

N° 77

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Senateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 11

**ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE**

*Rapporteur spécial* M. Jacques BAUDOT

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Tregouët.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER : L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	13
<b>I. LES SERVICES DU MINISTERE</b> .....	13
<b>A. UN EFFORT DE DECONCENTRATION ET DE MODERNISATION</b> .....	13
1. <i>La transformation des directions interrégionales en centres de responsabilité</i> .....	13
2. <i>La déconcentration du contentieux des pensions</i> .....	13
3. <i>La poursuite du schéma directeur des systèmes d'information</i> .....	14
<b>B. DES MOYENS SATISFAISANTS</b> .....	14
1. <i>Un ajustement à la marge des effectifs</i> .....	14
2. <i>Des moyens de fonctionnement en progression</i> .....	14
3. <i>La poursuite du programme de rénovation des bâtiments</i> .....	15
<b>II. LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE</b> .....	15
<b>A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	15
1. <i>Les missions de l'Office</i> .....	15
2. <i>Les moyens de l'Office</i> .....	16
<b>B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES</b> .....	17
1. <i>Les missions de l'Institution</i> .....	17
2. <i>Les moyens de l'Institution</i> .....	17

<b>CHAPITRE II : LES INTERVENTIONS DU MINISTERE DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	19
<b>I. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE</b> .....	19
A. LES CENTRES D'APPAREILLAGE .....	19
B. LES SOINS MEDICAUX GRATUITS .....	20
C. LES INTERVENTIONS SOCIALES.....	20
<b>II. L'ACTION EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD</b> .....	21
A. LE FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN CHOMAGE DE LONGUE DUREE .....	21
1. <i>Le dispositif du fonds de solidarité</i> .....	21
2. <i>La nécessité d'adapter l'allocation de préparation à la retraite</i> .....	23
B. LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD .....	24
1. <i>La loi du 3 janvier 1995</i> .....	24
2. <i>La commission tripartite d'évaluation du coût de la retraite anticipée</i> .....	25
<b>III. LA RENTE MUTUALISTE MAJORABLE DU COMBATTANT</b> .....	26
A. LE DISPOSITIF EXISTANT .....	26
1. <i>Le principe de la majoration</i> .....	26
2. <i>Le délai de forclusion</i> .....	26
B. LES AMELIORATIONS PROPOSEES .....	27
1. <i>Une imputation budgétaire plus rationnelle</i> .....	27
2. <i>Un mécanisme de revalorisation automatique</i> .....	27
<b>CHAPITRE III : LA DETTE VIAGERE</b> .....	29
<b>I. LE MECANISME D'INDEXATION DES PENSIONS</b> .....	29
A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS .....	29

B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1995 .....	30
C. UN MECANISME AVANTAGEUX MAIS MAL COMPRIS .....	30
<b>II. L'EVOLUTION ET LA REPARTITION DE LA DETTE VIAGERE .....</b>	<b>32</b>
A. LA DIMINUTION DE LA DETTE VIAGERE EN 1996 .....	32
B. LA REPARTITION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE .....	32
<b>III. LA REVALORISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER .....</b>	<b>34</b>
A. LA "CRISTALLISATION" DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS DES TROUPES COLONIALES .....	34
B. LES MESURES DE "DECRISTALLISATION" RECENTES .....	35
C. UNE MESURE DE "DECRISTALLISATION" COMPLEMENTAIRE BIENVENUE .....	36
<b>CHAPITRE IV : LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE .....</b>	<b>39</b>
<b>I. LE RETOUR A DES MOYENS ORDINAIRES .....</b>	<b>39</b>
A. L'ACHEVEMENT DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE DES DEBARQUEMENTS ET DE LA LIBERATION .....	39
B. LES CEREMONIES PUBLIQUES ET FETES NATIONALES .....	40
C. L'INFORMATION HISTORIQUE .....	41
<b>II. LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES .....</b>	<b>42</b>
A. L'ENTRETIEN .....	42
B. LE PROGRAMME DE REFECTION .....	43
<b>ANNEXE I : ARTICLES RATTACHES .....</b>	<b>45</b>
<b>I. ARTICLE 64 : LEVEE DE LA FORCLUSION OPPOSABLE AUX ANCIENS COMBATTANTS DU LAOS, DU CAMBODGE ET DU VIETNAM .....</b>	<b>45</b>
<b>II. ARTICLE 64 BIS : INDEXATION SUR LES PRIX DU PLAFOND MAJORABLE DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT .....</b>	<b>46</b>

<b>III. ARTICLE 64 TER : ADAPTATION DE L'ALLOCATION DE PREPARATION A LA RETRAITE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE II MODIFICATIONS DE CREDITS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE .....</b>	<b>49</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>53</b>



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **1. A structure constante, la baisse réelle du budget des anciens combattants est double de sa baisse apparente**

Pour l'ensemble du budget, le **taux de diminution des crédits affiché est de - 1,1 %**.

Toutefois, si l'on neutralise l'impact budgétaire du rattachement des crédits consacrés à la majoration de la rente mutualiste du combattant, la **baisse effective est de - 2,2 %**.

**Cette mise au point faite, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la modification de nomenclature budgétaire proposée. Elle apparaît bien plus rationnelle que la solution antérieure** : jusqu'alors, la gestion des crédits afférents à la rente mutualiste du combattant était confiée au ministère des Affaires sociales, tandis que les intéressés relevaient de la tutelle du ministère des anciens combattants.

**Il convient de rappeler que le Sénat, également soucieux de rationalisation, a harmonisé l'an dernier les règles applicables à la rente mutualiste du combattant avec les règles d'attribution de la carte du combattant.** Désormais, le délai de forclusion de dix ans opposable à la constitution d'une rente courra à compter de l'attribution individuelle de la carte du combattant, et non plus à compter de la reconnaissance du droit à la rente mutualiste à une génération d'anciens combattants dans son ensemble. **Ainsi, un ancien combattant qui se voit attribuer la carte avec retard ne risquera plus d'être privé de son droit à une rente mutualiste.**

**Le gouvernement propose de prolonger ce mouvement de rationalisation, et de déterminer un mécanisme satisfaisant d'indexation du plafond majorable de la rente mutualiste.** En effet, le relèvement de ce plafond est aujourd'hui juridiquement discrétionnaire : mais en pratique un coup de pouce d'un montant assez aléatoire, financé par la réserve parlementaire, intervient quasiment chaque année. **Le plafond sera désormais indexé sur les prix.**

### **2. Une mesure de décrystallisation bienvenue**

Votre rapporteur approuve la mesure de décrystallisation des pensions proposée par l'article 64 du projet de loi de finances pour 1996 en faveur des anciens combattants originaires de l'ex-Indochine française.

En raison d'un obstacle juridique, cette catégorie particulière d'anciens combattants avait été tenue à l'écart des plans de revalorisation successifs intervenus depuis les indépendances au profit des anciens combattants d'outre-mer. Cette injustice sera ainsi réparée.

**Il serait souhaitable, pour les années à venir, de réduire les écarts considérables existant entre les différentes valeurs du point de pension applicables dans les Etats issus des anciennes colonies françaises.** En effet, ces écarts n'ont pas d'autres motifs que les contingences historiques : globalement, la valeur du point d'indice est d'autant plus basse que l'indépendance est ancienne.

### **3. L'allocation de préparation à la retraite demande à être redéfinie**

Au cours de sa première année d'existence, le nouveau dispositif de l'allocation de préparation à la retraite n'a pas rencontré le succès escompté. Le faible taux de consommation des crédits en 1995 et la révision à la baisse de la dotation 1996 du Fonds de solidarité pour les anciens combattants en situation de chômage de longue durée en font foi. **Au 30 septembre 1995, seuls 804 bénéficiaires du Fonds percevaient déjà la nouvelle allocation de préparation à la retraite et les demandes ne dépassaient pas le nombre de 1.118.**

Cette situation tient à la **mauvaise articulation du dispositif**. Le niveau de la garantie de ressource assurée par l'allocation différentielle a été porté l'an dernier à 4 500 francs. L'allocation de préparation à la retraite est égale à 65 % de la moyenne des revenus bruts d'activité des 12 mois précédant la perte d'emploi, dans la limite d'un plafond de 7 000 francs. Mais ces revenus d'activité ne sont pas actualisés à leur valeur de 1995 : les allocataires du Fonds étant par définition des chômeurs de longue durée, leurs derniers revenus d'activité sont très rarement d'un niveau qui leur donnerait droit à une allocation de préparation à la retraite supérieure à 4 500 francs (une allocation de préparation à la retraite à 4 500 francs correspond à un revenu d'activité antérieur de 6 923 francs).

**En pratique, la plupart des allocataires du fonds n'ont pas intérêt à opter pour l'allocation de préparation à la retraite.**

**Afin de donner toute sa portée à la nouvelle prestation votée l'an dernier, le gouvernement propose d'en modifier les paramètres sur les deux points suivants : actualisation dans un sens plus favorable des revenus d'activité pris en référence, et fixation d'un minimum d'allocation de préparation à la retraite égal au montant des ressources garanties par l'allocation différentielle.**

#### **4. Retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord : le débat continue**

La loi n° 95-5 du 3 janvier 1995 relative à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord a apporté une **réponse partielle** à la principale revendication de ces derniers. Ceux d'entre eux qui n'auront pas cotisé suffisamment longtemps pour avoir droit à une retraite à taux plein pourront bénéficier d'une réduction de la durée d'assurance requise en proportion du temps passé sous les drapeaux. Le coût de ce dispositif pour les régimes de retraite est estimé à **2,3 milliards de francs**, et sera pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse.

**Toutefois, la discussion reste ouverte à propos d'une mesure de retraite anticipée de portée plus générale. Le coût minimal d'une telle mesure avait été estimé en 1993 par le ministère des anciens combattants à 60 milliards de francs, sur sept ans.**

Les associations représentant les anciens combattants d'Afrique du Nord gagent cette dépense considérable sur les recettes générées par l'embauche de chômeurs en remplacement des personnes partant en retraite : économies d'allocations chômage et cotisations supplémentaires de sécurité sociale. Ce raisonnement présente certaines faiblesses : d'une part, il repose sur l'hypothèse, optimiste, d'un taux de remplacement de un pour un. D'autre part, il n'est recevable qu'en termes macro-économiques : en termes financiers, les régimes qui supportent la dépense (caisses de retraite) ne sont que pour partie ceux qui engrangent les gains (assurance chômage et ensemble des branches de sécurité sociale).

**Une commission tripartite (parlementaires - administrations - associations) a été mise en place par décret le 9 août 1995 pour évaluer de manière précise et indiscutable le coût de la retraite anticipée pour les anciens combattants en Afrique du Nord. Elle devrait rendre ses conclusions au début de 1996.**



## INTRODUCTION

Le budget des anciens combattants présente la particularité, appréciable en période de rigueur, d'être **structurellement orienté à la baisse** en raison de la diminution régulière du nombre de ses ressortissants.

Toutefois, par exception à cette orientation structurelle, ce budget se présentait l'an dernier en augmentation de + 6,73 % par rapport au budget voté de 1994. **Cette progression sensible résultait de la création de l'allocation de préparation à la retraite au bénéfice des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée.**

Mais cette mesure exceptionnelle est désormais intégrée dans la base des services votés, et les crédits du budget des anciens combattants ont repris leur évolution tendancielle à la baisse, le taux de disparition des allocataires étant estimé à 3,6 % pour 1996. **Les crédits proposés pour 1996 s'élèvent à 28,398 milliards de francs, en diminution de - 1,1 % par rapport à 1995.**

Nature des crédits	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Evolution en %
<b>Titre III - Moyens des services</b>	<b>1.152,6</b>	<b>1.212,5</b>	<b>5,2</b>
Personnel	800,5	848,7	6,0
Matériel et fonctionnement des services	27,8	33,6	20,9
Subventions de fonctionnement	262,5	266,5	1,5
- dont ONAC	222,2	225,2	1,4
- dont INI	40,3	41,3	2,5
Dépenses diverses	61,8	63,6	2,9
<b>Titre IV- Interventions publiques</b>	<b>27.533,1</b>	<b>27.150,8</b>	<b>-1,4</b>
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord	2.241,0	2.000,0	-10,8
- dont dette viagère	22.238,8	21.884,1	-1,6
<b>Titre V- Investissements exécutés par l'Etat</b>			
autorisations de programme	16,8	36,0	114,3
crédits de paiement	14,1	34,9	147,5
<b>Total général</b>	<b>28.699,8</b>	<b>28.398,2</b>	<b>-1,1</b>

**Toutefois, il convient de tenir compte du rattachement au budget des anciens combattants et victimes de guerre, pour la première fois en 1996, des crédits consacrés à la majoration de la rente mutualiste du combattant : les dépenses s'en trouvent majorées de 331 millions de francs. A structure constante, le budget des anciens combattants diminue en fait de - 2,2 % par rapport à 1995.**

Avec un montant de 21,9 milliards de francs, la dette viagère (retraites du combattant, pensions militaires d'invalidité et allocations rattachées) représente à elle seule 77 % du budget des anciens combattants et victimes de guerre.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS**

#### **I. LES SERVICES DU MINISTERE**

##### **A. UN EFFORT DE DECONCENTRATION ET DE MODERNISATION**

###### **1. La transformation des directions interrégionales en centres de responsabilité**

Le mouvement de déconcentration engagé en 1995, avec la globalisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés, est poursuivi et consolidé en 1996. A cette fin, cinq nouveaux emplois de chefs de services interdépartementaux sont créés, en sus des cinq emplois existants, permettant d'offrir aux cadres des directions interdépartementales une évolution de carrière compatible avec les nouvelles responsabilités qui leur sont données.

Il est en effet prévu d'ériger en centres de responsabilité les directions interdépartementales dans le courant de l'année 1996, après évaluation de l'expérience menée en 1995 par quinze directions. Cette expérience est notamment destinée à mettre au point un contrôle de gestion et d'activité permettant au ministre de disposer d'un tableau de bord aux fins d'évaluer la qualité du service rendu aux ressortissants.

###### **2. La déconcentration du contentieux des pensions**

Depuis le mois de septembre 1994, la déconcentration du contentieux des pensions en appel fait l'objet d'une expérimentation confiée à trois commissaires "ministériels". Cette expérimentation, qui aboutira avant la fin de l'année, devrait conduire à la spécialisation d'un certain nombre de directions interdépartementales, le niveau de contact avec les ressortissants du ministère des anciens combattants demeurant inchangé. Des gains de productivité devraient ainsi être dégagés et la qualité du service rendu améliorée.

A terme, l'organisation du contentieux sera la suivante : deux centres de spécialisation à Paris et à Montpellier se chargeront de l'élaboration des conclusions d'appel, qu'ils transmettront aux directeurs régionaux chargés de défendre les affaires correspondantes dans leur ressort territorial, Bordeaux traitant l'ensemble du contentieux d'Afrique du Nord, Strasbourg les affaires liées aux pensions d'Alsace-Moselle, et Nantes le contentieux des DOM.

### **3. La poursuite du schéma directeur des systèmes d'information**

La mise en oeuvre du schéma directeur, qui couvre la période 1994-1998, se poursuit en 1996 avec la mise en oeuvre et la généralisation des applications qui ont été développées au cours de l'année 1995 : gestion des soins médicaux gratuits, de l'appareillage, gestion des pensions, comptabilité des services déconcentrés...

## ***B. DES MOYENS SATISFAISANTS***

### **1. Un ajustement à la marge des effectifs**

Le ministère des anciens combattants avait enregistré en 1992 et 1993 une réduction drastique de ses effectifs, qui avaient fondu d'un quart au cours de ces deux années (1107 emplois supprimés).

L'ajustement des effectifs se poursuit depuis sur un rythme plus raisonnable : **en 1996, les variations nettes d'emplois aboutiront à 38 suppressions, soit une réduction de 1,5 %** conforme à la norme fixée par le Premier ministre. Les effectifs du ministère compteront alors 2507 emplois.

En dépit de ces suppressions nettes d'emplois, les dépenses de personnel (rémunérations d'activité, dépenses de pensions et charges sociales) progressent de 48,2 millions de francs du fait de l'application des protocoles de rénovation de la grille de la fonction publique, pour atteindre 800,5 millions de francs, soit une hausse sensible de 6 % par rapport à 1995.

### **2. Des moyens de fonctionnement en progression**

L'objectif d'amélioration du service rendu aux anciens combattants s'appuie sur des crédits en progression. Les **moyens de fonctionnement de l'administration centrale**, qui ont été réduits de près d'un tiers en 1995, progressent en 1996 de 3 millions de francs pour atteindre 15 millions de

francs, soit une **hausse de +25 %**. En revanche, les **moyens de fonctionnement des services déconcentrés**, qui ont augmenté de + 14,2 % en 1995, ne progresseront que de 400.000 francs en 1996 pour atteindre 51,7 millions de francs, soit une **hausse de + 0,8 %** seulement.

A côté de ces moyens généraux, les crédits affectés au **plan de modernisation** (chapitre 37-93) augmentent de + 14 %, pour atteindre 11,4 millions de franc, tandis que les **dépenses d'informatique et de télématique** (chapitre 34-95) progressent de + 17,2 %, pour atteindre 18,5 millions de francs. Ces deux postes budgétaires étaient déjà présentés l'an dernier en progression, respectivement de + 25 % et + 26,4 %.

### **3. La poursuite du programme de rénovation des bâtiments**

Une dotation de 6,9 millions de francs en crédits de paiement et 8 millions de francs en autorisations de programme (chapitre 57-91, article 10) est prévue pour la réalisation, en 1996, de la **troisième tranche du programme pluriannuel d'investissement et de rénovation des bâtiments** du ministère des anciens combattants. Cette dotation correspond à une diminution de 13,9 % en crédits de paiement et à un maintien à niveau en autorisations de programme par rapport à 1995. Elle est destinée à financer de grosses réparations sur plusieurs sites des services déconcentrés, ainsi que le remplacement du système de chauffage et la rénovation des toitures du site de Bellechasse.

## **II. LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE**

### **A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS**

#### **1. Les missions de l'Office**

L'Office national des anciens combattants (ONAC), dont la création remonte à une loi du 27 juillet 1917, est un établissement public à caractère administratif dont la mission est *"de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants"*.

**Les services départementaux de l'ONAC permettent d'offrir aux anciens combattants un service de proximité que les directions interdépartementales du ministère, par définition, ne peuvent pas assurer.**

Cette complémentarité entre le ministère et l'Office est illustrée par les missions que le second exerce pour le compte du premier : instruction ou niveau départemental des demandes de cartes et titres, secrétariat des commissions départementales pour l'information historique et la paix, accueil et conseil des bénéficiaires du fonds de solidarité pour anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée.

L'ONAC exerce par ailleurs des missions qui lui sont propres :

- l'action sociale individuelle ou collective : prêts et secours d'urgence à ses ressortissants, gestion de 15 maisons de retraite et de 10 écoles de rééducation professionnelle, protection des pupilles de la Nation ;

- l'assistance administrative : aide et conseils à ses ressortissants pour des démarches de toute nature relevant aussi bien de la législation spécifique aux anciens combattants que de la législation de droit commun (logement, fiscalité, famille...);

- les relations publiques au profit des associations d'anciens combattants : participation aux congés et à toutes les manifestations commémoratives publiques et privées.

## 2. Les moyens de l'Office

Pour 1996, la **subvention de fonctionnement** versée par le ministère des anciens combattants à l'ONAC (chapitre 36-51) progresse de 3 millions de francs pour atteindre **225,2 millions**, soit une **progression de 1,3 %** par rapport à 1995. Cette subvention de fonctionnement se décompose ainsi :

- une dotation de 221,2 millions de francs pour les dépenses de personnel, en progression de 1,8 % par rapport à 1995, qui permettra la création de 24 emplois ;

- une dotation de 4 millions de francs pour les dépenses de matériel, en diminution de - 16,7 % par rapport à 1995 du fait d'une mesure d'ajustement négative au titre de la participation de l'ONAC à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Par ailleurs, la **contribution de l'Etat à l'action sociale** de l'ONAC (chapitre 46-51) est reconduite pour 1996 à son niveau de 1995, soit **54,2 millions de francs**. L'Office a notamment développé en 1995, dans le cadre d'une convention de collaboration avec l'ANPE, une politique de retour à l'emploi des anciens combattants d'Afrique du Nord au chômage qui ne remplissent pas les conditions pour accéder au fonds de solidarité, avec un objectif de 1.000 retours à l'emploi.

Enfin, l'Etat participera pour la première fois en 1996 aux **dépenses d'investissement** de l'ONAC, une dotation de **20 millions de francs** en crédits de paiement comme en autorisations de programme (chapitre 57-91, article 30) étant prévue pour la mise aux normes de sécurité des maisons de retraite relevant de l'Office.

## **B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES**

### **1. Les missions de l'Institution**

L'INI est un établissement public de l'Etat à caractère administratif chargé de la gestion de deux centres d'accueil :

- **un centre de pensionnaires**, résidents permanents, qui peut accueillir 99 personnes, bénéficiaires de l'article L.115 du code des pensions d'invalidité, c'est-à-dire ayant une invalidité définitive supérieure ou égale à 85 % et âgés de plus de 50 ans, ou, quel que soit leur âge, ceux dont le taux d'invalidité est supérieur à 100 % ;

- **un centre de médico-chirurgical** qui comprend des services de chirurgie et de rééducation, une pharmacie, un laboratoire d'analyse, avec une capacité d'accueil de 94 lits au total.

L'INI dispose d'un budget et d'un patrimoine propres, son système comptable étant celui d'un établissement public hospitalier.

### **2. Les moyens de l'Institution**

En principe, l'Etat ne participe directement qu'au financement du Centre des pensionnaires, le Centre médico-chirurgical devant s'autofinancer par un prix de journée pris en charge par les organismes de couverture (soins médicaux gratuits, sécurité sociale...). Mais la subvention de l'Etat est globale et couvre essentiellement les dépenses de personnel de l'INI, à hauteur de la moitié de leur montant.

Pour 1996, la contribution du ministère aux frais d'administration de l'INI (chapitre 36-52) s'élève à **41,3 millions de francs**, en progression de + 2,6 % par rapport à 1995. Cette subvention de fonctionnement représentera 31,5 % d'un budget prévisionnel estimé à 131,2 millions de francs et 49,2 % des dépenses de personnel (84 millions de francs).

Toutefois, un examen des conditions de sécurité de l'Institution réalisé au cours de 1995 a montré la nécessité d'améliorer le réseau de protection contre l'incendie, de mettre en place un système de télésurveillance, de mettre aux normes d'hygiène les cuisines, et de remplacer un transformateur électrique vétuste.

**Ces investissements, qui devront fait l'objet d'un plan pluriannuel, dépassent manifestement les capacités budgétaires de l'INI : il pourrait donc être fait appel à une participation complémentaire du ministère des anciens combattants, mais aussi des ministères de la défense et de la culture, qui sont également affectataires de l'Hôtel des Invalides.**

## **CHAPITRE II**

### **LES INTERVENTIONS DU MINISTRE DES ANCIENS COMBATTANTS**

#### **I. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE**

##### **A. LES CENTRES D'APPAREILLAGE**

Le ministère des anciens combattants dispose de 20 centres régionaux d'appareillage et de 97 centres rattachés placés sous l'autorité des directeurs régionaux. Il a également, au niveau national, la tutelle du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

Ces centres sont chargés des procédures médicales et administratives d'appareillage des ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, mais ils assurent également le suivi des opérations d'appareillage conduites au profit des bénéficiaires des différents régimes de l'assurance-maladie.

En fait, l'action des centres en faveur des handicapés civils représente l'essentiel de leur activité : plus de 85 % des consultations et plus de 70 % des appareils distribués ou réparés en 1994.

En 1994, le nombre d'examens médicaux en consultation d'appareillage s'est élevé à 55.285, soit une baisse de 3,9 % par rapport à 1993. Cette même année, le nombre des appareils distribués ou réparés s'est élevé à 223.179, soit une diminution de 9,2 % par rapport à 1993.

**Aussi, les crédits consacrés en 1996 à l'appareillage des mutilés de guerre (chapitre 46-28) sont-ils en légère diminution de 0,4 % par rapport à 1995, pour s'établir à 63,8 millions de francs.**

## **B. LES SOINS MEDICAUX GRATUITS**

En application de l'article L.115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, qui résulte d'une loi du 31 mars 1919, l'Etat doit gratuitement aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées **exclusivement** par les infirmités qui ouvrent droit à pension.

En outre, certains frais annexes, tels que les frais de transport exposés par les pensionnés pour les hospitalisations en rapport avec leurs infirmités reconnues, sont à la charge de l'Etat.

Les crédits consacrés aux soins médicaux gratuits (chapitre 46-27) sont traditionnellement largement évalués en loi de finances initiale, s'agissant de dépenses obligatoires, mais font l'objet d'annulations conséquentes en exécution. Ainsi, le collectif budgétaire du 4 août dernier a réduit la dotation initiale du chapitre 46-27 en 1995, qui était de 1,214 milliard de francs, de 18 millions de francs. De nouveau, la seconde loi de finances rectificative pour 1995 réduira cette dotation de 50 millions de francs. **Au total, les crédits consacrés aux soins médicaux gratuits auront été réduits de 5,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.**

Pour 1996, il est prévu d'améliorer la coordination de l'activité des médecins contrôleurs du ministère et des interventions des organismes de protection sociale, afin de mettre un terme à certaines dérives en matière de soins médicaux gratuits qui relèvent au demeurant essentiellement d'une mauvaise information de certains membres des professions de santé. A cette fin, la carrière des médecins contrôleurs sera revalorisée, leurs capacités d'intervention améliorées par la mise en oeuvre d'un programme informatique spécifique et leurs moyens de déplacement renforcés. Cette clarification du rôle du ministère se traduira par une économie de 5 millions de francs.

**Au total, compte tenu de la réduction naturelle du nombre des bénéficiaires, qui se traduira par un ajustement en baisse de 83,3 millions de francs, la dotation du chapitre 46-27 s'établit en 1996 à 1,175 milliard de francs, en diminution de 3,2 % par rapport à 1995.**

## **C. LES INTERVENTIONS SOCIALES**

Les crédits demandés au titre des **prestations sociales au profit des pensionnés de guerre** (chapitre 46-24) sont reconduits en 1996 à leur niveau de 1996, soit 1,562 milliard de francs. Il est rappelé que ce régime de protection sociale propre aux invalides de guerre, institué par une loi du 29 juillet 1950, offre une couverture subsidiaire aux pensionnés qui n'ont pas

déjà par ailleurs la qualité d'assuré social. S'agissant de dépenses légalement obligatoires, les crédits correspondants ont un caractère provisionnel.

Les crédits consacrés au remboursement des frais de voyage des familles qui se rendent sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat, ainsi qu'aux réductions de tarifs de transports (chapitre 46-03) progressent de 1,4 % par rapport à 1995, pour s'établir à 62,9 millions de francs.

**La très forte diminution du chapitre 46-31 "Indemnités et pécules", qui passe de 25,9 millions de francs à 380.000 francs pour 1996, s'explique par l'achèvement du processus amorcé en 1993 d'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation (PRO) des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, incarcérés en camps spéciaux. L'an dernier, une dotation de 25,5 millions de francs avait été inscrite à ce titre en loi de finances initiale pour 1995, qui a permis de porter l'indemnisation définitive de chacune des 6.200 personnes concernées à 9.100 francs.**

## **II. L'ACTION EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD**

### **A. LE FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN CHOMAGE DE LONGUE DUREE**

#### **1. Le dispositif du fonds de solidarité**

L'article 125 de la loi de finances pour 1992 a institué un fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en chômage de longue durée, chargé de verser aux intéressés demandeurs d'emplois depuis plus d'un an une allocation différentielle leur garantissant un niveau minimal de ressources.

Initialement, l'âge d'accès au fonds avait été fixé à 57 ans et le niveau de la garantie de ressources fixé à 3.700 francs. Ces deux paramètres ont été modifiés dans un sens plus avantageux : **depuis le 1er janvier 1995, l'âge d'éligibilité est abaissé à 55 ans et le niveau garantie de ressources est relevé à 4.500 francs.**

Par ailleurs, l'article 79 de la loi de finances pour 1995 a créé une allocation de préparation à la retraite, également servie par le fonds, en faveur de laquelle les bénéficiaires de l'allocation différentielle peuvent opter. Désormais, le fonds de solidarité finance un système double d'allocations exclusives l'une de l'autre :

- d'abord **l'allocation différentielle** qui complète, à concurrence de 4.500 F par mois, le montant mensuel total des ressources personnelles dont dispose le demandeur ;

- ensuite **l'allocation de préparation à la retraite** qui, sous réserve pour l'intéressé d'avoir bénéficié depuis six mois consécutifs de l'allocation différentielle et d'en faire la demande, se substitue à la précédente et représente un revenu complet, assis sur la rémunération de l'activité professionnelle antérieure, constitutif de droits en matière d'assurances sociales (assurance maladie et assurance vieillesse de base) et mettant un terme à la situation de chômage pour se coordonner avec la liquidation d'un avantage de vieillesse au taux plein.

**L'allocation de préparation à la retraite est égale à 65 % de la moyenne des revenus mensuels bruts d'activité des douze derniers mois ayant précédé la privation d'emploi. Elle est plafonnée à 7.000 francs par mois.** Son versement ouvre droit à la validation, par le fonds de solidarité vieillesse, des droits à la retraite des intéressés. Le montant de l'allocation de préparation à la retraite, comme son plafond, est indexé sur les bases mensuelles de calcul des prestations familiales, qui sont périodiquement revalorisées.

Le bénéficiaire de l'allocation différentielle qui remplit la condition d'antériorité depuis six mois consécutifs est invité à choisir entre le maintien de l'allocation différentielle ou son remplacement par l'allocation de préparation à la retraite, en souscrivant, dans ce derniers cas, une déclaration d'option. Toutefois, la décision d'option en faveur de l'allocation de préparation à la retraite n'est pas définitive : elle est susceptible d'être rapportée à la diligence de l'administration ou sur simple demande de l'intéressé.

**Enfin, l'allocation différentielle et l'allocation de préparation à la retraite cessent d'être versées dès que le bénéficiaire reprend une activité professionnelle ou qu'il est en mesure de faire valoir ses droits à une pension de vieillesse au taux plein et au plus tard à son soixante cinquième anniversaire.**

L'organisation administrative instituée en 1995 pour le traitement des dossiers du fonds de solidarité fait largement appel à l'ONAC : celui-ci assure par le canal de ses services départementaux la réception des demandes d'allocations, et leur transmission aux directions interdépartementales, et ces dernières prennent en charge le traitement des dossiers et leur mise en paiement. Ainsi, le rôle fondamental de façade associative du ministère tenu par l'Office est pleinement confirmé.

## **2. La nécessité d'adapter l'allocation de préparation à la retraite**

L'an dernier, la création de l'allocation de préparation à la retraite par voie d'amendement du gouvernement au projet de loi de finances pour 1995 avait eu pour conséquence de multiplier par huit la dotation initiale du fonds. Ce poste budgétaire est ainsi devenu la principale dépense d'action sociale du ministère des anciens combattants.

Au 30 juin 1995, il y avait 34.000 bénéficiaires du fonds de solidarité. **Pour 1996, les prévisions du ministère font état de 40.000 bénéficiaires.** Pour mémoire, il n'y avait que 24.359 bénéficiaires en 1994, soit une hausse de + 64,2 % en trois ans.

Cette rapide montée en charge du fonds de solidarité s'explique à la fois par l'abaissement de l'âge d'accès à 55 ans, et par le relèvement à 4.500 francs du niveau de ressources garanti par l'allocation différentielle (dont le montant effectif moyen était de 1.034 francs en juin 1995). **En revanche, la création de l'allocation de préparation à la retraite n'a encore qu'un impact limité : au 30 septembre 1995, il n'y avait que 1.118 demandes enregistrées et 806 allocation de préparation à la retraite en service.**

Ainsi, en dépit de la vive croissance du nombre des bénéficiaires, la dotation du fonds semble avoir été calculée de façon un peu large l'an dernier : au 30 août 1995, seuls 927,9 millions de francs avaient été délégués, tandis que 1,313 milliards de francs restaient disponibles. **Le ministère estime que le montant des crédits non consommés à la fin de l'année devrait atteindre 800 millions à 1 milliard de francs.**

Le peu de succès rencontré par l'allocation de préparation à la retraite tient à la **mauvaise articulation du dispositif**. Alors que le niveau de la garantie de ressources assurée par l'allocation différentielle est de 4.500 francs, l'allocation de préparation à la retraite est égale à 65 % de la moyenne des revenus bruts d'activité des 12 mois précédant la perte d'emploi. Mais ces revenus d'activité ne sont pas actualisés à leur valeur de 1995 : les

allocataires du fonds de solidarité étant par définition des chômeurs de longue durée, leurs derniers revenus d'activité sont très rarement d'un niveau qui leur donnerait droit à une allocation de préparation à la retraite supérieure à 4 500 francs (une allocation de préparation à la retraite à 4 500 francs correspond à un revenu d'activité antérieur de 6 923 francs).

**En pratique, la plupart des allocataires du fonds n'ont pas intérêt à opter pour l'allocation de préparation à la retraite.**

Afin de donner un caractère plus avantageux à l'allocation de préparation à la retraite, le gouvernement propose d'instaurer, par voie réglementaire une **revalorisation des revenus bruts d'activité** des 12 derniers mois par l'application des coefficients utilisés par le régime général de sécurité sociale pour le calcul des retraites.

Par ailleurs, le gouvernement propose, par voie d'amendement au présent projet de loi de finances (article 64 ter nouveau), de fixer pour l'allocation de préparation à la retraite un **plancher mensuel brut** équivalent au montant mensuel des ressources garanti par l'allocation différentielle. Ainsi, l'allocation de préparation à la retraite sera dans tous les cas au moins aussi favorable que l'allocation différentielle.

**Votre rapporteur approuve ces modifications apportées au dispositif de l'allocation de préparation à la retraite, qui lui donneront enfin toute sa portée. Il relève toutefois que subsiste le problème de la non-validation des droits à la retraite complémentaire des bénéficiaires de l'allocation de préparation à la retraite.** Il espère qu'une solution pourra être rapidement trouvée, même si elle ne dépend pas du seul ministère des anciens combattants, mais également du ministère du travail et des affaires sociales, et surtout des gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO.

## ***B. LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD***

### **1. La loi du 3 janvier 1995**

La loi n° 95-5 du 3 janvier 1995 relative à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord a apporté une satisfaction partielle à la revendication d'une retraite anticipée soutenue ces dernières années par les associations représentant les intéressés.

Cette loi instaure, au profit des anciens combattants d'Afrique du Nord qui ne rempliraient pas la condition de durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, une réduction de la durée de cotisation requise. Pour les dix-huit premiers mois (durée légale du service militaire à l'époque) accomplis en Afrique du Nord, cette durée sera forfaitaire et égale à un trimestre. Au-delà, la réduction sera proportionnelle au temps passé sous les drapeaux en sus de la durée légale.

Il convient de noter que le bénéfice de cette mesure ne sera pas subordonné à la possession de la carte de combattant, mais ouvert à toute personne ayant servi en Afrique du Nord pendant les événements. Elle devrait bénéficier à 80.000 personnes.

Le coût total de cette réforme pour les régimes de retraite est estimé à 2,3 milliards de francs et sera pris en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

## **2. La commission tripartite d'évaluation du coût de la retraite anticipée**

Les associations représentatives des anciens combattants d'Afrique du Nord revendiquent toutefois toujours une mesure générale de retraite anticipée en proportion du temps passé sous les drapeaux.

Un premier chiffrage de cette revendication mené par le ministère des anciens combattants en concertation avec les intéressés avait conclu à un coût minimal de 60 milliards de francs sur sept ans pour les régimes sociaux. Depuis, des simulations plus complètes, intégrant notamment les incidences sur les régimes complémentaires, effectuées par le ministère du budget à la demande du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ont situé ce coût dans une fourchette de 125 milliards de francs à 204 milliards de francs, selon l'hypothèse retenue pour le remplacement des salariés partant en retraite par des chômeurs.

Afin d'aboutir à une évaluation "*précise et indiscutable*" de cette mesure, conformément au souhait du Président de la République, une commission tripartite a été mise en place par un décret du 9 août 1995.

**Votre rapporteur, qui participe attentivement aux travaux de cette commission, souhaite que celle-ci soit en mesure de rendre ses conclusions à la fin du premier trimestre de 1996.**

### III. LA RENTE MUTUALISTE MAJORABLE DU COMBATTANT

#### A. LE DISPOSITIF EXISTANT

##### 1. Le principe de la majoration

En application de l'article L 321-9 du code de la mutualité, les anciens combattants désireux de se constituer une rente mutualiste bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat.

Cette majoration, variable selon l'âge de l'intéressé à sa date d'adhésion, est en règle générale égale à 25 % du montant de la rente. **Toutefois, le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat ne peut pas dépasser un montant fixé en valeur absolue, qui est actuellement de 6.750 francs.**

Ainsi est créé dans la paix 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.

Institué par une loi du 4 août 1923, le dispositif de la rente mutualiste a été successivement étendu aux anciens combattants de la seconde guerre mondiale, de Corée, d'Indochine, d'Afrique du Nord et des interventions sur les théâtres extérieurs relevant de la loi du 4 janvier 1993. Dernièrement, un décret n° 95-410 du 18 avril 1995 en a étendu le bénéfice à tous les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation.

##### 2. Le délai de forclusion

En vertu de l'article 66 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, adopté à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, tout intéressé dispose pour se constituer une rente mutualiste majorable d'un délai de 10 ans **à compter de l'obtention de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation.** Jusque là, ce délai de forclusion courait à compter de l'ouverture du droit à majoration pour la catégorie d'anciens combattants à laquelle appartient l'intéressé.

Ainsi, s'agissant des anciens combattants d'Afrique du Nord, ce délai de forclusion courait à compter de 1967 pour les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation et de 1977 pour les titulaires de la carte du combattant, même si en pratique il a été prolongé bien au-delà des 10 années théoriques par des prorogations successives, jusqu'au 1er janvier 1997.

## **B. LES AMELIORATIONS PROPOSEES**

### **1. Une imputation budgétaire plus rationnelle**

La première amélioration proposée par le projet de loi de finances pour 1996 consiste tout simplement à rattacher au ministère des anciens combattants les crédits destinés à financer la majoration de la rente mutualiste du combattant, qui était jusque là gérés par le ministère des affaires sociales. Cette modification d'imputation budgétaire apparaît bien plus cohérente que l'ancienne.

Les crédits concernés constituent désormais le chapitre 47-22 du budget des anciens combattants, qui était initialement présenté en augmentation de 7.6 % par rapport à l'an dernier, pour atteindre 331 millions de francs.

### **2. Un mécanisme de revalorisation automatique**

Par ailleurs, l'article 64 bis nouveau du présent projet de loi de finances adopté sur proposition du gouvernement, pose le principe d'une **indexation sur les prix du plafond de la rente mutualiste du combattant**. Jusqu'à présent, aucune règle de droit ne prévoyait la revalorisation de ce plafond, mais ce dernier était en fait régulièrement relevé à l'initiative du Parlement lors du vote du budget.

Le gouvernement propose d'accompagner la mise en place de ce mécanisme d'indexation par le prélèvement de 2 millions de francs sur la dotation des soins médicaux gratuits, afin de financer le relèvement du plafond majorable de 6.750 francs à 6.890 francs. L'Assemblée nationale a décidé de prolonger cet effort de revalorisation par une majoration de crédits de 2 millions de francs, qui permettra de porter le plafond majorable à 7000 francs.

**Au total, la dotation du chapitre 47-22 est portée à 335 millions de francs, soit une hausse de 8,9 % par rapport à 1995.**



## **CHAPITRE III**

### **LA DETTE VIAGERE**

#### **I. LE MECANISME D'INDEXATION DES PENSIONS**

##### **A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS**

L'article 123 de la loi de finances pour 1990, tout en maintenant le principe d'un rapport constant entre l'évolution des pensions et celle des traitements de la fonction publique a supprimé la référence à l'indice 235 (qui correspondait à la fonction de huissier-chef) pour la remplacer par un indice moyen représentatif de l'évolution de l'ensemble des traitements de la fonction publique.

Le nouveau dispositif remplace ainsi l'indexation sur un indice déterminé par un mécanisme à double détente :

- d'une part, la répercussion des mesures générales affectant les traitements de la fonction publique (majorations de la valeur du point, attributions générales de points d'indice). Ces dernières font évoluer les pensions militaires d'invalidité dans l'exacte proportion où elles affectent le traitement moyen de la fonction publique,

- d'autre part, pour tenir compte des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires pendant l'année écoulée (Protocole Durafour), le recalage en fonction de l'évolution constatée de l'indice INSEE des traitements bruts des fonctionnaires toutes catégories confondues. Cet indicateur mesure, outre le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et des primes générales comme la prime de croissance.

Outre l'ajustement, chaque année, de la valeur du point d'indice de pension en fonction de l'évolution de l'indice INSEE précité, il est prévu de verser un rappel au titre de l'année écoulée garantissant aux anciens combattants une évolution en masse de leurs pensions identique à celle des traitements des fonctionnaires.

Cette régularisation doit être soumise au préalable à l'avis d'une commission tripartite, composée de représentants du Parlement, des associations, et de l'administration.

#### ***B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1995***

La commission tripartite s'est réunie le 28 septembre 1995.

Sur la base de documents établis par la direction du budget, cette instance a été appelée à émettre un avis sur la **valeur du point d'indice de pension au 1er janvier 1995 qui a ainsi été portée à 76 F.**

En conséquence, le montant du rappel d'arrérages à verser au titre de l'année 1994 est fixé à 0,24 F par point d'indice de pension en paiement au 31 décembre 1994.

L'incidence budgétaire est la suivante : 72,4 millions de francs ont été consacrés au recalage de la valeur du point d'indice pour 1995 et une somme équivalente a été affectée au rappel effectué au titre de l'année 1994 ; le coût total pour l'année 1995 s'établit donc à 144,8 millions de francs.

**A titre prévisionnel, un montant de 134 millions de francs est prévu pour financer l'application du rapport constant en 1996.**

#### ***C. UN MECANISME AVANTAGEUX MAIS MAL COMPRIS***

**Le nouveau mécanisme du rapport constant est indéniablement plus avantageux que l'ancien système d'indexation, qui avait surtout le mérite de la simplicité.**

En effet, il permet de prendre en compte les mesures catégorielles de la fonction publique, qui ne pouvaient pas jusqu'alors être répercutées sur les pensions militaires d'invalidité, lesquelles ne bénéficiaient que des mesures générales. Avant cette réforme, le taux des pensions n'évoluait que lorsque la rémunération attachée à l'indice 235 brut était elle-même modifiée. En conséquence, les pensionnés ne pouvaient bénéficier d'aucune des mesures catégorielles touchant les fonctionnaires, pas même de celles affectant les traitements du bas de la grille, où est situé l'indice 235.

L'exemple ci-dessous montre bien que le nouveau mécanisme d'indexation est plus favorable que l'ancien.

**Comparaison entre l'article L. 3 BIS du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre avant et après 1990, pour une pension d'invalidité correspondant au taux de 100 % avec les allocations de grand mutilé (indice 1000)**

Mois et année	Ancien article L.3bis	Article 123 LFI 1990
<b>Rappel 1990 sur 1989</b>		<b>515,00</b>
Janvier 1990 à mars 1990	5.606,67	5.632,50
Avril 1990 à novembre 1990	5.673,33	5.700,00
Décembre 1990	5.476,67	5.773,33
Janvier 1991 à juillet 1991	5.746,67	5.730,83
Août 1991 à juillet 1991	5.746,67	5.730,83
Août 1991 à octobre 1991	5.823,33	5.788,33
Novembre 1991 et décembre 1991	5.881,67	5.845,83
<b>Rappel 1992 sur 1991</b>		<b>330,00</b>
Janvier 1992	5.881,67	5.874,17
Février 1992 à septembre 1992	5.956,67	5.949,17
Octobre 1992 à décembre 1992	6.038,33	6.030,00
Rappel 1993 sur 1992		230,00
Janvier 1993	6.038,33	6.049,17
Février 1993 à décembre 1993	6.142,50	6.153,33
<b>Rappel 1994 sur 1993</b>		<b>190,00</b>
Janvier 1994	6.185,54	6.212,50
Août 1994	6.216,54	6.243,33
Décembre 1994	6.284,74	6.312,50
<b>Rappel 1995 sur 1994</b>		<b>240,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>357.118,05</b>	<b>359.014,98</b>
<b>ÉCART</b>		<b>+ 1.896,93</b>

Ainsi, pour une pension d'invalidité à l'indice 1.000, la réforme du rapport constant s'est traduite depuis son entrée en application par une différence cumulée de 1.896,93 francs par rapport à l'ancien système.

**En niveau, la valeur du point de pension au 1er janvier 1995 est de 76 francs, alors qu'elle n'aurait été que de 75,41 francs dans l'ancien système.**

Toutefois, le nouveau mécanisme du rapport constant présente l'inconvénient d'être complexe, donc peu lisible. Il est contesté à ce titre par certaines associations d'anciens combattants depuis son entrée en vigueur.

Le ministre des anciens combattants a donc mis en place, par un arrêté en date du 25 octobre dernier, une commission tripartite d'étude chargée d'examiner les modalités d'une simplification du mécanisme d'indexation des pensions militaires d'invalidité. Cette commission engagera ses travaux prochainement.

**Votre rapporteur approuve ce souci de concertation et de pédagogie de la part du ministère des anciens combattants, tout en**

**soulignant qu'un mécanisme de rapport constant simplifié risque de ne pas garantir des revalorisations aussi avantageuses que celles découlant du système actuel.**

## **II. L'EVOLUTION ET LA REPARTITION DE LA DETTE VIAGERE**

### **A. LA DIMINUTION DE LA DETTE VIAGERE EN 1996**

Les crédits de dette viagère (retraites du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) s'élèvent à **21,98 milliards de francs pour 1996, en diminution de 422,1 millions de francs par rapport à 1995.**

Cette diminution de - 1,6 % est la résultante de deux mouvements opposés :

- la diminution du nombre des pensionnés, qui entraîne une économie de 721,3 millions de francs ;
- la revalorisation des pensions en 1995, qui aboutit à une dépense supplémentaire de 299,2 millions de francs.

**La diminution de la dette viagère explique à elle seule la baisse globale du budget des anciens combattants, dont elle constitue l'essentiel.**

Ce mouvement constant de décroissance ne doit cependant pas masquer les améliorations du droit à réparation qui sont intervenues au cours de la période récente.

En effet, certaines catégories particulières de pensionnés ont vu leurs droits améliorés au cours des deux dernières années : revalorisation de l'allocation spéciale pour enfant infirme et rétablissement de la progressivité des suffixes pour les grands invalides en 1994, dégel des plus hautes pensions d'invalidité en 1995, revalorisation des pensions des anciens combattants des troupes coloniales en 1994 et 1995. **Le coût total des dépenses supplémentaires résultant de cet ensemble de mesures peut être estimé à 26,5 millions de francs pour 1996.**

### **B. LA REPARTITION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE**

Il est intéressant d'observer la distribution des pensions militaires d'invalidité de droit direct, qui constituent 52,5 % de la dette viagère (le solde étant constitué par les pensions d'ayant cause, pour 34,2 %, par les retraites du combattant, pour 11 % et par des indemnités et allocations diverses, pour 2,3 %).

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des pensions militaires d'invalidité en fonction de leur taux.

**Répartition des pensions militaires d'invalidité au 31 décembre 1994**

Pourcentage et degré	Effectifs	Montant global	Montant moyen
10%	69.909	243.386.183	3.481
15%	29.736	155.633.917	5.234
20%	44.945	311.905.607	6.940
25%	19.283	171.938.280	8.917
30%	37.583	397.286.169	10.571
35%	13.763	174.993.666	12.715
40%	21.992	313.261.667	14.244
45%	11.245	186.463.396	16.582
50%	19.773	356.328.806	18.021
55%	9.632	200.127.277	20.777
60%	13.887	301.744.627	21.729
65%	14.629	342.237.114	23.394
70%	10.312	266.154.327	25.810
75%	11.349	308.340.905	27.169
80%	8.891	263.340.043	29.619
85%	11.054	434.485.792	39.506
90%	8.993	407.078.695	45.266
95%	7.592	409.141.219	53.891
100%	18.483	1.160.533.848	62.789
100% + 1 à 9 degrés	14.501	1.391.151.153	95.935
100% + 10 à 19 degrés	6.727	920.736.755	136.872
100% + 20 à 29 degrés	3.863	685.712.527	177.508
100% + 30 à 39 degrés	2.627	570.424.825	217.139
100% + 40 à 49 degrés	2.057	516.480.934	251.085
100% + 50 à 59 degrés	1.382	412.249.630	298.299
100% + 60 à 69 degrés	817	273.317.529	334.538
100% + 70 à 79 degrés	518	190.779.863	368.301
100% + 80 à 89 degrés	314	130.750.311	416.402
100% + 90 à 99 degrés	218	99.023.658	454.237
100% + 100 à 109 degrés	169	90.261.211	534.090
100% + 110 à 119 degrés	73	41.112.188	563.181
100% + 120 à 129 degrés	34	19.692.001	579.177
100% + 130 à 139 degrés	21	15.497.363	737.970
100% + 140 à 149 degrés	6	4.674.781	779.130
100% + 150 à 159 degrés	7	6.121.203	874.458
100% + 160 à 169 degrés	5	4.437.215	887.443
100% + 170 à 179 degrés	2	2.513.696	1.256.848
100% + 180 à 189 degrés	1	1.322.717	1.322.717
100% + 190 à 199 degrés	0	0	0
100% + 200 à 209 degrés	1	722.958	722.958
100% + 210 à 219 degrés	1	766.328	766.328
<b>TOTAL</b>	<b>416.395</b>	<b>11.782.130.384</b>	<b>28.296</b>

**Il ressort de ce tableau que la distribution des pensions d'invalidité est très concentrée sur les plus grands invalides, ce qui est conforme à la logique du dispositif de réparation mise en place en faveur des anciens combattants.**

Les pensions assorties de suffixes exprimées en degrés qui correspondent aux cas d'infirmités multiples dont l'une entraîne une invalidité absolue de 100 %, ne concernent que 33.344 personnes, soit 8 % de l'effectif des pensionnés, pour un montant global de 5.378 milliards de francs, soit 45,6 % du montant total des pensions. Leur niveau moyen est de 161.281 francs, à comparer avec un niveau moyen de 28.296 francs pour l'ensemble des pensions.

Les pensions militaires d'invalidité supérieures à 360.000 francs qui avaient été gelées entre 1991 et 1995 concernent 1.370 personnes, soit 0,3 % des pensionnés, pour un montant global de 607 millions de francs, soit 5,1 % du montant total des pensions.

A l'inverse, les 51,7 % de pensionnés dont le taux d'invalidité est inférieur à 35 % perçoivent 12,3 % du montant total des pensions, ce qui correspond à un montant médian de pension de 12.715 francs.

### **III.LA REVALORISATION DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS D'OUTRE-MER**

#### **A. LA "CRISTALLISATION" DES PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS DES TROUPES COLONIALES**

Plus de 1.400.000 Africains, Indochinois, Maghrébins, Malgaches, Somalis, sont venus combattre sur le sol de France au cours des deux guerres mondiales. Plus de 150.000 d'entre eux ont fait le sacrifice de leur vie. La plupart de ces anciens combattants dits "d'outre-mer" résident aujourd'hui dans les États indépendants issus des anciennes colonies françaises. Leurs droits s'en sont trouvés modifiés de façon défavorable par rapport à leurs anciens compagnons d'armes métropolitains.

**En effet, les articles 170 de la loi de finances pour 1959 (pour l'Indochine) et 71 de la loi de finances pour 1960 (pour les autres pays) ont "cristallisé" leurs pensions au taux en vigueur au jour de l'indépendance des États en question.** Seuls font exception les pensionnés de guerre ressortissants de ces États qui sont domiciliés en France de façon continue, au moins depuis le 1er janvier 1963 : ceux-là perçoivent leur pension au taux payable en France, en vertu de dérogations prorogées par décrets d'année en année. Mais ils ne sont qu'une toute petite minorité.

Certes, les textes instaurant la "cristallisation" ont réservé au pouvoir réglementaire la liberté de décider des revalorisations discrétionnaires. Mais ces revalorisations ont été rares et parcimonieuses, ce qui explique la faiblesse du niveau actuel des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer, même au regard du coût de la vie dans les pays concernés.

### B. LES MESURES DE "DECRISTALLISATION" RECENTES

La France a été récemment condamnée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU pour ce qui a été considéré comme une discrimination non fondée, à la suite d'un recours présenté par une association d'anciens combattants sénégalais. En conséquence, une mesure spécifique de revalorisation de 8,2 % des pensions versées aux anciens militaires de l'armée française citoyens de la République du Sénégal a été inscrite dans la loi de finances pour 1993.

**Dans le prolongement de cette première mesure catégorielle de "décrystallisation", une mesure de revalorisation de portée plus générale a été décidée l'an dernier.** Au 1er janvier 1995, les pensions de tous les anciens combattants d'outre-mer, à l'exception des ressortissants des Etats issus de l'ex-Indochine française, ont été revalorisées de façon différenciée : + 30 % pour les retraites du combattant (6 millions de francs pour 65.000 bénéficiaires), + 20 % pour les pensions d'invalidité des grands mutilés (2,8 millions de francs pour 1.600 bénéficiaires), + 4,75 % pour les autres pensions d'invalidité et de retraite (22.6 millions de francs pour 34.600 bénéficiaires).

Le tableau ci-après retrace l'impact de cette mesure de revalorisation sur la valeur du point d'indice de pension d'invalidité dans les différents Etats concernés :

*(en francs)*

Pays de résidence	Valeur du point en 1994	Valeur du point en 1995
Cambodge, Laos, Vietnam	3,14	3,14
Maroc, Tunisie	7,41	7,77
Etats du Levant (Liban et Syrie) et à Chandernagor	8,24	8,63
Algérie	8,62	9,02
Guinée	12,29	12,88
Cameroun, Mali et Togo	18,26	19,13
Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mauritanie, Niger	18,72	19,61
Madagascar	22,22	23,27
Congo	23,13	24,23
République centrafricaine, au Gabon et au Tchad	24,68	25,85
Sénégal (depuis le 1er janvier 1993)	26,70	27,97
Comores	26,85	28,13
Djibouti	43,10	45,05

**On constate que les anciens combattants du Cambodge, du Laos et du Vietnam sont les seuls à n'avoir bénéficié d'aucune revalorisation de leurs pensions, alors même qu'ils se voient appliquer le point d'indice le plus bas.**

**C. UNE MESURE DE "DECRISTALLISATION" COMPLEMENTAIRE BIENVENUE**

Les anciens combattants ressortissant des Etats issus de l'ex-Indochine française n'ont pas bénéficié de la mesure générale de revalorisation décidée l'an dernier non pas parce qu'ils ont été oubliés ou délibérément écartés, mais en raison d'un **obstacle juridique**.

En effet, l'article 170 de l'ordonnance organique portant loi de finances pour 1959 qui a institué la "cristallisation" des pensions les concernant **ne prévoit pas de possibilité de dérogation par voie réglementaire**, à la différence de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 qui a institué la "cristallisation" pour les autres combattants d'outre-mer.

Les anciens combattants du Cambodge, du Laos et du Vietnam sont donc resté à l'écart de toutes les mesures de revalorisation occasionnellement intervenues depuis 33 ans, y compris de la dernière en date.

L'article 64 du projet de loi de finances pour 1996, rattaché au budget des anciens combattants, permet de remédier à cette injustice en levant la forclusion qui est opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants ressortissants du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

**Votre rapporteur approuve évidemment cette mesure d'équité. Il estime d'ailleurs qu'elle devrait être prolongée par une réduction des écarts de valeur du point d'indice de pension qui existe entre les pays de l'ancienne Indochine, ceux du Maghreb et ceux d'Afrique noire, qui n'apparaissent pas justifiés.**

A cet égard, la mesure proposée par l'article 64 n'apporte pas de progrès, puisqu'elle n'aura pas pour effet de revaloriser la valeur du point d'indice des intéressés, mais permettra seulement de réviser le nombre de points attachés à chaque pension en fonction de l'évolution de l'état de santé de son titulaire.

Toutefois, un alignement complet de la valeur du point de pension des anciens combattants d'outre-mer sur la valeur du point en vigueur en France apparaît irréaliste, son coût étant estimé à 1 milliard de francs. Mais cet alignement n'est pas indispensable compte tenu de la différence du coût de la vie entre la France et les divers États concernés : l'objectif visé doit être une parité des pouvoirs d'achat des pensions.

---

## CHAPITRE IV

### LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

#### I. LE RETOUR A DES MOYENS ORDINAIRES

##### A. *L'ACHEVEMENT DE LA MISSION DU CINQUANTENAIRE DES DEBARQUEMENTS ET DE LA LIBERATION*

Afin de commémorer les événements qui ont marqué la fin de la seconde guerre mondiale, une Mission du Cinquantième des débarquements et de la Libération a été mise en place dès la fin de 1992, sous la présidence du ministre des anciens combattants et victimes de guerre. Le délégué à la mémoire et à l'information historique a assumé les fonctions de secrétaire général du groupement d'intérêt économique qui a réuni, outre les ministères concernés (culture, défense, intérieur, affaires étrangères), les collectivités locales qui ont demandé à y adhérer.

Le rôle dévolu à la Mission a été d'organiser les cérémonies de commémoration nationales et d'apporter son concours aux initiatives locales.

En 1994, les deux principales manifestations organisées par la Mission, ont été la cérémonie internationale qui a réuni le 6 juin à Omaha-Beach quinze chefs d'Etat ou de gouvernement et 35.000 vétérans, et celle qui a réuni les 14 et 15 août sur le porte-avions Foch dix-sept chefs d'Etat d'Afrique noire et les trois chefs d'Etat du Maghreb.

En 1995, les principales manifestations organisées par la Mission ont été les suivantes :

- 30 avril : cérémonies au Mémorial du Martyr juif inconnu et au Mémorial de la déportation, dans le cadre de la journée nationale de la déportation ;

- 8 mai : célébration du cinquantenaire de la fin des combats en Europe, qui a réuni 10.000 personnes à l'Arc de Triomphe ;
- 10 septembre : cérémonie en hommage aux déportés, au Struthof ;
- 17 septembre : cérémonie en hommage aux prisonniers de guerre, à Reims.

Des moyens budgétaires importants ont été dégagés en faveur de la Mission du cinquantenaire : en 1994, une dotation spéciale de 130 millions de francs lui a été affectée, qui a été prolongée en 1995 par une autre dotation de 50 millions de francs.

**Ces dotations exceptionnelles n'étant pas reconductibles, les crédits consacrés à la politique de la mémoire ont retrouvé en 1996 un niveau beaucoup plus modeste.**

#### ***B. LES CEREMONIES PUBLIQUES ET FETES NATIONALES***

Dans le projet de loi de finances pour 1996 présenté par le gouvernement, les crédits consacrés aux cérémonies publiques et aux fêtes nationales (chapitre 41-91) étaient simplement reconduits à leur niveau de 1995, soit 2,8 millions de francs, soit 400.000 francs pour les fêtes et cérémonies diverses et 2,4 millions de francs pour les commémorations du 8 mai et du 11 novembre.

L'Assemblée Nationale a majoré de 2,3 millions de francs la dotation affectée aux commémorations du 8 mai et du 11 novembre, ce qui correspond à une hausse de 80 % du chapitre 41-91.

Par ailleurs, le ministère a décidé cette année un geste symbolique de reconnaissance envers les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 encore en vie, consistant à les décorer de la Légion d'honneur.

Un décret en date du 3 novembre 1995 a élevé au grade de Chevalier dans l'ordre de la Légion d'honneur 1.355 anciens combattants survivants de la guerre de 1914-1918, 700 à 1.000 dossiers demeurant en cours d'instruction.

**Votre rapporteur approuve cet hommage rendu aux aînés du monde combattant, mais regrette qu'aucun crédit n'ait été prévu à ce titre et que la lenteur des procédures administratives n'ait pas permis que tous les intéressés puissent être décorés dès le 11 novembre dernier.**

### **C. L'INFORMATION HISTORIQUE**

L'action du ministère des anciens combattants dans ce domaine est confiée à la Délégation à la mémoire et à l'information historique (DMIH).

Au niveau national, la DMIH est assistée par la Commission nationale de l'information historique, organisme consultatif qui réunit, sous la présidence du ministre des anciens combattants, l'ensemble des ministères concernés et les structures associatives essentielles à la transmission de la mémoire historique nationale.

Dans chaque région, la DMIH est relayée par les directions interdépartementales du ministère des anciens combattants, qui dirigent les activités d'entretien de nombreux lieux de mémoire.

Dans chaque département, le relais est assuré par les directions des services : entretien des métropoles nationales en France et à l'étranger, étude des projets de musées, gestion des cérémonies, réalisation ou soutien de colloques nationaux et internationaux, réalisation d'expositions nationales, coproduction des livres, exploitation d'un centre de documentation multimédias, publication d'une revue de l'actualité commémorative, soutien aux initiatives pédagogiques.

**L'année 1996 sera marquée par le 80ème anniversaire de la bataille de Verdun et par l'organisation d'une grande exposition nationale sur l'année 1916.**

La DMIH, qui emploie 69 agents titulaires et 9 agents contractuels, disposera en 1996 d'un budget d'intervention (hors entretien et rénovation des nécropoles nationales) **de 16,3 millions de francs, en diminution de 7,5 % par rapport à 1995.**

Cette stabilisation globale des moyens de la DMIH recouvre toutefois une nette diminution des crédits consacrés aux actions en faveur de l'information historique (chapitre 43-02, article 10), qui diminuent de 10,8 % pour s'établir à 2,8 millions de francs, en raison de la non reconduction des 4,9 millions de francs de crédits votés l'an dernier par le Parlement.

En revanche, les crédits consacrés aux interventions dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs (chapitre 43-02, article 20) progressent de 12,2 % pour atteindre 9,2 millions de francs.

Ces crédits serviront notamment à financer la troisième tranche de la construction du mémorial d'Oradour sur Glane (2 millions de francs) et les études muséographiques relatives aux mémoriaux de l'internement aux Mille (Bouches du Rhône) et à Compiègne (Oise).

## II. LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES

### A. L'ENTRETIEN

L'Etat a la charge de l'entretien des sépultures des soldats "Morts pour la France" dans les conditions prévues par le code. Ces 900.000 tombes individuelles ou collectives sont réparties dans divers lieux de sépultures désignés sous le vocable de "nécropoles" : nécropoles nationales proprement dites, carrés en cimetières communaux, cimetières militaires français à l'étranger. En outre, le département ministériel assure en métropole l'entretien de sépultures étrangères en application de conventions allemandes, belges, néerlandaises, roumaines, etc...

Cet entretien est assuré soit par intervention directe du département ministériel (nécropoles nationales), soit par attribution à des prestataires tels que communes, associations ou entreprises privées (cas habituel des carrés communaux) soit enfin, à l'étranger, par le recours à un personnel autochtone sous la direction des consulats.

Pour les nécropoles nationales, la mise en place d'équipes mobiles se poursuit, en remplacement du système d'agents affectés dans les cimetières. Cette réforme, surtout pour les zones à forte concentration de nécropoles (Somme, Marne, Meuse, Alsace) devrait permettre de faire face à la réduction des effectifs et d'obtenir une meilleure efficacité par la rationalisation des méthodes de travail.

Pour les cimetières à l'étranger, une action est menée pour une réduction des coûts d'entretien, par un meilleur contrôle des contrats et l'opportunité d'un regroupement des tombes (Vietnam, cimetière de Miano en Italie).

Il y a lieu toutefois de signaler les difficultés auxquelles des réponses adéquates devront être fournies :

- Échéancier étalé dans le temps de la construction des bases nécessaires aux matériels importants déjà en dotation ;

• Menaces sur la maintenance, voire la pérennité, de certains lieux de sépultures du fait de situations politiques particulières. C'est le cas des cimetières de Macédoine et surtout de celui du Petit Lac à Oran, qui est déserté par les agents du département ministériel.

Sur le plan budgétaire, les crédits consacrés à l'entretien des sépultures de guerre sont intégrés depuis 1994 dans les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 37-61 article 10), où ils ne sont pas individualisés.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés à l'entretien depuis 1993, selon la nomenclature budgétaire actuelle :

	1993	1994	1995	1996
Entretien en France et à l'étranger (chapitre 37-61 - article 10)	5,8	4,5	5,5	4,7
Salaires versés à l'étranger (chapitre 31-96 - article 30)	3,5	4,7	3,5	3,6
<b>Total</b>	<b>9,3</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,3</b>

**Alors que les rémunérations à l'étranger progressent légèrement de 2,9 % en 1996, les crédits de fonctionnement diminuent de 8 %.** La différence entre les coûts réels et la dotation budgétaire sera compensée, en 1996, avec les années précédentes, par des fonds de concours spécifiques (entrées ou strarthof), entretien des tombes belges et allemandes) ou par un redéploiement des crédits de fonctionnement interne au ministère.

**Votre rapporteur constate toutefois que l'effort consenti l'an dernier, avec l'inscription de 1 million de francs sur le chapitre 37-61 article 10, est relâché en 1996. Cette évolution est préoccupante, compte tenu de l'insuffisance notoire des moyens consacrés aux sépultures de guerre, qui ne permettent d'engager que les travaux de première urgence.**

#### **B. LE PROGRAMME DE REFECTION**

Entre 1987 et 1990, a été mis en oeuvre un programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918 qui a permis, malgré l'interruption en 1991 de ce plan, quinquennal à l'origine, la rénovation de 204.472 tombes pour un montant total de 27,82 millions de francs.

Toutefois, cet effort n'a pas permis de rattraper le retard résultant des faibles moyens budgétaires disponibles. En effet, beaucoup restait à faire notamment pour les ossuaires, les carrés communaux, les cimetières à l'étranger et l'environnement des lieux de sépultures (entrées, clôtures, aménagements paysagers, monuments en nécropoles nationales).

Entre 1991 et 1994, on peut considérer que les investissements ont été quasiment arrêtés par suite, d'une part, de la construction du mémorial des guerres d'Indochine de Fréjus financée pour partie sur les crédits consacrés aux nécropoles (5,6 millions de francs pour un coût total de 30,3 millions de francs), d'autre part, des mesures de régulation budgétaire très sensibles pour les dépenses d'investissement.

**Pour ces raisons, on peut constater une chute spectaculaire des travaux de rénovation, entraînant une dégradation visible de l'aspect des nécropoles.**

Conscient de l'état préoccupant des lieux de sépultures, le département ministériel a proposé un programme étalé sur les quatre exercices de 1995-1998 pour un coût prévisionnel de 42,6 millions de francs.

En 1995, les crédits correspondants (chapitre 57-91, article 20) se sont élevés à 6 millions de francs en crédits de paiement et 10 millions de francs en autorisations de programme.

Pour 1996, la deuxième tranche du programme se traduit par une dotation de 8 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse d'un tiers, et de 8 millions de francs en autorisations de programme, soit une baisse de 20 %.

**Votre rapporteur apprécie les efforts consentis en faveur de la rénovation des nécropoles nationales, mais relève qu'au rythme actuel d'exécution budgétaire, le programme quadriennal ne sera vraisemblablement pas achevé en 1998.**

## ANNEXE I

### ARTICLES RATTACHES

#### **I. ARTICLE 64 : LEVEE DE LA FORCLUSION OPPOSABLE AUX ANCIENS COMBATTANTS DU LAOS, DU CAMBODGE ET DU VIETNAM**

**Cet article tend à lever, pour la seule année 1996, la forclusion qui est opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants originaires des Etats issus de l'ex-Indochine française.**

L'article 170 de l'ordonnance organique portant loi de finances pour 1959 a "cristallisé" ces pensions au taux en vigueur le jour de l'indépendance du Cambodge, du Laos et du Vietnam. L'article 71 de la loi de finances pour 1960 en a fait de même pour les autres anciens combattants des ex-troupes coloniales, mais en prévoyant une possibilité de dérogation par voie de décret. Cette possibilité de dérogation réglementaire a rendu possible des mesures de revalorisation épisodiques.

**L'an dernier, un plan de revalorisation en faveur des anciens combattants d'Outre-mer a été mis en oeuvre pour un coût total de 31,4 millions de francs, dont 14 millions de francs étaient à la charge du ministère des anciens combattants (le solde étant imputé sur le budget des Charges communes).**

**Faute d'une possibilité légale de dérogation à la "cristallisation", les anciens combattants qui résident actuellement au Cambodge, au Laos et au Vietnam sont restés à l'écart de ce plan de revalorisation.**

Le présent article vise donc à remédier à cette injustice, en levant la forclusion qui leur est opposable depuis 34 ans.

**La mesure proposée n'aura pas pour effet de revaloriser la valeur du point d'indice, mais permettra de réviser le nombre de points attachés à chaque pension en fonction de l'évolution de l'état de santé de son titulaire, voire d'attribuer de nouvelles pensions.**

Cette disposition devrait bénéficier à 1.700 anciens combattants, pour un coût estimé à 500.000 francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## **II. ARTICLE 64 BIS : INDEXATION SUR LES PRIX DU PLAFOND MAJORABLE DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT**

Instituée par la loi du 4 août 1923, la retraite mutualiste du combattant est une rente viagère propre aux mutualistes anciens combattants.

**Le montant de cette rente est majoré de 25 % par l'Etat, dans la limite d'un plafond fixé par décret.** La retraite mutualiste, qui se cumule avec toutes les autres pensions et retraites, est exonérée d'impôt.

Actuellement, le relèvement du plafond de la rente mutualiste du combattant est juridiquement discrétionnaire. **En pratique, ce plafond est relevé chaque année en loi de finances initiale à l'initiative du Parlement,** le Gouvernement intégrant ensuite cette mesure, normalement non reconductible, dans les bases budgétaires pour l'année suivante. L'an dernier, le plafond majorable a ainsi été porté par l'Assemblée nationale de 6.600 francs à 6.750 francs, à compter du 1er janvier 1995.

**Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, propose d'instaurer une indexation automatique du plafond majorable sur les prix, qui se substituera au mécanisme actuel de "coup de pouce" aléatoire.** Une revendication ancienne des intéressés sera ainsi satisfaite, même si ceux-ci auraient préféré une indexation sur les pensions militaires d'invalidité. Toutefois, la rente mutualiste du combattant ne saurait être assimilée à un titre de réparation, dans la mesure où elle est souscrite individuellement et volontairement, et donne lieu à rémunération.

Afin de financer le relèvement du plafond majorable en 1996 du fait de la nouvelle indexation, le Gouvernement a transféré 2 millions de francs du chapitre 46-27 "Soins médicaux gratuits" du budget des anciens combattants vers le chapitre 47-22 "Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants", ce qui suffira pour porter ce plafond à 6.890 francs.

De leur côté, les députés ont majoré ces crédits de 2 millions de francs également, ce qui permettra de relever le plafond à 7.000 francs. Au total, la dotation du chapitre 47-22 a été portée à 335 millions de francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### **III. ARTICLE 64 TER : ADAPTATION DE L'ALLOCATION DE PREPARATION A LA RETRAITE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD**

Le nouveau dispositif de l'allocation de préparation à la retraite mis en place l'an dernier n'a pas rencontré le succès escompté : au 30 septembre 1995, seuls 806 bénéficiaires du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée percevaient l'allocation de préparation à la retraite et 1.118 demandes seulement avaient été enregistrées.

Cette situation s'explique par la **mauvaise articulation de l'allocation de préparation à la retraite avec l'allocation différentielle** déjà servie pour le fonds : en pratique, la plupart des intéressés n'ont pas intérêt à opter pour l'allocation de préparation à la retraite, dont le montant serait inférieur au niveau de la garantie de ressource de 4.500 francs assurée pour l'allocation différentielle.

**Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, propose donc de fixer pour l'allocation de préparation à la retraite un plancher équivalent au plafond des ressources garanties par l'allocation différentielle.**

Par ailleurs, le Gouvernement précisera par voie réglementaire la façon dont les revenus des 12 derniers mois précédant la perte d'activité pris comme référence pour le calcul de l'allocation de préparation à la retraite, qui est égale à 65 % de leur montant mensuel moyen, seront revalorisés à la date d'ouverture de leurs droits.

**Ces dispositions législatives et réglementaires ne nécessitent pas l'inscription de crédits supplémentaires.** Elles tendent, au contraire, à assouplir le dispositif de l'allocation de préparation à la retraite de façon à ce que la dotation du fond de solidarité en faveur des anciens combattants en

situation de chômage de longue durée, qui est de 2 milliards de francs pour 1996, soit **effectivement consommée**. En effet, en raison des difficultés rencontrées par l'allocation de préparation à la retraite cette année, le montant des crédits non consommés à la fin de 1995 devrait atteindre 800 millions de francs à 1 milliard de francs, sur une dotation initiale du fonds de 2,241 milliards de francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ANNEXE II

### MODIFICATIONS DE CREDITS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

#### I. Minorations de crédits votées en seconde délibération sur proposition du gouvernement

##### Titre III : - 1,270 millions de francs

Chapitre 34-95 "Dépenses d'informatique et de télécommunication" :	-0,370 million de francs
	-0,400 million de francs
Chapitre 37-61 "Moyens de fonctionnement des services déconcentrés" :	
Chapitre 37-93 "Plan de modernisation" :	-0,500 million de francs

##### Titre IV : - 38,130 millions de francs

Chapitre 41-91 "Fêtes nationales et cérémonies publiques" :	-0,040 million de francs
Chapitre 43-02 "Interventions en faveur de l'information historique" :	-0,360 million de francs
Chapitre 46-04 "Subventions, secours et allocations" :	-0,080 million de francs
Chapitre 46-27 "Soins médicaux gratuits" :	-35 millions de francs
Chapitre 46-28 "Appareillage des mutilés" :	-1 million de francs
Chapitre 46-51 "Offices national des anciens combattants-Dépenses sociales" :	-1 million de francs

Par ailleurs, le chapitre 46-27 "Soins médicaux gratuits" est minoré de 0,650 million de francs afin de gager pour moitié l'ouverture de 1,3 million

de francs sur le chapitre 36-16 du budget de la justice, destinés à financer le rétablissement en 1996 du traitement afférent à la médaille militaire, qui avait été supprimé en 1991.

Enfin, 2 millions de francs sont transférés du chapitre 46-27 "Soins médicaux gratuits" vers le nouveau chapitre 47-22 "Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants", afin de financer pour 1996 l'indexation sur les prix hors tabacs du montant maximal de la rente donnant lieu à majoration par l'Etat. Le plafond majorable des rentes mutualistes du combattant est ainsi porté à 6.890 francs.

En tout, le chapitre 46-27 est diminué de 37,65 millions de francs, soit une réduction de 3,2 % de sa dotation initiale, qui était de 1,175 milliard de francs. Cette diminution des crédits consacrés aux soins médicaux gratuits, des dépenses obligatoires pour l'Etat, est rendue possible par le renforcement en 1996 du contrôle médical, qui devrait générer des économies substantielles.

#### **Titre V - 2,5 millions de francs**

Chapitre 57-91, "Équipement immobilier et patrimoine" :

-2,5 millions de francs en CP et 3 millions de francs en AP

#### **II - Majorations de crédits votées en seconde délibération sur proposition du gouvernement et conformément au souhait de la commission des finances**

##### **Titre IV : + 5,390 millions de francs**

Chapitre 41-91, article 40 "Commémorations du 8 mai et du 11 novembre" :

+2,3 millions de francs

Chapitre 43-02, article 20 "Interventions dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs" :

+1 million de francs

Chapitre 47-22, article 20 "Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants" :

+2 millions de francs

Cette majoration de crédits qui s'ajoute à celle votée à la seule initiative du gouvernement permet de porter le plafond majorable à 7.000 francs

Chapitre 46-04, article 10 "Associations, oeuvres diverses et secours" : +0.09 million de francs

**Au total, les crédits du budget des anciens combattants ont été minorés de -41,9 millions de francs et majorés de +5,390 millions de francs, soit un solde négatif de - 36,510 millions de francs.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 novembre 1995, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits des anciens combattants et de l'article 64 du projet de loi de finances pour 1996.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a d'abord présenté les grandes lignes du budget des anciens combattants pour 1996 et l'article 64, puis à formulé ses observations.

**Mme Marie-Claude Beaudou**, après avoir souligné que l'impatience des anciens combattants d'Afrique du Nord était bien compréhensible, s'est étonné d'apprendre que la commission tripartite ne s'en tenait pas à une simple estimation du coût, mais avait apparemment engagé des négociations sur la mesure à venir. Elle a estimé que la décroissance spontanée des crédits du budget des anciens combattants devrait être mise à profit pour satisfaire les revendications existantes. Sur ce point, elle a demandé à ce que les cartes du combattant soient attribuées aux anciens combattants d'Afrique du Nord selon les mêmes critères que ceux retenus pour les membres des unités de gendarmerie.

**M. François Trucy**, après avoir relevé que le budget des anciens combattants touchait à beaucoup de principes et de sensibilités, s'est inquiété des échos négatifs soulevés par la décision d'attribuer la légion d'honneur à tous les anciens de 1914-1918 encore vivants.

**M. René Régnauld** a estimé que l'APR, mise en place avec retard, n'avait pas répondu aux attentes, ce qui rendait indispensable une révision de ses critères d'attribution. Il a souligné qu'il était important que les travaux de la commission tripartite sur la retraite anticipée débouchent au plus vite, le champ des bénéficiaires d'une mesure de cette nature se réduisant rapidement avec le temps. Il a également souhaité que l'on applique les critères retenus pour les unités de gendarmerie à tous les anciens combattants d'Afrique du Nord.

**M. Roland du Luart**, après avoir relevé la progression sensible des rémunérations du ministère des anciens combattants, s'est étonné qu'aucun crédit n'ait été prévu pour financer les légions d'honneur attribuées aux anciens combattants de 1914-1918.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que la commission tripartite n'avait aucun pouvoir de décision, mais seulement une mission d'expertise, qui impliquait bien qu'elle définisse au préalable les contours de la

mesure dont elle cherchait à évaluer le coût. S'agissant de l'attribution de la légion d'honneur aux anciens combattants de 1914-1918, il a fait état de lenteurs regrettables dans les procédures, mais a estimé que les conseils généraux et les communes pouvaient aisément prendre en charge le coût de cette mesure, même si ce coût aurait dû revenir à l'Etat.