre en compte cette capacité d'épargne afin de valoriser l'effort des plus modestes parmi la population combattante. Elle regrette donc de constater que la modification du mode de calcul de la majoration spécifique conduit à une mesure d'économie de 30 millions d'euros dans le présent projet de loi.

Sous ces réserves, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 62 bis (nouveau)

**Rapport sur l'extension du décret n° 2000-637 du 13 juillet 2000
instituant une mesure de réparation pour les orphelins
dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**

Faisant suite aux conclusions du rapport Matteoli, le décret n° 2000-637 du 13 juillet 2000 a créé une mesure d'indemnisation spécifique pour les orphelins juifs dont les parents ont été déportés pour des motifs raciaux et sont morts dans les camps.

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

- les orphelins de personnes fusillées ou massacrées en France, même pour des motifs antisémites, sont exclus de l'indemnisation, du fait de l'exigence d'une mort en déportation ;

- les orphelins de déportés politiques pour d'autres motifs, et notamment les orphelins de déportés résistants, en sont également exclus.

Il importait donc d'étudier les conditions d'une éventuelle extension de cette mesure, afin d'assurer un traitement équitable de tous les orphelins de

victimes du nazisme, tout en maintenant une cohérence de ces mesures avec les différents régimes existants.

Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants a chargé M. Philippe Dechartre, ancien ministre, membre du Conseil économique et social, d'une mission d'étude sur cette question.

C'est le rapport de cette mission dont l'article 62 bis demande la transmission au Parlement.

Considérant que les conclusions de ce rapport seront de nature à éclairer le débat sur l'indemnisation des victimes du nazisme qu'elle appelle de ses vœux, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 8 octobre 2002, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, s'est tout d'abord réjoui de cette première rencontre avec les sénateurs et a souhaité établir avec la commission une relation fondée sur la confiance, la simplicité et la sincérité des propos.

Après avoir souligné la présence du Premier ministre à de nombreuses cérémonies, notamment à la célébration du 60^e anniversaire de la rafle du Vel d'Hiv et à la journée d'hommage national aux harkis, qui montre toute la considération que le Gouvernement porte au monde combattant, ainsi que l'implication du président de la République dans les actions de mémoire et dans le dialogue avec les anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra a insisté sur le fait que sa démarche était, en toutes circonstances, fondée sur une volonté de partenariat avec les mouvements associatifs représentatifs et la planification des efforts envers le monde combattant.

Il a souligné que cette démarche avait permis d'identifier les questions qui relevaient d'un traitement prioritaire et celles qui, en raison de leur coût, ne pourraient être traitées que dans la durée.

M. Hamlaoui Mékachéra a ensuite présenté les quatre grands axes du projet de budget des anciens combattants pour 2003 : la réparation des injustices, la consolidation des piliers institutionnels du monde combattant, l'amélioration de certaines situations individuelles et la transmission de la mémoire aux jeunes générations. Il a précisé que les crédits s'élevaient au total à près de 3,5 milliards d'euros.

Concernant la réparation des injustices, M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a insisté sur la grande avancée que constitue la « dé cristallisation » des pensions des anciens combattants des pays autrefois sous souveraineté française, processus pour lequel

72,2 millions d'euros sont d'ores et déjà inscrits au projet de budget pour 2003.

Il a précisé que différentes hypothèses de mise en œuvre de cette mesure avaient été élaborées et que leur point commun était qu'elles se fondaient sur le principe de parité des pouvoirs d'achat, afin de tenir compte du niveau de vie dans les pays concernés.

Dans le même souci de justice, il a également confirmé le retour aux droits anciens concernant la prise en charge des frais d'hébergement pendant les cures thermales.

M. Hamlaoui Mékachéra a ensuite présenté le deuxième grand axe de son budget, qui concerne la consolidation de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et de l'Institution nationale des invalides.

S'agissant de l'ONAC, il a souligné que la signature du contrat d'objectifs et de moyens marquerait la fin d'une période d'incertitude pour l'Office, et constituait la meilleure garantie que l'Etat pouvait donner au monde combattant quant à la pérennité de cet établissement public. Il a précisé que ce contrat permettrait également de renforcer les actions de mémoire de l'Office avec le recrutement progressif d'une centaine de personnes dans ce domaine.

Concernant l'Institution nationale des invalides, M. Hamlaoui Mékachéra a indiqué qu'un contrat d'objectifs et de moyens serait élaboré, à la suite de la visite d'accréditation qui aurait lieu fin novembre, conduisant à une majoration significative de la subvention accordée à cet établissement.

Le ministre a ensuite abordé la troisième priorité de son budget : l'amélioration des situations individuelles, à travers deux mesures, de nature très différente, mais qui concourent l'une et l'autre au « mieux-être » du monde combattant.

Il a ainsi annoncé que le plafond majorable de la rente mutualiste serait relevé de 7,5 points, au lieu des 5 points habituels, ce qui représenterait une dépense de 6,7 millions d'euros.

Il a également annoncé la création d'un bilan médical gratuit pour le dépistage des psycho-traumatismes de guerre.

M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a enfin souligné que son budget visait à favoriser la transmission de la mémoire aux jeunes générations et prévoyait, à cet effet, plus de 17 millions d'euros, ce qui représenterait une augmentation sensible par rapport à 2002. Dans la mise en œuvre de cette politique, le ministre a insisté sur le fait que toutes les actions et commémorations seraient résolument tournées vers la jeunesse.

M. Hamlaoui Mékachéra a souligné que, même si le budget des anciens combattants pour 2003 ne pouvait répondre immédiatement à la totalité des attentes, il marquait des avancées fortes sur des sujets importants et longtemps oubliés.

Il a concédé que les crédits allaient diminuer globalement de 3,9 % l'année prochaine, mais il a précisé que cette seule donnée ne suffisait pas à caractériser son budget et qu'une telle présentation de la situation serait trompeuse, dans la mesure où cette approche risquerait de faire croire aux anciens combattants que leurs droits allaient diminuer, alors que ceux-ci seront maintenus ou augmentés en 2003, notamment du fait de la revalorisation des pensions en lien avec les évolutions du point « fonction publique ».

Il a également souligné que l'application pure et simple de la règle démographique, notamment concernant le fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du Nord, aurait dû conduire à une diminution du budget de plus de 200 millions d'euros, ce qui est loin d'être le cas.

M. Hamlaoui Mékachéra a donc estimé que le budget qu'il présentait était, dans sa globalité, un budget de progrès pour le monde combattant.

Le ministre a enfin également souhaité évoquer quelques sujets qui, s'ils ne figurent pas au budget 2003, doivent malgré tout faire l'objet d'une attention particulière.

M. Hamlaoui Mékachéra s'est tout d'abord montré sensible à la revendication d'équité, émanant du monde combattant, concernant l'extension des mesures de réparation prévues pour les orphelins des déportés de la Shoah par le décret du 13 juillet 2000.

Il a souligné que, si cette question, très délicate, n'avait pas encore sa traduction dans le budget, un travail interministériel était engagé, pour définir les termes juridiques et financiers de la mesure de réparation qui devra être prise à leur intention, en concertation avec les intéressés.

Concernant la question de la guerre d'Algérie, **M. Hamlaoui Mékachéra** a souhaité que le devoir de mémoire et le nécessaire respect de la vérité historique n'entraînent pas de nouvelles blessures. C'est pourquoi, s'agissant du choix de la date de commémoration de cette guerre, il a réaffirmé qu'il n'appartenait pas à l'Etat d'imposer une date qui ne manquerait pas de susciter de nouvelles polémiques, et qu'il s'efforçait, dans cette perspective, de créer les conditions favorables pour qu'un dialogue s'installe entre les associations concernées.

Il a confirmé l'inauguration prochaine du Mémorial national de la guerre d'Algérie à Paris, qui marquera avec force l'hommage de la Nation envers ses 22.000 enfants morts pour la France au cours des combats d'Afrique du Nord.

En conclusion, M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a souhaité évoquer deux chantiers nouveaux qui traduisent une volonté d'ouverture par rapport à l'approche du monde combattant qui prévaut généralement : la reconversion du combattant et la mémoire partagée.

Le premier chantier sera, selon le ministre, la coopération que la France peut apporter à des pays en sortie de crise en matière de reconversion des combattants. Il a souligné l'enjeu que représente cette question pour le développement et il a insisté sur le fait que cette démarche s'inscrirait dans le prolongement des engagements de notre pays au service de la paix.

Le ministre a enfin évoqué un deuxième chantier : celui de la mémoire partagée. Il a souligné la nécessité de développer, avec certains pays étrangers, une relation bilatérale axée sur la mémoire d'un conflit, en associant à cette démarche la société civile représentée par le monde associatif et les mouvements de jeunesse.

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a tout d'abord souhaité connaître le dispositif envisagé pour régler la question de la décristallisation ainsi que les garanties qui seraient prises pour assurer la sécurité juridique du nouveau dispositif.

Après avoir salué l'effort de modernisation de l'ONAC, concrétisé par la signature d'une convention d'objectifs et de moyens, M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, s'est inquiété de la diminution de 12,5 % des crédits d'action sociale de l'Office et s'est interrogé sur les raisons de cette baisse.

Il a souligné que le rétablissement des droits anciens en matière de prise en charge des cures thermales était une mesure très attendue et il a souhaité savoir si les crédits correspondants avaient d'ores et déjà été intégrés dans le budget.

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a également interrogé le ministre sur la relance de la concertation concernant l'amélioration de la situation des veuves d'anciens combattants et sur les mesures qu'il comptait prendre à l'égard de cette population, qui a vocation à devenir prépondérante parmi les ressortissants de l'ONAC.

Il a enfin souhaité connaître la position du Gouvernement concernant tant l'abaissement de l'âge d'ouverture de la retraite du combattant que sa revalorisation et il a demandé quel serait le coût d'une mise en oeuvre échelonnée sur la législature de ces deux mesures.

Répondant à M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a précisé l'état d'avancement des travaux sur la décristallisation.

Il a confirmé que la somme de 72,5 millions d'euros constituait une provision calculée avant que ne soient arrêtées les modalités définitives de la dé cristallisation, qui permettront d'estimer le coût exact de cette opération.

Il a indiqué que le règlement de cette question passerait par une loi qui devrait fixer les nouvelles modalités de calcul de la valeur des points de pension (point de pension militaire d'invalidité mais aussi point fonction publique pour les pensions de retraite), en tenant compte des considérants de l'arrêt Diop et de la situation économique des différents pays concernés.

Il a cependant précisé que le critère de parité des pouvoirs d'achat ne pouvait être le seul élément pris en compte, car il conduirait à désavantager certains pays dont le pouvoir d'achat s'est effondré depuis l'indépendance. Il a enfin rappelé que le règlement de la question de la dé cristallisation passait également, en amont, par la définition des arriérés pris en compte et en aval, par la définition des règles d'adaptation aux variations à venir des pouvoirs d'achat et le règlement de la question des ayants-cause.

*Concernant l'ONAC, **M. Hamlaoui Mékachéra** a rappelé que ses crédits étaient identiques dans le projet de loi de finances pour 2003 à ceux prévus par le projet de loi de finances initiale pour 2002.*

Mais il a concédé qu'il était exact que le Parlement avait pris l'an passé l'initiative d'abonder ces crédits.

Concernant le financement des cures thermales, le ministre a précisé que le montant des crédits prévus pour les soins médicaux gratuits en 2003 permettrait de faire face aux dépenses qui seront occasionnées par le retour de la prise en charge du forfait d'hébergement sur la base de 5 fois le taux de la sécurité sociale et qu'il n'y avait donc pas lieu d'envisager une majoration du montant de ces crédits.

*Après avoir rappelé que l'on pouvait distinguer trois catégories de veuves (les veuves pensionnées, qui sont des veuves de guerre, les veuves de grands invalides et les veuves d'anciens combattants), qui ressortissent chacune d'un régime de soutien particulier, **M. Hamlaoui Mékachéra** a indiqué que le Gouvernement travaillait actuellement à une amélioration du dispositif avec l'ensemble des ministères concernés.*

Concernant la situation spécifique des veuves d'anciens combattants, le ministre a indiqué qu'elles bénéficiaient désormais d'un statut clairement établi de ressortissant de l'ONAC, assorti d'une carte de veuve d'ancien combattant.

Il a rappelé qu'elles étaient les destinataires privilégiées des crédits de solidarité et d'action sociale de l'ONAC.

M. Hamlaoui Mékachéra est enfin revenu sur la revendication des associations de bénéficier d'un abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite du combattant.

Il a rappelé qu'une mesure était, d'ores et déjà, en vigueur consistant à accorder la retraite du combattant à 60 ans aux titulaires d'une pension d'invalidité liée à une maladie ou blessure contractée à l'occasion d'un conflit ou d'une opération.

Il a également estimé qu'un abaissement généralisé de l'âge de la retraite du combattant introduirait une inégalité entre les différents contingents d'Afrique du Nord, puisqu'elle ne profiterait qu'aux effectifs des contingents 59 à 61 inclus.

Il a précisé qu'une telle mesure concernerait plus de 300.000 personnes et que son coût global serait de l'ordre de 127 millions d'euros.

Il a ajouté que ce dossier pourrait être étudié dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

M. Gilbert Chabroux a estimé que la même argumentation qui avait conduit à rejeter le budget des anciens combattants l'an passé pouvait être avancée cette année, car les crédits continuent à diminuer plus rapidement que le nombre de ressortissants de l'ONAC. D'une manière générale, il s'est également demandé s'il était bien nécessaire de sacrifier ainsi certains budgets pour réduire la fiscalité. S'il a salué les avancées constituées par la dé cristallisation et le remboursement des frais d'hébergement lors des cures thermales, il s'est inquiété de la baisse des crédits de fonctionnement et du nombre de postes à l'ONAC.

Mme Gisèle Printz a souhaité soulever deux questions plus particulières : elle a interrogé le ministre sur l'état d'avancement du dossier de l'indemnisation des personnes enrôlées de force dans le Reichsarbeitsdienst (RAD) et le Kriegshilfsdienst (KHD), qui concerne notamment un grand nombre de femmes. Concernant la question des Patriotes résistants à l'occupation (PRO), elle a rappelé que ces derniers réclamaient toujours la prise en compte de leurs années d'incarcération en camps spéciaux pour le calcul de leurs droits à pension.

M. Auguste Cazalet, membre du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, s'est enquis de la perspective d'extension de la mesure de réparation prévue par le décret du 13 juillet 2000 à l'ensemble des orphelins de déportés politiques, et notamment aux orphelins de déportés résistants. Il a rappelé que les modifications successives des règles d'attribution de la carte du combattant ont conduit à des disparités de traitement douloureusement ressenties par le monde combattant ; il a voulu savoir si une remise à plat de ces règles était envisagée dans une perspective d'équité.

M. Auguste Cazalet a également souhaité obtenir des précisions quant à la prise en charge envisagée pour les affections diagnostiquées lors des bilans médicaux de santé psychique créés par le projet de loi de finances pour 2003, ainsi que sur une éventuelle réforme du rapport constant.

M. Guy Fischer s'est déclaré déçu du projet de budget pour 2003 concernant les anciens combattants. Il s'est notamment inquiété de la mise en oeuvre de la convention d'objectifs et de moyens de l'ONAC, qui conduit à une réduction des effectifs dans les services départementaux. Il a estimé que cette diminution était difficilement compatible avec le maintien d'un service de proximité de qualité pour les anciens combattants. Concernant la dé cristallisation, il a estimé que le processus engagé n'allait pas plus loin que la proposition de loi déposée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale au printemps 2001.

M. Guy Fischer a, d'autre part, rappelé que la retraite du combattant n'avait pas été revalorisée significativement depuis plusieurs décennies et il a estimé qu'un redéploiement des crédits du Fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord aurait permis des avancées à ce sujet, ainsi que sur celui de l'indemnisation des orphelins de déportés. Il s'est enfin prononcé pour une extension du titre de reconnaissance de la Nation aux réfractaires du service du travail obligatoire (STO).

M. André Vantomme s'est interrogé sur l'application d'une disposition fiscale qui accorde une demi-part supplémentaire aux titulaires de la carte du combattant. Il a estimé que, par mesure d'équité, cet avantage devait être porté à une part lorsque les deux conjoints sont titulaires de la carte.

M. Louis Duvernois, membre du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, a demandé au ministre s'il était envisagé de créer en Algérie un centre d'appareillage sur le modèle de celui qui existe à Casablanca. Il a estimé qu'une telle création répondrait à des besoins locaux importants et constituerait un message politique fort vis-à-vis de l'Algérie.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial de la commission des finances, a précisé que l'avis défavorable donné l'an passé aux crédits des anciens combattants ne tenait pas au fait que ceux-ci diminuaient, mais au fait que les mesures annoncées créaient des inégalités.

Il a estimé que ces injustices trouvaient au contraire des solutions encourageantes cette année, comme en témoignait le processus de dé cristallisation. Il a néanmoins émis deux regrets face au projet de budget pour 2003 : l'absence d'une revalorisation, même minime, de la retraite du combattant et le relèvement du plafond majorable de la retraite mutualiste, qui ne profite qu'à ceux qui ont les moyens. Il a suggéré de reporter une partie des crédits prévus à cet effet sur une revalorisation de la retraite.

Répondant à l'ensemble des intervenants, **M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, a précisé, concernant l'évolution générale du budget, que la baisse des services votés était indépendante de sa volonté et trouvait sa source dans la diminution importante du nombre de pensionnés. Il a néanmoins rappelé que les moyens nouveaux permettaient quand même une augmentation de 0,68 % de la dépense par pensionné, ainsi que l'amorce d'une réponse à la question de la dé cristallisation, réclamée depuis 40 ans.

Concernant l'ONAC, il a souligné que la signature de la convention d'objectifs et de moyens permettait de pérenniser l'Office et que 100 emplois de catégorie A pourraient être créés dans ce cadre. Il a maintenu, en revanche, que certains emplois avaient perdu leur raison d'être, ce qui avait permis un redéploiement.

M. Hamlaoui Mékachéra, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a également déclaré comprendre l'injustice ressentie par les enrôlés de force dans les formations paramilitaires allemandes. Il a cependant rappelé que deux conditions devaient être réunies pour bénéficier de l'indemnisation de la Fondation « Entente Franco-Allemande » : avoir servi dans une unité sous commandement allemand et avoir participé à des actions de combat. Répondant sur le même sujet à M. Jean-Louis Lorrain, il a également rappelé que le Gouvernement français ne pouvait influencer ni les règles d'attribution, ni l'orientation des crédits relatifs à une indemnisation qui relève de la responsabilité allemande.

Concernant le rapport constant, **M. Hamlaoui Mékachéra** a indiqué que ce système, certes complexe, avait le mérite de l'efficacité, car il s'adossait à l'évolution des rémunérations dans la fonction publique. Aussi bien a-t-il estimé préférable d'attendre des propositions alternatives claires pour en réformer le fonctionnement.

Revenant à la question de la guerre d'Algérie, le ministre a déclaré que la méthode consistant à imposer une date de commémoration ne correspondait pas à l'esprit du Gouvernement. Il a indiqué qu'il mettait en place un groupe de travail qui serait présidé par une personnalité dont l'autorité morale ne pourrait pas être contestée.

M. Hamlaoui Mékachéra a ensuite rappelé que le titre de reconnaissance de la Nation avait pour objet, depuis la loi de 1993, de reconnaître les risques pris par les participants à des conflits armés et que la situation des réfractaires du STO, même s'ils avaient été contraints à la clandestinité, n'était pas de même nature.

Le ministre a enfin reconnu que la question de la demi-part supplémentaire lorsque deux conjoints sont titulaires de la carte du combattant était une piste intéressante, mais il a indiqué qu'elle ne pourrait sans doute pas être suivie dès cette année, car elle conduirait à renoncer à d'autres priorités inscrites au budget.

II. EXAMEN DE L'AVIS

*Au cours d'une première réunion tenue le jeudi 24 octobre 2002, 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 2003 (crédits consacrés aux anciens combattants).*

*Rappelant que le projet de budget des anciens combattants pour 2003 était le premier de la nouvelle législature, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis** a formulé trois considérations liminaires.*

Il a estimé, en premier lieu, qu'il était légitime d'apprécier la teneur de ce projet de budget au regard des attentes du monde combattant.

Il a ensuite rappelé que 2003 devait nécessairement être considérée comme un exercice de transition. Il a cependant noté qu'il était nécessaire qu'il soit porteur de perspectives nouvelles dont le Parlement jugerait, sur la durée, de l'ambition et de la pertinence.

Il a enfin souligné qu'un budget ne se jugeait pas en fonction de la seule évolution nominale de ses crédits, mais qu'il devait surtout s'apprécier au regard de son contenu concret. Il a insisté sur le fait que cette dernière considération n'était pas nouvelle et qu'elle marquait de façon constante l'appréciation qu'il formulait sur le budget des anciens combattants depuis qu'il en présentait l'avis au nom de la commission.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a en effet estimé que, si les crédits affectés au budget des anciens combattants continuaient de diminuer cette année, ils permettaient des avancées importantes.*

Il a rappelé que les crédits relatifs aux anciens combattants s'élevaient à 3,5 milliards d'euros, en diminution de 3,9 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2002. Il a estimé que cette baisse globale devait être appréciée au regard de la diminution du nombre de ressortissants du budget des anciens combattants. Il a rappelé que 90 % des crédits étaient affectés par cette diminution des effectifs, qui atteint, pour 2002, 4,3 % et qui n'est plus que très faiblement compensée par l'augmentation du nombre de titulaires de la retraite du combattant.

Il a également souligné que les crédits non consommés sur les chapitres « pensions d'invalidité » et « retraite du combattant », s'élevaient chaque année, de façon chronique, à près de 50 millions d'euros, témoignant, à l'évidence, d'une surévaluation du nombre de bénéficiaires. Il a constaté que le Gouvernement avait rebasé, cette année, ces crédits sur des estimations plus réalistes de la population concernée.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a indiqué que le premier poste du budget restait celui de la réparation et de la reconnaissance des services rendus, avec un peu plus de 3 milliards d'euros.*

Il a noté que ces crédits, directement affectés par l'évolution de la démographie de la population combattante, diminuaient de 2,6 %, mais que cette diminution globale des crédits n'affecterait pas les droits individuels des anciens combattants, qui verraient leurs pensions revalorisées sous l'effet de l'application du rapport constant. Il a insisté sur le fait que le droit à réparation serait même rétabli, avec le retour aux droits anciens pour la prise en charge des cures thermales.

Il a estimé que ce geste attendu -et demandé avec force par la commission l'an passé- était un bon exemple de l'attachement du Gouvernement à la spécificité du droit à réparation dont devait bénéficier chaque ancien combattant. Il a également souligné qu'il s'agissait d'une mesure de solidarité envers les plus démunis parmi la population combattante, car la diminution du plafond de prise en charge les avait, en pratique, privés de cet aspect, à la fois concret et symbolique, du droit à réparation.

*Concernant les dépenses de solidarité, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a indiqué que les crédits s'élevaient à 458 millions d'euros, en diminution de 12,3 %.*

Il a expliqué que cette baisse, importante, était notamment due à l'extinction presque complète du fonds de solidarité, du fait de la sortie progressive du dispositif des anciens combattants d'Afrique du Nord qui, dans leur grande majorité, ont atteint l'âge de la retraite.

*S'agissant des crédits d'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), en diminution dans le projet de budget, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a rappelé que ces crédits étaient susceptibles d'être abondés en cours de discussion du projet de loi de finances. Il a estimé que cet usage était certes critiquable, mais qu'il devait en être tenu compte.*

Il a cependant souligné que l'appréciation de l'effort d'action sociale que l'ONAC aurait à fournir en 2003 devait être nuancée au regard de l'impact que devrait avoir la mise en place de l'allocation personnalisée

d'autonomie (APA) sur les domaines jusqu'ici très importants de l'intervention de l'Office que sont les aides au maintien à domicile.

Il a enfin noté que les redéploiements de crédits permettaient de financer une mesure de solidarité d'une tout autre ampleur : la dé cristallisation des pensions et des retraites des anciens combattants d'outre-mer.

*S'agissant enfin de la mémoire, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits qui relèvent à la fois du budget des anciens combattants et de celui de la défense, diminuaient de 1,7%, pour atteindre 21,5 millions d'euros. Il a toutefois ajouté que les crédits inscrits au budget des anciens combattants augmentaient, eux, de près de 6 %.*

*Au-delà de cette évolution contrastée des crédits, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a estimé que deux éléments venaient plus particulièrement conforter la politique de la mémoire.*

Il a ainsi rappelé que la mémoire avait été inscrite au rang des missions de l'ONAC par la convention d'objectifs et de moyens récemment signée avec l'Etat et que les « assistants mémoire », dont la présence devenait obligatoire dans chaque service départemental, avaient été pérennisés, sur la base d'emplois contractuels de catégorie A. Ces deux mesures témoignaient de la volonté du Gouvernement de disposer d'un outil de proximité pour diffuser la mémoire combattante.

Il a enfin indiqué que le budget pour 2003 marquait également une volonté d'ouvrir davantage la mémoire combattante au grand public et, qu'à ce titre, les crédits consacrés au « tourisme de mémoire » étaient multipliés par 2,7 par rapport à 2002.

*Mais **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a estimé que, plus que l'évolution générale des crédits, les avancées permises par ce projet de budget sur des questions restées trop longtemps en suspens devaient être soulignées.*

Il a jugé, tout d'abord, que l'on retiendrait avant tout du projet de budget pour 2003, qu'il était celui de l'amorce d'un processus global de dé cristallisation des pensions et des retraites des anciens combattants d'outre-mer, une provision de 72,5 millions d'euros étant prévue à ce titre.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a estimé inutile de revenir sur les insuffisances des mesures, toujours partielles et temporaires, intervenues depuis 40 ans, et qui avaient suscité de nombreux espoirs sans lendemain. Il a également déclaré ne pas vouloir s'attarder sur le fait que le précédent gouvernement, malgré ses propositions réitérées, avait attendu d'être mis au pied du mur par le Conseil d'Etat pour amorcer un début de réflexion.*

Il a seulement tenu à saluer une mesure qui mobilisait certes 90 % des moyens nouveaux du budget, mais qui témoignait de la générosité de la France et de sa volonté de reconnaître le sacrifice de ceux qui avaient jadis combattu pour elle.

A l'égard du projet de loi que M. Hamlaoui Mékachéra devait présenter pour assurer la sécurité juridique du nouveau mode de calcul des pensions et retraites d'outre-mer, il a également émis le souhait qu'il garantisse l'égalité de traitement de tous les combattants. Par mesure d'équité envers les combattants français, il a estimé que le critère de la parité des pouvoirs d'achat devrait être pris en compte.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a ensuite noté que le projet de budget pour 2003 permettait également de concrétiser un deuxième chantier important : la modernisation des deux piliers institutionnels du monde combattant, qui sont l'ONAC et l'Institution nationale des Invalides (INI).*

Concernant l'ONAC, il a souligné que la signature de la convention d'objectifs et de moyens, signature qui avait été remise à une date ultérieure par le précédent gouvernement, allait permettre d'adapter les moyens de l'Office à l'évolution de son activité, et que la convention prévoyait le développement d'indicateurs d'activité et d'outils d'évaluation à même d'optimiser cette activité.

Il a indiqué qu'en application de la première année de la convention, la structure d'emploi de l'Office allait être rationalisée, pour laisser plus de place à des métiers conformes aux missions de solidarité et de mémoire, prioritaires pour l'Office à l'avenir.

*S'agissant de la modernisation de l'INI, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a noté que l'Etat participait à ce processus par une majoration de 4 % de sa subvention de fonctionnement et par des crédits d'investissement en hausse de 95 % en crédits de paiement. Il a estimé que ces moyens devaient permettre à l'Institution de franchir avec succès l'étape de l'accréditation et de participer pleinement au service public hospitalier. Il a cependant regretté que les crédits d'investissement ne soient pas tout à fait à la hauteur, compte tenu du retard accumulé ces dernières années, pour achever plus rapidement tous les travaux nécessaires au confort des pensionnaires.*

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis,** a constaté que plusieurs autres demandes du monde combattant trouvaient également une réponse dans le projet de budget.*

Il a tenu à rappeler que la question des psychotraumatismes de guerre connaissait enfin un début de prise en compte. Même s'il a regretté de ne pas voir

précisées, à cette occasion, les modalités de prise en charges des pathologies ainsi découvertes, il a salué le premier pas que représentait la création d'un bilan médical gratuit en matière de santé psychique et d'un observatoire de la santé des vétérans.

Il a souligné que le relèvement du plafond de la rente mutualiste du combattant, certes entrepris depuis plusieurs années déjà, connaîtrait une accélération en 2003. Il s'élèverait ainsi de 7,5 points, contre 5 les années passées, ce qui permettrait d'atteindre dès 2004 l'objectif de 130 points.

*Au total, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a estimé que, malgré des contraintes budgétaires importantes, le projet de budget pour 2003 apportait une réponse aux injustices les plus criantes.*

Il a reconnu qu'on pouvait regretter de ne pas pouvoir aller plus loin dans certains domaines. Il a toutefois précisé que ces regrets n'étaient pas des réserves, mais autant de pistes pour les années à venir. Il a déclaré avoir conscience que certaines de ces pistes étaient ambitieuses et ne pourraient voir le jour que dans un cadre pluriannuel et sous réserve de conditions budgétaires favorables.

*Passant en revue ces pistes, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a d'abord évoqué la retraite du combattant.*

Il a regretté que la stratégie du précédent gouvernement ait consisté à « temporiser », et, de ce fait, enlevé beaucoup de pertinence à la demande, maintes fois réitérée, d'un abaissement généralisé de l'âge d'ouverture de la retraite du combattant.

Il a considéré, par conséquent, que la seule piste qui demeurait était celle d'une revalorisation de la retraite du combattant, qui pourrait être envisagée dans un cadre pluriannuel. Il a toutefois convenu que son coût budgétaire serait extrêmement élevé.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a ensuite fait part de sa deuxième préoccupation qui concernait les veuves d'anciens combattants.*

Il a déclaré que leur situation méritait une attention particulière, car nombre d'entre elles connaissaient des conditions de vie précaires et ne disposaient que de très faibles revenus.

A ce sujet, il a tenu à saluer l'action de l'ONAC qui a créé une « carte de veuve » pour matérialiser en quelque sorte leur statut de ressortissantes de l'Office, ainsi que son initiative de lancer une campagne d'information auprès de ce public, qui ignore bien souvent les secours auxquels il peut prétendre. Il a estimé que les actions de solidarité que menait l'Office à l'égard des veuves d'anciens combattants devaient être soutenues et que l'engagement financier de l'Etat en la matière devrait être renforcé.

Il a enfin observé que les propositions que la commission avait formulées les années précédentes gardaient toute leur valeur. Il a indiqué qu'un geste devrait notamment être fait à l'égard des veuves de guerre, qui avaient été largement oubliées ces dernières années.

*Evoquant une troisième piste concernant les conditions d'accès aux différents titres, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a considéré que la disparité des durées de service requises pour l'attribution de la carte du combattant apparaissait aujourd'hui comme inéquitable.*

Il a indiqué ne pas vouloir aller jusqu'à un alignement généralisé à 4 mois de service, qui est le souhait des associations, car il remettrait en cause l'existence du titre de reconnaissance de la Nation. Il a toutefois estimé qu'il serait juste de réparer certains oublis, comme celui des « maintenus » ou encore celui de la cohérence des dates de cessation des hostilités en Afrique du Nord.

***M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a enfin soulevé une dernière interrogation, concernant l'indemnisation des orphelins de victimes du nazisme.*

Il a souligné que la limitation, par le décret du 13 juillet 2000, de l'indemnisation aux seuls orphelins juifs dont les parents ont été déportés pour motifs raciaux et qui sont morts dans les camps, avait été ressentie comme une injustice, et il a estimé que cette mesure avait été prise dans une certaine précipitation.

Il a observé qu'une extension de l'indemnisation, telle qu'elle est prévue par le décret, viendrait en concurrence avec d'autres régimes d'indemnisation et de réparation, certes moins avantageux, mais ayant le même objet.

Aussi bien a-t-il déclaré qu'un véritable débat devait être ouvert pour aboutir à un régime cohérent d'indemnisation des victimes du nazisme, au sein duquel la spécificité du dispositif du décret du 13 juillet 2000 devrait être conciliée avec une indemnisation équitable des autres victimes.

*En conclusion, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a souligné que les pistes qu'il exposait étaient naturellement conditionnées par le contexte budgétaire et ne remettaient pas en cause son appréciation sur le projet de budget pour 2003, qui permettait des avancées encourageantes pour le monde combattant.*

Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants, ainsi qu'à l'adoption de l'article rattaché à ce budget concernant le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le rôle et la nature de l'Observatoire de la santé des vétérans en cours de constitution.

M. Gilbert Chabroux a constaté que les associations d'anciens combattants avaient émis de nombreuses critiques à l'encontre du projet de budget.

Il a rappelé que le rapporteur pour avis avait donné un avis défavorable au budget des anciens combattants l'année précédente, alors que les crédits ne diminuaient que de 2 %, soit moins vite que le nombre de pensionnés. Il s'est donc interrogé sur les motivations qui le poussaient à donner aujourd'hui un avis favorable, dans la mesure où la baisse des crédits était bien plus forte. Il a estimé qu'on ne pouvait pas se réjouir d'une hausse de 0,68 % de l'effort budgétaire par pensionné, car elle demeurerait inférieure à l'évolution du coût de la vie.

M. Gilbert Chabroux a toutefois souligné des avancées dans le projet de budget pour 2003, notamment concernant la décrystallisation, les cures thermales et les psychotraumatismes de guerre.

Concernant la rente mutualiste du combattant, il a rappelé que l'élévation du plafond majorable ne profitait qu'à une minorité d'anciens combattants et a estimé qu'il aurait été préférable d'affecter ces crédits à d'autres actions.

M. Gilbert Chabroux a cependant constaté des lacunes dans le projet de budget pour 2003, concernant notamment la revalorisation de la retraite du combattant. Il a noté que la stabilisation, à partir de 2003, du nombre de bénéficiaires aurait permis un geste, au moins symbolique, en faveur de la retraite.

Concernant les veuves d'anciens combattants **M. Gilbert Chabroux** a tenu à souligner la diminution des crédits d'action sociale de l'ONAC. Il a déclaré que s'en remettre à l'Assemblée nationale pour abonder ces crédits était insuffisant et il a estimé que le budget devrait être amélioré par le Sénat sur ce point.

Mme Gisèle Printz s'est déclarée satisfaite des mesures prises en faveur des cures thermales et de la décrystallisation, soulignant la dette que la France avait à l'égard des anciens combattants d'outre-mer. Elle a cependant rappelé qu'un certain nombre de problèmes restaient sans réponse, en particulier celui des anciens du Reichsarbeitsdienst (RAD) et des Patriotes résistant à l'occupation (PRO).

M. Guy Fischer a fait part de son opposition franche au projet de budget pour 2003 concernant les crédits relatifs aux anciens combattants. Il a déclaré qu'après les critiques sévères du rapporteur les années précédentes, il s'attendait à ce que le projet de budget pour 2003 prenne mieux en compte les revendications du monde combattant.

Concernant la décrystallisation, il a rappelé que celle-ci mobilisait presque la totalité des moyens nouveaux du budget, ce qui laissait peu de marge pour d'autres actions. Il a souhaité que le texte annoncé par le ministre, réglant définitivement la question de la décrystallisation vienne le plus rapidement possible devant le Parlement, sous peine de n'être qu'un affichage supplémentaire. Il a estimé que, dans le cas contraire, la provision prévue serait rapidement inscrite parmi les mesures d'économies souhaitées par le ministère des finances.

M. Guy Fischer a également souligné que le relèvement du plafond de la rente mutualiste du combattant ne concernait que 20 % des anciens combattants, alors qu'il représentait une mesure nouvelle de plus de 6 millions d'euros.

S'agissant de l'ONAC, il a déclaré être inquiet des conséquences de la convention d'objectifs et de moyens, qui conduit à une baisse des crédits de fonctionnement, comme de la subvention d'action sociale, et à une diminution de 800 à 533 personnes des effectifs de l'Office.

Il a précisé, à cet égard, que, selon certaines informations, l'Assemblée nationale n'avait donné son accord, pour abonder ces crédits grâce à la réserve parlementaire, qu'à la condition que le Sénat fasse de même.

Il a attiré l'attention de la commission sur le sentiment d'injustice ressenti par les anciens combattants, à la suite de la décision d'attribuer la carte du combattant aux policiers et aux compagnies républicaines de sécurité (CRS) après seulement 4 mois de séjour en Algérie.

Concernant la retraite du combattant, il a estimé qu'une revalorisation par étape aurait pu être envisagée et a rappelé que la revalorisation demandée par les associations ne conduirait qu'à une augmentation de 400 francs par an et par ancien combattant.

Soulignant enfin l'absence de règlement de la question de la date de commémoration de la fin de la guerre d'Algérie, il a indiqué que le groupe communiste déposerait un certain nombre d'amendements sur le projet de budget, lors de la discussion en séance publique.

Réagissant aux propos de M. Guy Fischer, M. Nicolas About, président, a précisé que le Gouvernement ne souhaitait pas imposer une date de commémoration. Il a constaté que la France était le seul pays européen à nourrir des divergences quant aux dates de célébration des moments importants, sinon douloureux, de son histoire.

Concernant les veuves d'anciens combattants, M. Nicolas About, président, a rappelé qu'il avait déposé en 2001 une proposition de loi, reprise par la commission sous forme d'un amendement au projet de loi de finances pour

2002, visant au partage prorata temporis des pensions de réversion entre les épouses successives d'un ancien combattant.

M. Jean-Pierre Godefroy s'est interrogé sur la possibilité d'accorder aux veuves des victimes de l'attentat de Karichi le statut de veuve de guerre, dans la mesure où les victimes étaient des personnels à statut spécial, missionnés par l'Etat pour un programme d'armement qui, compte tenu de sa localisation et de son bénéficiaire, comportait des risques importants pour les personnels.

M. Nicolas About, président, a souligné qu'il était nécessaire d'étudier l'ensemble des conséquences d'une extension, à toutes les veuves de victimes d'actes terroristes, du statut de veuve de guerre.

M. Jean Chérioux a rappelé que, eu égard à la diminution du nombre d'anciens combattants, il était tout à fait normal que le budget soit en baisse chaque année. Il s'est élevé contre l'opinion courante, qui veut qu'un bon budget soit un budget qui augmente. Il a également estimé que, malgré une situation similaire de baisse des crédits, le budget pour 2003 devait être jugé différemment de celui de l'année 2002, dans la mesure où la croissance était bien plus faible et donc les efforts consentis relativement plus importants. Il a également estimé que les demandes des anciens combattants devaient être analysées au regard des besoins légitimes d'autres catégories de personnes, comme les personnes handicapées.

M. André Vantomme a rappelé que le rapporteur avait eu, l'année précédente, un jugement très sévère sur le budget pour 2002, qui l'avait conduit à donner un avis défavorable. C'est pourquoi, au regard de ces exigences passées, il s'est déclaré surpris, aujourd'hui, de son indulgence.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences de la réforme de l'ONAC, en matière de service de proximité pour les anciens combattants.

Répondant à l'ensemble des intervenants, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a insisté sur les garanties apportées par la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'ONAC et ses autorités de tutelle. Il a également souligné le fait que l'important recrutement d'assistantes sociales prévu par l'Office permettrait d'améliorer le suivi personnalisé de chaque ressortissant.

Il a précisé à l'intention de M. Jean Chérioux que l'Observatoire serait destiné à la fois aux anciens combattants et aux militaires et qu'il aurait trois missions principales : l'expertise en matière de pathologies nouvelles, la prévention, le conseil et l'orientation pour les soins. 440.000 euros étaient consacrés à ces nouvelles actions dans le projet de loi de finances pour 2003.

Revenant sur l'appréciation générale du budget, il a rappelé que ce dernier s'inscrivait dans la perspective d'une législature. Il a enfin souligné que les budgets des années précédentes n'avaient pas permis d'avancées significatives, contrairement au projet de budget pour 2003, qui amorce la dé cristallisation des pensions et retraites d'outre-mer.

*A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'émettre un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants pour 2003**, ainsi qu'à l'adoption de l'article 62 rattaché au budget des anciens combattants.*

*Au cours d'une seconde réunion tenue le 20 novembre 2003, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen de l'article 62 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 2003 (article rattaché au **budget des anciens combattants**).*

*En remplacement de **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, empêché, **M. Paul Blanc** a présenté l'article additionnel 62 bis nouveau rattaché au budget des anciens combattants, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale. Il a indiqué que cet article prévoyait la transmission, au Parlement, d'un rapport sur l'extension du décret du 13 juillet 2000, instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes des persécutions antisémites.*

*Soulignant que les conclusions de ces rapports seraient certainement de nature à éclairer le débat sur l'indemnisation des victimes du nazisme, et sur sa nécessaire mise en cohérence, **M. Paul Blanc** a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.*

A titre d'information, il a également indiqué que l'Assemblée nationale avait introduit, dans la deuxième partie du projet de loi de finances (articles non rattachés), un article 54 bis nouveau tendant à instituer une réduction d'impôt en faveur des orphelins de déportés fusillés ou massacrés, non concernés par la mesure de réparation instituée par le décret du 13 juillet 2000.

*Après un débat au cours duquel sont intervenus **M. Nicolas About, président**, et **M. Louis Souvet**, la commission a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption de l'article 62 bis (nouveau) rattaché au budget des anciens combattants**.*

Au cours de ses réunions du **24 octobre** et du **20 novembre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits des anciens combattants pour 2003**. Elle a émis un **avis favorable à l'adoption des articles 62 et 62 bis (nouveau) rattachés à ces crédits**.