

N° 81

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1996*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Marcel LESBROS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Charles Metzinger, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Michelle Demessine, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, *secrétaires* ; José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Eric Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Huguet, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 76 et 77 (annexe n°11) (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>TRAVAUX DE COMMISSION</b> .....	5
<b>I. AUDITION DE M. PIERRE PASQUINI, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES VICTIMES DE GUERRE</b> .....	5
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	14
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>I. LE BUDGET D'UN MINISTÈRE A PART ENTIÈRE CONFORME AUX BESOINS DU MONDE COMBATTANT</b> .....	21
<b>A. UN BUDGET CONFORME AUX BESOINS D'UN MINISTÈRE A PART ENTIÈRE</b> .....	21
1. <i>Un ministère à part entière</i> .....	21
2. <i>Des moyens de fonctionnement maintenus à haut niveau</i> .....	22
<b>B. UNE ADMINISTRATION AU SERVICE DES 3,5 MILLIONS DE RESSORTISSANTS</b> .....	23
<b>II. LES FONCTIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE SONT PLEINEMENT ASSUMÉES DANS LE BUDGET POUR 1996</b> .....	25
<b>A. LA DETTE VIAGÈRE ENREGISTRE LES CONSÉQUENCES DE LA DÉFLATION DÉMOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS</b> .....	25
1. <i>La mise en place d'une commission d'études sur le rapport constant</i> .....	25
2. <i>La modernisation des procédures d'instruction des demandes de pension</i> .....	27
<b>B. LA PROGRESSION DES CONCOURS VERSÉS À L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	28
1. <i>Les diverses attributions de l'ONAC</i> .....	28
2. <i>Les dotations budgétaires en progression</i> .....	29
<b>C. L'ACTION SANITAIRE CONSOLIDÉE</b> .....	30
1. <i>La prise en charge des soins médicaux</i> .....	30
2. <i>L'appareillage des mutilés</i> .....	31
3. <i>L'Institution nationale des Invalides (INI)</i> .....	31
<b>III. UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS QUI PROCEDE A DES AVANCÉES UTILES MAIS QUI LAISSE EN SUSPENS DES QUESTIONS IMPORTANTES</b> .....	32
<b>A. DES AVANCÉES UTILES</b> .....	32
1. <i>Les ajustements apportés au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord</i> .....	32
a) <i>Une architecture à deux étages</i> .....	33
b) <i>Des résultats limités</i> .....	34
c) <i>Deux mesures de correction</i> .....	35
d) <i>Les implications budgétaires sur le Fonds de solidarité</i> .....	36

2. <i>La politique de la mémoire : le geste de reconnaissance envers les soldats de la Grande Guerre</i> .....	36
a) L'hommage rendu aux « poilus ».....	36
b) Une politique de la mémoire qui doit relayer la fin de la Mission du Cinquantenaire de la Libération.....	37
3. <i>La maîtrise des crédits de la rente mutualiste du combattant par le ministère des anciens combattants</i> .....	39
a) Le mécanisme original de la rente mutualiste.....	39
b) Une avancée utile mais pas entièrement satisfaisante.....	40
4. <i>Une mesure de justice en faveur des anciens combattants de l'ex-Indochine française</i> .....	43
<b>B. DES QUESTIONS TOUJOURS EN SUSPENS</b> .....	44
1. <i>La retraite anticipée des anciens d'Afrique du nord</i> .....	44
2. <i>L'introduction d'un critère de territorialité pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'AFN</i> .....	45
3. <i>La situation des veuves doit être améliorée</i> .....	45

## TRAVAUX DE COMMISSION

### I. AUDITION DE M. PIERRE PASQUINI, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES VICTIMES DE GUERRE

*Le mercredi 15 novembre 1995, sous la présidence de M. Jean Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Pasquini, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des anciens combattants et des victimes de guerre, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.*

*M. Pierre Pasquini a rappelé la volonté du Président de la République que le Gouvernement traite les problèmes des anciens combattants au niveau d'un ministère, en rappelant que cette volonté avait été confirmée lors de la formation du nouveau Gouvernement le 7 novembre dernier même si celui-ci avait désormais rang de ministre délégué.*

*Il a évoqué le contexte créé par les promesses faites par le Président de la République lors de la campagne électorale ainsi que les termes de la lettre de mission de M. Alain Juppé, Premier ministre.*

*Il a indiqué en premier lieu que ce budget fait apparaître, avec un montant de 28,39 milliards de francs pour 1996, une diminution de 1,05 % par rapport à 1995.*

*Il a souligné toutefois que, compte tenu de la baisse du nombre de pensionnés de 3,6 %, les crédits de la dette viagère accusaient automatiquement une diminution de 422,5 millions de francs.*

*Il a constaté par ailleurs la non-reconduction des dotations relatives à la Mission du cinquantenaire de la Libération ou de celles concernant l'indemnisation des patriotes réfractaires à l'occupation (PRO) qui est aujourd'hui achevée.*

*Il a souligné que seulement 4 % des crédits étaient consacrés aux moyens des services, c'est-à-dire aux moyens de fonctionnement du ministère, et que 16 % étaient consacrés à des interventions à caractère social.*

*Il a précisé que les effectifs du ministère seraient diminués de 38 emplois mais que 24 emplois étaient créés à l'Office national des anciens combattants (ONAC).*

*Il s'est félicité par ailleurs de l'accroissement de 23 % des crédits de la dotation consacrée à la mémoire et à l'information historique.*

*Puis le **ministre** a présenté ce qui constitue, selon lui, les douze avancées majeures de ce projet de budget :*

*- les exploitants agricoles, écartés du bénéfice de l'allocation différentielle au titre du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord (AFN), ont été rétablis dans leurs droits avec effet rétroactif au 1er juillet 1995 ;*

*- une indemnité de sujétion de 600 francs par mois a été accordée aux directeurs départementaux de l'ONAC pour leur participation aux cérémonies qui ont lieu en fin de semaine ;*

*- une dotation de 20 millions de francs a été ouverte pour des travaux d'investissement dans les maisons de retraite de l'ONAC dans le cadre d'un plan de trois ans ;*

*- les membres des bureaux des associations d'anciens combattants pourront faire partie du Conseil économique et social auprès duquel deux présidents d'association ont déjà été nommés.*

*- S'agissant de la décrystallisation des pensions des anciens combattants des anciens pays d'outre-mer, la forclusion qui frappe, depuis le 30 décembre 1958, les demandes nouvelles de pensions formulées par les anciens combattants ressortissants des Etats de l'ex-Indochine française qui sont aujourd'hui nationaux du Cambodge, du Laos et du Vietnam, est levée temporairement.*

***M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre**, a souligné que le problème de la décrystallisation était délicat puisque les gouvernements des pays devenus indépendants incitaient eux-mêmes le Gouvernement français à modérer ses élans de générosité afin d'éviter que les revenus des pensionnés anciens combattants ne dépassent pas ceux des hauts fonctionnaires de ces pays.*

*Il a précisé que :*

*- les cartes d'ancien combattant seraient échangées contre des nouvelles cartes tricolores à l'emblème de la Marseillaise de Rude, dessinées par M. Moretti.*

*- la Légion d'honneur a été ou serait accordée à tous les anciens « poilus » de la guerre de 1914-1918 pour lesquels cette décoration n'avait pas encore été décernée.*

*M. Pierre Pasquini a souligné les difficultés pour inventorier, à partir des « états signalétiques et des services », l'ensemble des 4.500 survivants de la « Grande guerre », dont 2.000 n'ont pas obtenu à ce jour la Légion d'honneur. Il a indiqué que, parfois, ces anciens combattants n'avaient pas été décorés alors qu'ils avaient été blessés au combat ou avaient fait l'objet d'une citation. Il s'est félicité que cette mesure rencontre l'assentiment en profondeur de la population.*

*En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, il a précisé qu'un second décret concernerait un contingent à venir de 700 à 1.000 anciens combattants de la Première guerre mondiale.*

*- Concernant le fonds de solidarité des anciens d'AFN, M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, a remarqué que lorsque l'allocation de préparation à la retraite (APR) avait été instituée, des blocages difficiles à résoudre n'avaient pas été perçus, ce qui expliquait que 1.500 APR seulement aient été allouées au début du mois de novembre alors que 35.000 bénéficiaires potentiels étaient prévus.*

*Il a expliqué les trois mesures prises pour résoudre ces blocages.*

*Tout d'abord, les salaires de référence pris en compte pour le calcul de l'APR et correspondant à la dernière année d'activité du chômeur allocataire du fonds seront revalorisés pour tenir compte de l'inflation.*

*Ensuite, un montant plancher de l'APR équivalent au montant garanti au titre de l'allocation différentielle, soit 4.500 francs en 1995, a été introduit par amendement du Gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.*

*Enfin, en liaison avec M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, un examen de la question de la validation par les caisses de retraite complémentaire des trimestres correspondant à la période de perception de l'APR par les bénéficiaires sera engagé.*

*- Il a, en outre, précisé que conformément à la promesse faite par le Président de la République, une commission tripartite composée de représentants de l'administration, du Parlement et des associations d'anciens combattants avait été réunie afin d'évaluer le coût pour la collectivité nationale des mesures de retraite anticipée demandées par les anciens combattants d'Afrique du nord.*

*M. Pierre Pasquini a souligné que les travaux de cette commission présidée par M. Chadelat, inspecteur général, se déroulaient dans d'excellentes conditions et qu'elle rendrait ses conclusions pour la fin du premier trimestre 1996 en vue de mettre fin aux divergences qui existent entre*

*les estimations de coût faites par le ministère des anciens combattants -qui varient entre 60 et 70 milliards de francs-, celles de la direction du budget -qui portent sur 150 à 200 milliards de francs- et celles des associations d'anciens combattants -qui considèrent que le coût serait nul-.*

*- S'agissant du rapport constant, il a été créé par arrêté du 25 octobre 1995 une commission tripartite d'étude chargée d'examiner les modalités d'une simplification du mécanisme d'indexation des pensions militaires d'invalidité.*

*- S'agissant de la retraite mutualiste du combattant, les crédits correspondant à la majoration par l'Etat de ces rentes ont été transférés du ministère des affaires sociales au ministère des anciens combattants et le plafond de la rente mutualiste sera indexé à l'avenir sur l'indice des prix à la consommation hors tabac afin d'éviter le recours à la « réserve parlementaire ».*

*M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, a rejeté l'idée d'une indexation sur le point de la pension militaire d'invalidité dans la mesure où ces pensions sont versées en réparation des sacrifices consentis par l'ancien combattant alors que la rente mutualiste, qui est le produit de l'épargne de l'ancien combattant, doit être indexée sur une grandeur économique, telle que le coût de la vie.*

*Il a précisé qu'un amendement gouvernemental avait porté à 6.890 francs le plafond de la rente mutualiste à l'Assemblée nationale et que si la commission des finances à l'Assemblée nationale consentait à un effort d'un montant équivalent d'ici la fin de l'examen du budget en première lecture, ce plafond pourrait être porté à 7.000 francs.*

*- Enfin, la douzième avancée consiste à abaisser de 57 ans à 50 ans l'âge auquel une veuve non remariée, titulaire d'une pension au taux de réversion, peut obtenir le bénéfice du taux spécial lorsque ses revenus n'excèdent pas un plafond non réglementaire.*

*M. Pierre Pasquini a précisé que cette mesure permettrait environ à 1.250 veuves, nées entre 1940 et 1946, au chômage et en situation de précarité économique, de voir leur pension, actuellement fixée au taux normal à 3.250 francs par mois, passer au taux spécial, soit 5.600 francs par mois environ.*

*Il a souligné que cette mesure, dont le coût sera de 16 millions de francs en année pleine, pourrait être mise en application dès le 1er juillet 1996, si le Sénat acceptait qu'il soit consenti par voie d'amendement parlementaire à un abondement de 4,2 millions de francs pour compléter la*

*dotation complémentaire d'un même montant que le Gouvernement est prêt à inscrire pour 1996.*

*Pour conclure, le ministre a fait part tout d'abord de sa volonté « totale » d'améliorer la situation des anciens combattants. Rappelant qu'il n'avait pas milité par le passé dans les associations d'anciens combattants, il a déclaré qu'il avait été frappé, depuis son arrivée au ministère, par la « fracture » importante qui existe entre le monde combattant et l'Etat.*

*Il a constaté que cette fracture s'était aggravée lorsque les combattants avaient été engagés dans des guerres où ils avaient dû « amener le pavillon » en Afrique du nord ou en Indochine.*

*Il a rappelé que les médias avaient parfois été sévères envers les anciens combattants, rappelant les insultes lancées sur les quais du port de Marseille aux soldats de retour d'Indochine ou encore le qualificatif de « tortionnaire » accolé aux soldats français en Algérie.*

*Considérant que le monde combattant devait être « près de l'Etat », il a estimé que son rôle, en tant que ministre, devait être de réduire cette « fracture », en soulignant que la mesure d'attribution de la Légion d'honneur aux anciens « poilus » visait justement à resserrer les liens entre la Nation et ceux de ses enfants qui sont à « l'extrême limite entre le vécu et le passé ».*

*Il a estimé nécessaire que le ministère rende hommage à d'autres catégories de combattants, ainsi par exemple aux soldats de l'Armée d'Afrique venus délivrer la métropole lors du débarquement de Provence en août 1944.*

*Soulignant qu'il lui était apparu à la lecture de certains manuels d'enseignement de l'histoire, une disproportion entre la place réservée à l'aventure hitlérienne ou fasciste et celle laissée à l'histoire du Général de Gaulle ou au Débarquement des troupes alliées, il a estimé que les maisons d'édition des manuels scolaires ne prenaient parfois pas assez de précautions pour choisir leurs auteurs.*

*En ce domaine, il a envisagé pour l'avenir de proposer au Premier ministre la création d'un « comité supérieur du monde combattant » qui prendrait en charge les questions liées à la façon dont on enseigne l'histoire.*

*M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, après avoir rendu hommage à son prédécesseur, M. Guy Robert, s'est demandé, au vu de la déclaration du Premier ministre du 7 novembre dernier qui a fait de la réduction des dettes et des déficits « la tâche prioritaire » du Gouvernement, si le principe de la retraite anticipée pourrait être effectivement mis en oeuvre*



*et quel était l'ordre de grandeur que le ministre considérait comme « acceptable » pour cette réforme. Il s'est interrogé sur la tenue d'un débat au Parlement en 1996 sur les conclusions de la commission d'étude tripartite sur la retraite anticipée afin d'inciter celle-ci à respecter le délai imparti par le décret du 9 août 1995. Il a souhaité pour les veuves d'anciens combattants l'ouverture d'un droit à réversion de la retraite du combattant prévue à l'article L. 255 du code des pensions civiles et militaires d'invalidité. Il a estimé que les médecins appelés à effectuer l'expertise d'une demande de pension d'invalidité connaissaient parfois mal les règles du code des pensions, trop souvent assimilées à celles applicables en matière d'accidents du travail, et a souhaité qu'un stage de formation organisée sous l'égide du ministère soit rendu obligatoire pour tous les médecins appelés à participer à de telles expertises.*

*Il s'est interrogé sur le calendrier de la réforme du rapport constant en soulignant que les associations déploraient le recours à des formules mathématiques incompréhensibles du grand public.*

*S'agissant de la rente mutualiste, il fait observer que la participation versée par l'Etat prouvait que le dispositif s'inscrivait bien dans une logique de réparation à l'égard des anciens combattants et que la question de l'indexation du plafond de la majoration ne pouvait donc être abordée sous un angle seulement économique.*

*Enfin, rappelant la déclaration faite par le Président de la République, le 17 juillet dernier, lors de la cérémonie de commémoration de la rafle du Vélodrome d'Hiver, M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, s'est demandé si un droit à réparation pouvait être ouvert aux déportés de nationalité étrangère au moment des faits et qui, depuis, ont été naturalisés français.*

*En réponse, M. Pierre Pasquini, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, a rappelé tout d'abord que, concernant la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du nord, il attendait la conclusion des travaux à remettre au Premier ministre qui aura alors tous les éléments pour se prononcer.*

*Il a souligné que les représentants du Front Uni récemment reçus en audience étaient satisfaits de la manière dont se déroulaient les travaux de la commission d'études et qu'ils avaient admis qu'il serait difficile d'aller plus vite. C'est pourquoi M. Pierre Pasquini a estimé que l'intervention du Parlement n'était pas nécessaire pour activer le rythme des travaux de cette commission.*

*S'agissant des veuves, il a estimé que la réversion de la retraite du combattant n'était pas possible en l'état actuel de la législation et a rappelé, en revanche, que le Sénat pouvait jouer un rôle positif pour avancer au 1er juillet de cette année la mise en place de l'abaissement de l'âge d'accès à la pension de réversion à taux spécial.*

***M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a souhaité que le Sénat fasse un geste en ce domaine.*

*Concernant la formation insuffisante des médecins en matière de droit des pensions d'invalidité, **M. Pierre Pasquini** a souligné que si le problème ne se posait pas pour les médecins militaires, des dysfonctionnements pouvaient exister concernant l'intervention au contentieux des médecins libéraux. Il a envisagé un réexamen des règles de désignation des médecins experts.*

*S'agissant de l'indexation du plafond de la rente mutualiste, il a estimé que la référence au coût de la vie était logique sur le plan économique tout en se déclarant « sensible » à la dimension « réparatrice » de ce dispositif.*

*Concernant la commission d'études sur l'évolution de la pension militaire d'invalidité, il a invité le Parlement à désigner au plus tôt ses représentants à cet organisme.*

*S'agissant des déportés de nationalité étrangère au moment des faits, il a souligné que des conventions de réciprocité des droits ont déjà été conclues avec certains pays, qu'une convention concerne les personnes relevant du statut international des réfugiés et enfin, que des dispositions sont prises pour les personnes de nationalité étrangère ou apatrides ayant servi dans l'armée française et a donc considéré qu'un changement de législation ne s'imposait pas.*

***M. Louis Souvet** s'est demandé s'il ne serait pas utile, à l'avenir, de fixer le principe d'un budget à valeur constante pour les anciens combattants. Concernant l'évolution du point de pension, il s'est interrogé sur la possibilité de déterminer à nouveau cet indice par référence à celui afférent à la rémunération d'un grade déterminé de la fonction publique. Il a regretté que les médecins et les pharmaciens militaires affectés dans des unités combattantes ne puissent obtenir le titre d'anciens combattants.*

***M. Roland Huguet** a constaté l'importance du travail accompli par le ministre et les avancées « plus ou moins significatives » auxquelles il était parvenu. Il s'est interrogé sur le caractère insuffisant de la prime de sujétion attribuée aux directeurs départementaux de l'ONAC. Il a mis l'accent sur la nécessité d'une bonne communication gouvernementale concernant le*

remplacement de l'ancienne carte du combattant par une nouvelle carte tricolore sans modification ou remise en cause des actuels critères d'attribution. Il a approuvé la mesure proposée par le ministre pour les veuves d'anciens combattants. Il s'est interrogé sur l'instauration d'une « journée unique du souvenir » des anciens combattants. Il a souhaité que le ministère des anciens combattants accorde son aval à la mise en place par le conseil général du Pas-de-Calais d'un centre de la mémoire historique sur le site de Lorette.

**M. Gérard Roujas** a estimé que les dépenses nouvelles inscrites au budget étaient peu importantes et a souligné que la mesure proposée pour les veuves était financée en partie par appel à la « réserve parlementaire ».

**M. Jean Madelain** s'est félicité de ce budget de nature à « désamorcer la grogne » des anciens combattants. Il a estimé intéressante la proposition faite en faveur des veuves tout en soulignant le caractère hypocrite, dans la société actuelle, de la référence à la qualité de « veuve non remariée ».

**M. Pierre Lagourgue** a souhaité que les soldats français qui avaient participé aux combats lors du débarquement à Diego Suarez se voient reconnue la qualité d'anciens combattants.

**M. Jacques Habert**, au nom de M. Bernard Barbier, président du groupe d'études des sénateurs anciens combattants, a remercié M. Jean-Pierre Fourcade, président, d'avoir accepté d'associer les sénateurs anciens combattants à l'audition du ministre.

Il a appelé l'attention sur l'incidence locale des mesures de décrystallisation des anciens combattants des anciens pays d'outre-mer. Après avoir rappelé que les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 avait pu obtenir la croix de guerre, la croix du combattant et la médaille commémorative du combattant, il a souhaité qu'un contrôle minimum soit effectué sur l'honorabilité et les états de service avancés par les combattants à décorer au titre de la Légion d'honneur.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président, s'est interrogé sur le devenir des travaux sur la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du nord.

En réponse, **M. Pierre Pasquini**, ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, a apporté les précisions suivantes :

- la question du statut des pharmaciens et médecins en unité combattante devrait être examinée en liaison avec le ministère de la défense ;

- s'agissant de la retraite anticipée, il a rappelé que la commission tripartite d'études voulue par le Président de la République, nommée par le Premier ministre et installée par le ministre, rendrait ses conclusions dans le délai prévu pour permettre à chacun de prendre ses responsabilités ;

- concernant les primes de sujétion des personnels de l'ONAC, il a précisé que leur niveau était conforme à ce qui lui était demandé par les intéressés ;

- il a confirmé que la mise en place de la nouvelle carte du combattant tricolore se ferait par simple échange sans révision des règles d'attribution actuelles ;

- s'agissant de la « journée unique du souvenir », il a indiqué que les réponses des présidents d'associations qu'il avait interrogés par écrit sur cette question, faisaient ressortir qu'une assez large majorité des associations approuverait une commémoration unique, le 11 novembre de l'année, dans l'esprit du « Memorial Day » des pays anglo-saxons ;

- concernant la bataille de Diego Suarez, il a rappelé que les combats s'étaient déroulés du 5 au 8 mai 1942, soit sur trois jours seulement au lieu des 90 jours requis par le code des pensions pour l'attribution de la carte du combattant, qu'un diplôme d'honneur avait été décerné par le préfet de la Réunion à ces combattants et que les unités en cause avaient été reconnues unités combattantes ;

- s'agissant des anciens « poilus », il a souligné que ces soldats dont le plus jeune est âgé de 94 ans, avaient pour certains d'entre eux accompli avant la guerre un service militaire de trois ans, ce qui représentait près de huit ans passés loin du foyer familial. Il a rappelé que l'attribution de la Légion d'honneur donnait lieu, en tout état de cause, à une enquête préalable d'honorabilité.

## II. EXAMEN DE L'AVIS

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 23 novembre 1995, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, afin de procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros sur le projet de loi de finances pour 1996 (anciens combattants).*

*M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a tout d'abord commenté la récente modification de la structure du Gouvernement en se félicitant du maintien d'un ministère des anciens combattants, après les inquiétudes suscitées par les conclusions du rapport de M. Jean Picq.*

*Il a fait état de la légère diminution des effectifs du ministère, compensée par les emplois créés dans les services déconcentrés et a rappelé que les ressortissants de l'ONAC représentaient une population de 3,5 millions de personnes.*

*Il a souligné tout d'abord que les missions traditionnelles du ministère étaient pleinement assurées dans le budget pour 1996.*

*Concernant la dette viagère, il a constaté que la diminution des crédits s'expliquait par l'évolution démographique.*

*S'agissant du rapport constant appliqué pour la revalorisation des pensions militaires d'invalidité, il s'est félicité de la création d'une commission d'étude sur la simplification de ce mécanisme d'indexation, tout en souhaitant que les nouvelles solutions proposées ne soient pas désavantageuses en termes de pouvoir d'achat des pensions.*

*Il a insisté sur la nécessité d'une formation renforcée pour les médecins civils désignés en qualité d'expert en matière de pensions civiles et militaires.*

*Il a fait état du maintien à niveau des moyens de fonctionnement de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) ainsi que des crédits d'investissement destinés à financer les travaux de sécurité dans les maisons de retraite de l'ONAC.*

*Concernant l'action sanitaire, il a présenté les mesures d'économie au titre des soins médicaux d'urgence et a souhaité que, pour l'avenir, des travaux d'investissement pluriannuels de sécurité soient lancés à l'Institution nationale des invalides.*

*Abordant ensuite les « avancées utiles » de ce budget, il a présenté l'évolution des crédits du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord et a commenté les ajustements apportés au dispositif de l'allocation de préparation à la retraite (APR) qui visent à actualiser le montant de la rémunération prise en compte pour le calcul de l'allocation et à instaurer un montant minimum.*

*Il a souhaité que la question de la non-validation par les régimes de retraite complémentaire des périodes de perception de l'APR puissent trouver un début de réponse.*

*Concernant la politique de « la mémoire », il a rappelé que la mission du cinquantenaire des Débarquements et de la Libération était parvenue à échéance et s'est félicité de la promotion spéciale de la Légion d'honneur accordée aux anciens « poilus » encore en vie.*

*Il s'est réjoui de ce que les crédits de la rente mutualiste aient été transférés des services communs du ministère de la santé au budget des anciens combattants tout en regrettant toutefois que le plafond de la rente mutualiste majorable n'ait pas fait l'objet d'un rattrapage définitif et que l'indexation de ce plafond soit établie sur la base de l'indice des prix et non pas de la progression du point de la pension militaire d'invalidité.*

*Il a présenté enfin l'article 64 du projet de loi de finances dont l'objet est de lever temporairement la forclusion opposée aux demandes de liquidation ou de révision des pensions présentées par les anciens combattants des Etats de l'ex-Indochine française devenus citoyens du Cambodge, du Laos ou du Vietnam.*

*Abordant enfin les questions laissées en suspens par ce budget, il a rappelé, concernant la retraite anticipée des anciens d'Afrique du nord, qu'une commission d'étude tripartite avait été mise en place en septembre 1995 pour étudier le coût de cette mesure. Il a évoqué les solutions alternatives qui tendraient à mobiliser les dépenses passives du chômage en vue de faciliter le départ anticipé à la retraite des anciens d'Afrique du nord dont le remplacement serait assuré par un chômeur.*

*Il a estimé souhaitable, à terme, l'introduction d'un véritable critère de territorialité pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'Afrique du nord.*

*Enfin, il a demandé que des mesures soient prises pour améliorer la situation des veuves d'anciens combattants par l'institution d'une reversion de la retraite du combattant et par l'abaissement de 57 ans à 50 ans de l'âge d'accès à la pension de veuve à taux spécial majoré.*

*En conclusion, il a estimé que les avancées de ce budget étaient tout à fait positives.*

*Sur proposition de M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, la commission a émis, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants dans le projet de loi de finances pour 1996.*

Mesdames, Messieurs,

Chargé, pour la première fois cette année, de présenter l'avis budgétaire de la commission des Affaires sociales devant votre Haute Assemblée, votre rapporteur se sent doublement honoré :

- tout d'abord, d'avoir été appelé à prendre la succession de M. Guy Robert auquel il tient à rendre un hommage particulièrement chaleureux ;

- et, ensuite, de pouvoir analyser un budget qui présente de nombreux points positifs pour le monde combattant.

Ce projet de budget, qui s'élève à 28,4 milliards de francs pour 1996, a fait l'objet de plusieurs observations de la part de votre commission.

Elle s'est félicitée tout d'abord que les questions relatives aux anciens combattants soient traitées au niveau d'un ministère à part entière et confiées à M. Pierre Pasquini, ancien combattant lui-même.

Elle a constaté que les moyens de fonctionnement du ministère étaient fixés à un bon niveau pour faire face aux besoins d'une population estimée, par l'Office national des anciens combattants, à 3,5 millions de ressortissants.

Elle a souligné avec satisfaction que les charges traditionnelles du ministère étaient pleinement assumées par le projet de budget tant en ce qui concerne la dette viagère que les actions sociales assurées par l'ONAC et l'action sanitaire.



Sur ce volet, elle a souhaité toutefois :

- que l'heureuse initiative de constituer une commission d'étude tripartite sur l'indexation des pensions militaires d'invalidité ne débouche pas sur des propositions moins avantageuses pour le pouvoir d'achat des pensions que le système actuel ;

- que la formation des médecins-experts désignés pour instruire les demandes de pension soit améliorée sur les spécificités particulières du code des pensions ;

- que le plan d'investissement pluriannuel nécessaire pour assurer la sécurité des bâtiments de l'Institution nationale des invalides soit programmé au cours des prochaines années.

Par ailleurs, votre commission s'est félicitée de quatre « avancées utiles » de ce projet de budget :

- les ajustements apportés au dispositif de l'allocation de préparation à la retraite (APR) concernant l'actualisation du niveau de prise en compte des salaires de référence et l'institution d'un montant minimum de cette allocation ;

- l'attention apportée à la politique de la mémoire et la décision de décorer de la Légion d'honneur les derniers survivants de la guerre de 1914-1918 ;

- le transfert des crédits de la rente mutualiste sur le budget des anciens combattants assorti d'une mesure d'indexation du plafond majorable de la rente ;

- la levée temporaire de la forclusion aux demandes de pension présentées par les anciens combattants de l'ex-Indochine française.

Votre commission a néanmoins souhaité :

- que la question de la prise en compte par les organismes de retraite complémentaire des périodes de perception de l'APR puisse trouver une amorce de solution ;

- que le plafond majorable de la rente mutualiste soit relevé de manière plus significative ;

- que l'indexation de la rente mutualiste, créée pour assurer une réparation des préjudices financiers subis par les anciens combattants, soit opérée sur l'évolution du point de pension militaire d'invalidité et non pas sur l'indice d'inflation.

Enfin votre commission a constaté que trois questions importantes demeurent toujours en suspens :

- la mise en oeuvre de la retraite anticipée des anciens d'Afrique du Nord ;

- l'introduction d'un critère de territorialité pour l'attribution de la carte du combattant ;

- l'amélioration de la situation des veuves d'anciens combattants.

A cet égard, votre commission a suggéré une réflexion sur la mobilisation des dépenses passives du chômage en faveur des anciens d'AFN.

Elle a souhaité enfin que l'âge auquel les veuves bénéficient d'une pension à taux normal et pouvant bénéficier d'une pension à taux majoré, soit abaissé de 57 ans à 55 ans.

Telles sont les principales conclusions de l'avis rendu par votre commission sur le budget des anciens combattants en 1996 et qui l'a conduit à émettre, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits de ce budget.



## I. LE BUDGET D'UN MINISTÈRE A PART ENTIÈRE CONFORME AUX BESOINS DU MONDE COMBATTANT

### A. UN BUDGET CONFORME AUX BESOINS D'UN MINISTÈRE A PART ENTIÈRE

#### 1. Un ministère à part entière

M. Alain Juppé en attribuant le 18 mai dernier dans son premier Gouvernement, à un ministère de plein exercice confié à M. Pierre Pasquini, le domaine des anciens combattants et victimes de guerre, a confirmé heureusement le choix fait par M. Edouard Balladur en mars 1993 de donner toute sa place qui lui revient à ce secteur de l'action gouvernementale.

Ce choix a été confirmé dans le second Gouvernement formé par M. Alain Juppé le 7 novembre dernier, même si l'objectif d'une meilleure homogénéité de l'équipe gouvernementale a conduit à donner à M. Pierre Pasquini, reconduit dans ses fonctions, le rang de ministre délégué auprès du Premier ministre.

Il est à noter que ses attributions restent identiques et qu'il est toujours appelé à participer à l'ensemble des conseils de ministres. En outre, le fait d'être rattaché au Premier ministre garantit à M. Pierre Pasquini toute l'autorité nécessaire dans les éventuels arbitrages interministériels.

Les décisions prises en matière de structure gouvernementale apparaissent d'autant plus opportunes que les suggestions<sup>1</sup> émises dans le rapport de la *Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat* présidée par M. Jean Picq, conseiller maître à la cour des Comptes avait suscité quelques inquiétudes de la part des associations d'anciens combattants.

Ce rapport publié en 1994 dont il convient de rappeler qu'il constitue une **contribution indépendante** qui n'est **aucunement de nature à engager le Gouvernement**, proposait notamment d'intégrer l'Administration Centrale des Anciens Combattants au sein d'une vaste Direction Générale de la population et de la solidarité qui aurait constitué l'axe d'un nouveau ministère.

---

<sup>1</sup> *l'Etat en France. Servir une Nation ouverte sur le monde. Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par M. Jean Picq (Paris ministère de la Fonction publique 1996)*

Votre rapporteur estime que la mise en oeuvre de cette proposition, en diluant les problèmes spécifiques des anciens combattants en tant que sous-ensemble de diverses questions importantes à caractère social, aurait abouti à ne pas donner au monde combattant toute la place qui lui revient au sein de la Nation.

Les projets de réforme interne de l'administration des anciens combattants et victimes de guerre font apparaître aujourd'hui **deux orientations** :

- la **réaffirmation de la dualité entre le ministère et l'ONAC** qui doit aller de pair avec une meilleure définition des compétences respectives du ministère et de l'Office ;

- le **renforcement du mouvement de déconcentration**, expérimenté sur quinze directions interdépartementales en 1995, qui sera étendu à toutes les directions en 1996.

Sur ce dernier point, il est à noter que le budget pour 1996 créera cinq nouveaux emplois de chefs de service interdépartementaux en sus des cinq emplois déjà existants, et permettra, en application de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995<sup>1</sup>, d'ériger en « *centres de responsabilités* » la totalité des directions interdépartementales du ministère, ceci dès le début de 1996.

Il s'agit, pour faire face aux fortes réductions d'effectifs subies par les directions interdépartementales depuis 1993, d'assurer la continuité du service public en opérant un regroupement de compétence sous la forme d'un centre de spécialisation au niveau interrégional dans les domaines de la gestion de la retraite du combattant, des emplois réservés, des statuts ou du contentieux des pensions.

## **2. Des moyens de fonctionnement maintenus à haut niveau**

Concernant les emplois, il apparaît dans le budget pour 1996 que la réduction des effectifs du ministère concernera 38 emplois sur les 2.545 recensés en 1995, soit une baisse de 1,5 % des postes, conforme à la norme établie par le Premier ministre en juillet dernier. En contrepartie, 24 emplois seront ouverts, en mouvement net, à l'ONAC et deux emplois nouveaux seront créés à l'*Institution nationale des Invalides* (INI), ce qui limite d'autant l'effet de la réduction des personnels dans le secteur des anciens combattants.

---

<sup>1</sup> *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics*

Les **moyens de fonctionnement** du ministère font apparaître une hausse assez sensible : les dépenses relatives au personnel s'élèveront à 848,7 millions de francs, dont 441 millions de francs au titre de la participation aux pensions du personnel en retraite, soit une hausse de 6 %. S'agissant des moyens en matériel et de fonctionnement des services, leur montant passe de 27,8 millions de francs à 33,6 millions de francs cette année, soit une hausse de 20 %, qui s'explique notamment par la mise en place d'un **plan de modernisation informatique** à hauteur de 11,4 millions de francs, pour assurer le renforcement du contrôle des soins médicaux gratuits.

#### ***B. UNE ADMINISTRATION AU SERVICE DES 3,5 MILLIONS DE RESSORTISSANTS***

Un état du nombre de combattants encore en vie pour chaque grande catégorie de conflits qui permettrait d'avoir une « photographie » exacte du monde combattant, est particulièrement difficile à obtenir comme l'avait justement souligné M. Guy Robert dans son rapport de l'année dernière.

Les services de la sous-direction des statuts et des titres (SDST) et les préfetures, chargés de la délivrance des cartes et titres, après instruction par les services départementaux de l'ONAC et les directions interdépartementales du ministère, ne sont pas en mesure d'assurer le suivi régulier des titulaires, lesquels n'ont du reste aucune obligation déclarative en ce domaine. C'est pourquoi, s'il est aisé de connaître avec certitude que 4.425.136 cartes du combattant ont été attribuées au titre de la Première guerre mondiale, il est en revanche impossible de décompter exactement le nombre de « poilus » de la Grande Guerre encore en vie aujourd'hui, même si l'on estime approximativement que leur nombre serait de 4.000 aujourd'hui.

Pour déterminer le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ses prestations, l'ONAC tient un état de ses ressortissants en opérant diverses extrapolations et en écartant les facteurs de double compte. Cette évaluation porte, d'une part, sur le nombre de pensions mis en paiement et, d'autre part, sur le nombre de cartes et titres délivrés aux postulants non pensionnés. Ces données sont corrigées par application des tables démographiques de mortalité.

Sur le plan démographique, compte tenu de la pyramide des âges, le nombre de titulaires de pensions diminue d'environ 3,3 % par an. La tendance à l'extinction des droits à pension n'est que partiellement compensée par les attributions de pensions de veuves au titre de la Seconde guerre Mondiale, par la attribution de la pension d'invalidité au titre des conflits récents et par les attributions de pension pour infirmité nouvelle ou aggravation.

Au total, l'état numérique des ressortissants de l'ONAC, établi par projection au 1er janvier 1996, fait apparaître 3,458 millions de bénéficiaires, auquel il convient d'ajouter un million de veuves non pensionnées.

**ETAT NUMERIQUE DES RESSORTISSANTS DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE**

**AU 1ER JANVIER 1996**

CONFLIT	RESSORTISSANTS PENSIONNES	RESSORTISSANTS NON PENSIONNES	TOTAL GENERAL
Guerre 1914/1918 et T.O.E.	15.610	1.665	17.275
Guerre 1939/1945	329.980	1.315.556	1.552.200
Indochine -corée	(2)	143.632	143.632
A.F.N.(3)	235.310	1.332.126 (4)	1.530.513
TRN (loi du 4/01/93)		75.000	75.000
Pupilles de la Nation (5)		140.000	140.000
<b>TOTAL</b>	<b>580.900</b>	<b>3.007.979</b>	<b>3.458.620</b>
Veuves non pensionnées		1.000.000	1.000.000
		----- 4.007.979	----- 4.458.620

(1) Après abattements, comme tableaux précédents

(2) Nombre inclus dans le conflit 1939/1945

(3) Evénements AFN et toutes opérations visées par la loi du 6 août 1955

(4) Correspond au nombre de titres de reconnaissance de la Nation délivrés pour les opérations d'AFN

(5) Pupilles de la Nation de moins de 60 ans

Les chiffres paraissent bien secs au regard de l'importance historique du monde combattant : **chaque ancien combattant, par delà son aventure individuelle, représente une partie du socle de la mémoire nationale, le souvenir vivant de ces événements tragiques qui ont forgé notre destin collectif.** Il n'est jamais inutile pour autant de rappeler que dans la France d'aujourd'hui, les anciens combattants et ceux qui, à un titre ou un autre, ont participé à leurs souffrances, représentent une collectivité de plus de trois millions de personnes. Envers eux, le ministère des anciens combattants assume des charges traditionnelles dont il faut rappeler les grandes lignes.

## **II. LES FONCTIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE SONT PLEINEMENT ASSUMÉES DANS LE BUDGET POUR 1996**

La prise en charge de la dette viagère, l'aide au fonctionnement de l'Office national des anciens combattants (ONAC) et l'action sanitaire en faveur des anciens combattants font partie du noyau dur des attributions du ministère.

### **A. LA DETTE VIAGÈRE ENREGISTRE LES CONSÉQUENCES DE LA DÉFLATION DÉMOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS**

Les crédits relatifs à la dette viagère recouvre les sommes versées :

- au titre des **pensions civiles et militaires d'invalidité**, soit **19 milliards de francs**, (*chapitre 46-22*) ;

- au titre de la **retraite du combattant**, soit **2,36 milliards de francs** (*chapitre 46-21*) ;

- au titre des indemnités et allocations accessoires, soit environ **512,6 millions de francs** (*chapitre 46-25 et 46-26*).

Au total, ces crédits reculent pour des raisons purement démographiques de 1,6 % en 1996 ; dans la mesure où ceux-ci représentent environ 77 % du budget des anciens combattants, cette baisse est largement à l'origine de la contraction en valeur du budget des anciens combattants.

#### **1. La mise en place d'une commission d'études sur le rapport constant**

La dette viagère évolue, à la fois, en fonction de la baisse tendancielle des effectifs de calcul et de la revalorisation annuelle du point d'indice de pension.

Cette dernière résulte de la mise en oeuvre du « rapport constant » qui doit exister entre l'évolution du point d'indice des pensions militaires et celle des traitements bruts de la fonction publique.

Il convient de rappeler que depuis l'intervention de *l'article 123 de la loi de finances pour 1990*, modifiant *l'article L. 8 bis du code des pensions*, l'indexation évolue :



- en cours d'année, sur la base des augmentations générales accordées à l'ensemble des fonctionnaires, ce qui correspond au principe du dispositif en vigueur avant 1990,

- au 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice moyen annuel d'ensemble des traitements bruts calculés par l'INSEE.

Créé en 1969, cet indice, établi à partir d'un échantillon d'environ 300 emplois, prend en considération le traitement brut, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Il exclut les primes, sauf lorsque celles-ci sont versées à tous les fonctionnaires indépendamment de leur traitement.

Par rapport au système antérieur, la nouvelle indexation permet d'englober les mesures spécifiques accordées à certaines catégories de fonctionnaires. Compte tenu du décalage dans le temps lorsque la comparaison d'indice intervient, il donne lieu à un supplément de pension, versé en début d'année, pour rattraper le manque à gagner éventuel.

On rappellera pour mémoire que la valeur du point de pension, fixé après avis d'une réunion tripartite composée de représentants de l'Administration, du Parlement et des associations d'anciens combattants, réunie le 28 septembre 1995, atteint 76 francs au 1er janvier 1995. Le rappel à effectuer aux bénéficiaires des pensions en paiement au 31 décembre 1993 est de 0,24 francs par point d'indice.

La mise en oeuvre de l'article 123 de la loi de finances pour 1990 fait l'objet de diverses critiques de la part des associations d'anciens combattants, sans qu'il soit possible de faire la part des critiques adressées au fond du dispositif lui-même, de celles qui lui reproche son éminente technicité, laquelle rend au demeurant purement formelle la consultation de la commission tripartite prévue par le législateur. Cette dernière ne peut en pratique qu'entériner les propositions établies par la direction du budget.

Votre rapporteur constate qu'en tout état de cause, le système d'indexation instauré en 1990 est plus avantageux pour les pensionnés que le dispositif en vigueur au titre de l'ancien article L. 8 bis du code des pensions même si l'écart en montant n'est pas considérable.

Ainsi, en niveau, pour une allocation de grand mutilé à l'indice 1000, le montant cumulé des pensions versées depuis le 1er janvier 1990 au 1er janvier 1995 atteint-il 359.014,98 francs, alors qu'il n'aurait pas dépassé 357.118,05 francs dans l'ancien dispositif. En niveau, la valeur du point de la pension militaire d'invalidité est de 76 francs dans le nouveau système alors qu'il aurait été de 75,41 francs si l'on avait maintenu l'ancien.

Pour répondre aux reproches encourus, le ministre a décidé par arrêté du 25 octobre dernier de la création d'une *commission d'étude de l'indexation des pensions militaires d'invalidité* qui engagera ses travaux prochainement. Il répond ainsi à une demande du Premier ministre qui, dans sa lettre de mission du 6 juin dernier, avait souhaité que des propositions lui soient faites concernant la « *simplification du mécanisme d'indexation des pensions* ».

**Votre rapporteur se félicite de cette initiative tout en souhaitant que le souci de faciliter la compréhension par le plus grand nombre du rapport constant ne conduise pas à promouvoir des solutions moins avantageuses en termes de pouvoir d'achat des pensions que le système actuel.** Comme le Premier ministre l'indique dans sa lettre, les propositions qui doivent être faites doivent, en tout état de cause, « *marquer la solidarité de la Nation envers le monde combattant* ».

## **2. La modernisation des procédures d'instruction des demandes de pension**

L'année 1995 est marquée par la mise en place des dispositions de *l'article 100 de la loi de finances pour 1994* qui vise notamment à diminuer les délais moyens d'instruction des demandes de pension.

Ces dispositions sont entrées en vigueur par *décret n° 95-734 du 9 mai 1995 relatif à la procédure d'examen des demandes de pension d'invalidité et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre*.

Désormais le directeur régional des anciens combattants et victimes de guerre n'a plus à saisir systématiquement la commission de réforme dès que l'instruction médicale et administrative est achevée.

Il fait connaître au postulant le constat provisoire de ses droits « en l'état actuel du dossier ». Le postulant dispose alors d'un délai d'un mois pour saisir la commission de réforme devant laquelle il pourra solliciter une comparution personnelle, éventuellement en présence de son médecin traitant.

Le nouveau dispositif conduit également à accroître le rôle du médecin-chef du centre de réforme qui, lorsque l'instruction médicale est achevée, adresse le dossier au directeur régional des anciens combattants et victimes de guerre.

Le chef du centre de réforme désigne un médecin, qualifié de médecin-expert, chargé de l'instruction de la demande qui est choisi « *soit parmi les médecins militaires soit parmi les médecins civils spécialement*

*agréés à cet effet* ». Cet agrément est accordé pour une durée d'un an tacitement renouvelable par le préfet de région.

**Votre rapporteur tient à insister sur la nécessité d'une bonne formation des médecins ainsi choisis, sur les aspects médicaux et administratifs du droit des pensions militaires d'invalidité. Ces derniers sont trop souvent méconnus au détriment des droits légitimes des anciens combattants et victimes de guerre qui souhaitent obtenir une révision du montant de leur pension lorsque leur état s'est aggravé.**

#### ***B. LA PROGRESSION DES CONCOURS VERSÉS À L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS***

*L'Office National des Anciens Combattants et Victimes de guerre (ONAC) est un établissement public administratif créé sous la IIIème république et régi par l'ordonnance du 7 janvier 1959. L'office est « chargé de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses membres ».*

L'Etat s'appuie sur le réseau des services départementaux d'Office pour offrir un service de proximité à ses ressortissants.

#### **1. Les diverses attributions de l'ONAC**

L'Office effectue diverses missions administratives pour le compte du ministère des anciens combattants, en matière d'instruction au niveau départemental des demandes de cartes et titres, d'instruction des demandes d'allocation au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord. Il assure également le secrétariat des commissions départementales de l'information historique pour la paix.

L'ONAC exerce, par ailleurs, ses missions propres dans les domaines de l'action sociale individuelle, de l'hébergement des anciens combattants retraités, de la rééducation et la formation professionnelle et de la protection des pupilles de la Nation.

Il s'appuie sur un réseau composé tout d'abord de **15 maisons de retraite**, d'une capacité potentielle de 1.200 places, auxquelles viennent s'ajouter 330 lits réservés par priorité aux ressortissants de l'ONAC dans 7 maisons de retraite conventionnées.

Par ailleurs, l'ONAC dispose d'un **réseau de 10 écoles de rééducation professionnelle (E.R.P.)** qui emploient 200 enseignants et

peuvent accueillir jusqu'à 2.000 stagiaires. Ces derniers sont composés à 2,38 % de pensionnés et invalides de guerre et à 90 % de travailleurs handicapés reconnus comme tel par les *commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnels* (COTOREP), dont les frais de formation sont à la charge des organismes de sécurité sociale dans le cadre d'une convention passée avec les services des rapatriés. Les ERP accueilleront en outre, d'ici juin 1997, 240 enfants de français musulmans rapatriés, en deux promotions de 120 stagiaires chacune.

Il faut enfin souligner la **politique d'action sociale de l'ONAC** qui a porté sur un montant de crédits de **53 millions de francs en 1994**, dont 38 millions de francs versés sous forme de secours individuels d'un montant moyen de 1.799 francs.

#### POLITIQUE D'ACTION SOCIALE DE L'ONAC EN 1994

(en milliers de francs)

<i>Nature des dépenses</i>	<i>Montant</i>
Subventions aux associations	1.872,00
Action sociale individuelle	38.049,59
Frais de rééducation professionnelle (1)	2.078,88
Hébergement en foyers et maisons de retraite conventionnés	2.985,01
Animation des établissements ONAC	684,81
Subvention aux Offices des TOM	1.000,00
Transfert en investissement	163,99
	6.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>52.834,29</b>

(1) Pour les pensionnés en centre privé

## 2. Les dotations budgétaires en progression

Le budget 1996 prévoit tout d'abord une augmentation satisfaisante de 1,3 % de la *contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement* de l'ONAC (*chapitre 36-51*) qui passera de 222,2 millions de francs en 1995 à **225,2 millions de francs en 1996**. La mesure nouvelle permettra notamment la création de 30 postes d'agents contractuels à l'Office.

Par ailleurs, la **subvention versée pour la prise en charge des dépenses sociales de l'ONAC** est maintenue à **34,2 millions de francs**, soit le niveau du budget précédent. Cela devrait notamment permettre à l'Office de développer son action sociale en faveur des ressortissants âgés en développant, au travers de conventions avec les associations d'aide à domicile et la mutualité sociale agricole, une politique active de maintien à domicile faisant appel à des services de proximité.

Il faut saluer la mise en place d'une nouvelle ligne de crédits (*chapitre 57-91, article 30*) qui permet la mise en place de **20 millions de francs** en autorisations de programme et en crédits de paiements destiné à financer les **travaux de sécurité dans les maisons de retraite de l'ONAC** afin notamment d'améliorer leur taux de fréquentation.

### C. L'ACTION SANITAIRE CONSOLIDÉE

L'action sanitaire se décompose en trois volets : la prise en charge de diverses dépenses médicales de santé, les dépenses relatives à l'appareillage des invalides de guerre et la subvention de fonctionnement versée à l'Institution Nationale des Invalides.

#### 1. La prise en charge des soins médicaux

S'agissant de ces dépenses de santé, le budget pour 1996 est marqué par la mise en place d'un **nouveau système de contrôle en matière de soins médicaux gratuits**.

Il convient de rappeler en effet qu'aux termes de *l'article L. 115 du code des pensions militaires*, issu de la loi du 31 mars 1919, les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques sont gratuites pour les titulaires d'une pension, dès lors que les prestations résultent exclusivement de l'infirmité qui ouvre droit à pension. Le bleu « anciens combattants » inscrit une mesure d'économie de 5 millions<sup>1</sup> au *chapitre 46-27*, à la prise en charge de ces dépenses, en prévoyant une amélioration de 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. La carrière des médecins contrôleurs sera revalorisée et

---

<sup>1</sup> Le chapitre 46-27 a été minoré de 2,65 millions de francs supplémentaire, par amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, pour financer le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste et la réforme des conditions d'attribution du traitement lié à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

leurs moyens d'intervention seront accrus par la mise en oeuvre de crédits informatiques spécifiques.

La seconde ligne de crédit relative aux dépenses de santé concerne la prise en charge dans le régime général de sécurité sociale, au titre de la loi du 29 juillet 1950, **des invalides de guerre pensionnés à 85 % et plus, ne bénéficiant d'aucun régime de protection sociale**, pour les frais occasionnés par les maladies sans lien avec leur infirmité. La dotation budgétaire (*chapitre 46-24*) demeure fixée en 1996 comme en 1995 à **1,56 milliard de francs**.

## 2. L'appareillage des mutilés

Pour des raisons liées à la démographie de la population concernée, les crédits visant à permettre, pour les pensionnés militaires, la fourniture, l'entretien et le remplacement gratuit aux frais de l'Etat des **appareils et accessoires requis pour leur infirmité** enregistrent une légère diminution de 0,4 % pour s'établir à 63,84 millions de francs en 1996.

Le **Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés** (CERAH) bénéficie néanmoins d'une revalorisation de la subvention qui lui est versée pour tenir compte de son homologation au niveau européen.

## 3. L'Institution nationale des Invalides (INI)

L'INI, érigée en établissement public administratif depuis le 1er janvier 1982, est à la pointe en matière d'accueil et de soins aux invalides de guerre. Employant 382 agents dont 280 au titre du personnel hospitalier, il assure, avec un budget évalué à 131,2 millions de francs pour 1996, la gestion de deux établissements distincts : un *centre des pensionnés* et un *centre médico-chirurgical*.

Le budget pour 1996 prévoit le versement de la contribution aux frais de fonctionnement de l'INI d'un montant total de **41,3 millions de francs** en hausse de 2,6 % sur 1995. Les mesures nouvelles permettront notamment la création de deux emplois supplémentaires et la mise en oeuvre des revalorisations de rémunérations prévues dans le cadre du protocole Durafour.

**Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que l'expertise effectuée en 1995 sur l'Hôtel des Invalides a montré la nécessité d'un plan d'investissement pluriannuel pour améliorer le réseau de protection contre l'incendie, mettre en place un système de vidéosurveillance, mettre aux normes d'hygiène l'ensemble des cuisines et de la chaîne alimentaire**

et remplacer le poste de transformation électrique de haute tension dont la vétusté est avérée. Il serait souhaitable que le ministère des anciens combattants mette en place les crédits nécessaires à ce programme d'investissement au cours des prochaines années.

### **III. UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS QUI PROCEDE A DES AVANCÉES UTILES MAIS QUI LAISSE EN SUSPENS DES QUESTIONS IMPORTANTES**

#### **A. DES AVANCÉES UTILES**

M. Pierre Pasquini a pris deux mesures qui, pour symboliques qu'elles peuvent paraître, sont néanmoins d'une réelle importance pour une meilleure reconnaissance du monde combattant.

Tout d'abord, il a été prévu de procéder au remplacement de l'actuelle carte du combattant, de teinte « chamois », par une carte plus moderne et tricolore portant en effigie, le chef d'oeuvre de *François Rude, la Marseillaise* ou *le Départ des volontaires*, le haut-relief qui orne la face orientale de l'Arc de Triomphe.

Par ailleurs, les associations d'anciens combattants sont désormais représentées au Conseil Economique et Social.

Mais surtout, il apparaît que concernant le Fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord, l'imputation des crédits de la rente mutualiste, la politique de la mémoire et la situation des anciens combattants d'Outre-mer, ce projet de budget permet incontestablement des avancées très utiles.

#### **1. Les ajustements apportés au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord**

Le Fonds de solidarité des anciens combattants, alimenté par le budget de l'Etat et créé par la loi de finances pour 1992 (article 125) qui visait à l'origine au versement d'une allocation différentielle spécifique aux anciens combattants d'Afrique du Nord, âgés et chômeurs de longue durée, s'est transformé depuis sa création.

L'âge d'éligibilité au fonds, fixé initialement à 57 ans, avait été abaissé à 56 ans par la loi de finances pour 1993 ; une nouvelle étape a été franchie sous l'impulsion de M. Edouard Balladur, alors Premier Ministre,

qui, par lettre du 3 novembre 1994, a proposé au Parlement de ramener de 56 à 55 ans l'âge d'accès au fonds, de relever de 4.000 francs à 4.500 francs le montant garanti de l'allocation différentielle versé par le Fonds mais qui, surtout, a demandé la mise en place, au sein du fonds, d'un « mécanisme de préretraite ».

a) *Une architecture à deux étages*

Depuis l'intervention de l'article 79 de la loi de finances pour 1993 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994), le Fonds de solidarité, financé par une subvention inscrite en dépense du budget des anciens combattants (*chapitre 46-10*) prend en charge **deux allocations distinctes** qui ne sont pas cumulables.

• **L'allocation différentielle** complète, à concurrence de 4.500 francs par mois en 1995, le montant mensuel total des ressources personnelles dont dispose le demandeur.

Cette allocation est réservée aux détenteurs de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation qui ont participé aux opérations en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962, résidant en France métropolitaine ou dans les DOM qui remplissent les trois conditions suivantes :

- être âgés de 55 ans au moins et de 65 ans au plus ;
- être en situation de chômage de longue durée, c'est-à-dire demandeur d'emploi depuis plus d'un an ;
- disposer de ressources personnelles globales inférieures au montant garanti à chaque bénéficiaire soit 4.500 francs par mois : ce seuil doit être automatiquement réévalué chaque année conformément à l'amendement présenté au nom de la commission par mon prédécesseur, M. Guy Robert, lors de la discussion de la loi de finances pour 1995.

Pour des raisons qui tiennent notamment à la pyramide des âges des anciens d'Afrique du Nord, le nombre de titulaires de l'allocation différentielle qui était de 21.206 en 1993 est passé à 24.359 en 1994 et a atteint **33.500 au 30 juin 1995**.

• **L'allocation de préparation à la retraite** est une allocation spécifique égale à 65 % de la moyenne des revenus mensuels bruts d'activité des douze derniers mois d'activité, plafonnée à 7.000 francs mensuels, pour laquelle peuvent opter les anciens d'Afrique du Nord qui ont bénéficié de l'allocation différentielle depuis six mois consécutifs et n'exercent pas d'activité professionnelle.



L'allocation vise donc les anciens d'Afrique du Nord résidant en France métropolitaine ou dans les DOM qui répondent en définitive à trois conditions :

- être âgés de 55 ans au minimum,
- être en situation de chômage de longue durée,
- pendant six mois au moins, avoir disposé de ressources inférieures à 4.500 francs par mois et, à ce titre, avoir bénéficié de l'allocation différentielle du Fonds de solidarité.

L'APR, qui doit donner lieu à une déclaration d'option de la part du titulaire de l'allocation différentielle, détermine des périodes qui sont validées dans les régimes d'assurance vieillesse de base et qui ne donnent pas lieu à précompte de cotisation puisque la prise en charge des sommes correspondantes est effectuée au sein du Fonds de solidarité vieillesse. Le versement de l'APR suspend le droit au RMI ainsi qu'aux prestations de chômage relevant du régime d'assurance ou du régime de solidarité.

#### *b) Des résultats limités*

Au mois d'octobre 1995, l'APR n'a donné lieu à option que de la part de 1.500 titulaires de l'allocation différentielle, alors que plus de 30.000 demandes étaient attendues initialement.

Le faible nombre de demandes d'attribution de l'APR déposées par les anciens d'Afrique du Nord relevant de l'allocation différentielle s'explique pour au moins trois raisons techniques :

- Tout d'abord, le montant de l'APR correspond à 65 % de « *la moyenne des revenus mensuels d'activité professionnelle des douze derniers mois ayant précédé la privation d'activité* ». Sont prises en compte, pour les salariés, les rémunérations sur lesquelles ont été assises les contributions au régime d'assurance chômage ainsi que les compléments de rémunération (indemnités, primes et gratifications) de toute nature, à l'exclusion des indemnités liées à la rupture du contrat de travail.

Toutefois, pour les anciens d'Afrique du Nord qui sont au chômage depuis plusieurs années, la **prise en compte d'un salaire non actualisé par rapport à l'évolution du coût de la vie** s'avère nettement pénalisante.

- Par ailleurs, pour les anciens d'Afrique du Nord dont le salaire d'activité était peu élevé, l'application du taux de 65 % aboutit à un montant d'APR inférieur à 4.500 francs mensuels garanti dans le cadre du régime de l'allocation différentielle.

Dans la mesure où le versement de l'APR n'est pas cumulable avec celui de l'allocation différentielle, **l'option pour l'APR devient alors inopportune** économiquement puisqu'elle débouche sur un niveau de revenu inférieur à celui qui est garanti par le Fonds de solidarité.

- Enfin, si les périodes de perception de l'APR sont validées par les régimes d'assurance vieillesse de base, il n'en est pas de même du point de vue des **régimes complémentaires de retraite** qui, non seulement, ne valident pas ces périodes, mais encore excluent les titulaires de l'APR du champ d'application du dispositif permettant aux salariés de bénéficier de la liquidation des prestations de retraite complémentaire, dès l'âge de 60 ans, sans l'abattement auquel peuvent avoir droit les chômeurs indemnisés.

*c) Deux mesures de correction*

Deux mesures sont déjà prises pour tenter d'apporter une réponse à ces problèmes.

- D'une part, une modification de l'arrêté du 19 janvier précité va être prochainement publiée, pour permettre la **revalorisation de la rémunération moyenne des douze derniers mois** d'activité sur la base des coefficients utilisés par le régime général de la sécurité sociale pour le calcul de la retraite de base.

- D'autre part, l'article 64 ter, introduit en première lecture du projet de loi de finances par amendement du Gouvernement, impose que le montant de l'APR ne soit pas « *inférieur à un plancher mensuel brut équivalent au montant mensuel total des ressources assuré par l'allocation différentielle* ».

**Votre rapporteur se félicite de cette disposition, même si elle n'augmente pas le nombre global de ressortissants du Fonds de solidarité des anciens d'Afrique du Nord ; elle permettra à un certain nombre de titulaires de l'allocation de solidarité d'entrer sous le régime de couverture sociale et de validation des annuités au titre du régime de base prévue pour l'APR.**

- Il subsiste le problème de la prise en compte par les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC de la spécificité de la situation des anciens d'Afrique du Nord. Cette question, qui ne dépend pas de la seule compétence de M. Pasquini, fait l'objet d'une concertation interministérielle avec le ministère du travail et des affaires sociales. L'objectif poursuivi est de permettre le maintien de l'APR au-delà de l'âge auquel l'allocataire peut percevoir une retraite à taux plein afin de lui permettre d'obtenir les prestations de retraite complémentaire sans abattement et compte tenu des anticipations de retraite ouvertes aux anciens combattants.

Votre rapporteur souhaite qu'une solution puisse être négociée rapidement.

*d) Les implications budgétaires sur le Fonds de solidarité*

Les crédits relatifs au Fonds de solidarité (*chapitre 46-10*), qui avaient été fixés à l'origine à 484 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1995 ont été portés, après le vote du Parlement, à **2,241 milliards de francs**.

Cette progression se justifiait, pour 800 millions de francs par les mesures d'abaissement de l'âge d'accès au Fonds et de relèvement du plafond de ressources garanti et, pour 950 millions de francs environ, par le financement du mécanisme de préretraite.

Le faible recours au dispositif de l'APR a entraîné une sous-consommation des crédits du chapitre 46-10 qui a justifié dans le projet de budget pour 1996 d'une mesure d'économie de 806 millions de francs, contrebalancée toutefois par l'inscription d'une mesure nouvelle de 565 millions de francs destinée à financer les deux mesures d'amélioration des conditions d'attribution de l'APR examinées ci-dessus.

Au total, le Fonds bénéficiera donc **d'une dotation de 2 milliards de francs en 1996**, soit une baisse de 11 % qui enregistre les conséquences de la mise en place plus lente que prévue du mécanisme de préretraite.

**2. La politique de la mémoire : le geste de reconnaissance envers les soldats de la Grande Guerre**

Le ministère des anciens combattants, en décidant de décorer de la Légion d'Honneur les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 encore en vie, a choisi un geste symbolique d'une grande dignité envers ceux qui sont les aînés du monde combattant. Il confirme aussi sa volonté de ne pas laisser s'affaiblir la politique de la mémoire après les moments forts de la commémoration des cinquantenaires du Débarquement de la Libération.

*a) L'hommage rendu aux « poilus »*

Par décret du 3 novembre 1995, 1.355 anciens combattants survivants de la guerre de 1914-1918 ont été élevés au grade de Chevalier dans l'ordre de la Légion d'Honneur. Un second décret en préparation permettra de décorer, parmi les 4.500 anciens « poilus », les 700 à 1.000 personnes dont le dossier fait encore l'objet d'un examen.

Cette promotion spéciale de la Légion d'Honneur est une marque de respect et d'estime pour des hommes qui ont été les acteurs et qui restent les témoins de **l'effort le plus total et le plus meurtrier de l'Histoire de notre pays** : 8 millions de Français ont été jetés dans la bataille ; 1,6 millions ont péri au combat ; 3 millions sont restés invalides pour le reste de leur vie.

Au regard de la grandeur -parfois difficile à imaginer aujourd'hui- des sacrifices consentis, votre rapporteur salue le geste, voulu par M. Pierre Pasquini, qui prolonge les efforts engagés depuis de nombreuses années en matière de politique de la mémoire.

*b) Une politique de la mémoire qui doit relayer la fin de la Mission du Cinquantenaire de la Libération*

Le mandat de la Mission du Cinquantenaire des Débarquements et de la Libération de la France, dont le soutien logistique était assuré par un groupement d'intérêt public regroupant les ministères et les collectivités locales concernées, parviendra à échéance à la fin de cette année.

Créée par décret du 10 septembre 1992, la Mission a assuré l'organisation des cérémonies commémoratives du Débarquement allié en Normandie le 6 juin 1994 et a apporté son concours à de nombreuses initiatives locales tout au long de la période 1993 à 1995. L'année 1995 a été celle de la célébration, le 8 mai dernier, du Cinquantième anniversaire de la fin des combats en Europe marqué par l'organisation d'un défilé de 80 véhicules et de 12.500 hommes, portant les emblèmes des Etats participants en présence de 80 chefs d'Etat ou de Gouvernement. La dotation de la Mission s'est élevée à 2,9 millions de francs en 1993, 130 millions de francs en 1994 et 50 millions de francs en 1995, sommes auxquelles il convient d'ajouter près de 16 millions de francs de subvention des collectivités locales, principalement de la ville de Caen.

L'achèvement de la Mission du Cinquantenaire se traduit, sur le plan budgétaire, par la suppression d'un crédit non reconductible de 50 millions de francs.

En outre, les crédits destinés aux missions de la **Délégation à la mémoire et à l'information historique (DMIH)** passent de 19,6 millions de francs en 1995 à **12 millions de francs en 1996**.

Il convient néanmoins de souligner que ces crédits avaient été fixés à 10 millions dans le projet de loi de finances pour 1995 et qu'ils sont, de manière de plus en plus fréquente, abondés par la « réserve parlementaire » au cours de la discussion budgétaire pour financer des opérations locales qui, il est vrai, sont assez largement programmées par le ministère lui-même.

La DMIH chargée de la commémoration et de la mise en valeur des caractéristiques essentielles des conflits contemporains est assistée par la **Commission nationale de l'information historique pour la Paix**, organisme consultatif créé par le décret du 15 novembre 1985 qui a vocation à assurer la concertation entre l'Etat et les structures associatives essentielles à la transmission de la mémoire historique nationale.

La DMIH exerce de nombreuses activités : entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger ; le recouvrement et la sauvegarde de stèles et de monuments ; création et organisation des cérémonies légales, décennales et exceptionnelles ; réalisation et soutien de colloques nationaux et internationaux d'expositions, de livres et autres supports médiatiques ; soutien à l'étude de projets de musée.

Pour 1996, la délégation devrait faire porter ses efforts sur la commémoration du **80<sup>ème</sup> anniversaire de la bataille de Verdun** ainsi que sur la réalisation d'une grande **exposition nationale sur l'année 1916**.

Sur le plan muséographique, devrait intervenir le versement d'une subvention de 2 millions de francs pour la construction du mémorial d'Oradour-sur-Glane ; des études vont être entreprises sur les mémoriaux de l'internement aux *Milles* (Bouches-du-Rhône) et à *Compiègne* (Oise).

Les nécropoles, c'est-à-dire les lieux dans lesquels se trouvent implantées les sépultures de guerre, dont la compétence et la charge d'entretien relèvent de l'Etat, -qu'il s'agisse des nécropoles nationales, des carrés dans les cimetières communaux et des cimetières français à l'étranger- font l'objet de la poursuite du programme d'investissement quadriennal 1995-1998 lancé l'année dernière.

Ce plan, qui devenait nécessaire en raison du quasi-arrêt des investissements courants entre 1991 et 1994, a permis, grâce à 6 millions de francs de crédits de paiement dégagés en 1995, d'effectuer des travaux indispensables sur des nécropoles en France (sépultures de Seine-et-Marne, nécropole de *Saint-Quentin*, *Lyon-la-Doua*, *Signes*, *Cahors*, *Maroeuil* et *Saint-Pol-sur-Ternoise*) ainsi qu'à l'étranger (cimetière de *Beyrouth* et de *Rome*, sépultures en Turquie).

En 1996, la DMIH poursuivra ce programme de travaux, préparera l'impression d'un atlas des cimetières français à l'étranger et associera l'implantation de panneaux d'information historique dans les nécropoles nationales.

Concernant le **Mémorial des Guerres en Indochine** de Fréjus, l'engagement a été pris auprès des associations d'anciens combattants d'achever, en 1996, le « Mur du Souvenir » sur lequel doivent être inscrits les

noms des soldats tombés en Indochine et dont les corps ne sont pas inhumés dans la nécropole.

**La volonté du Ministre est, par des gestes symboliques appropriés, de resserrer les liens entre la Nation et le monde combattant en cultivant la dimension historique de l'histoire combattante.**

**Votre rapporteur se félicite de cette ambition qui devrait donner sa pleine dimension au rôle du ministère en matière de Mémoire.**

### **3. La maîtrise des crédits de la rente mutualiste du combattant par le ministère des anciens combattants**

La rente mutualiste du combattant, à laquelle votre commission est attentive, est un dispositif original qui lie l'effort d'épargne des anciens combattants à la participation financière de l'Etat : les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation peuvent se constituer une rente personnelle produite par la capitalisation des versements personnels, majorée par l'Etat, selon un taux variable en fonction de l'âge de l'adhérent et de la date de son adhésion, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

#### *a) Le mécanisme original de la rente mutualiste*

Le dispositif créé par la loi du 4 août 1923 visait à **apporter réparation aux préjudices financiers** subis par les combattants de 1914-1918 en fournissant un concours spécifique de l'Etat à leur effort d'épargne pour leur permettre d'assurer plus dignement leurs vieux jours.

Plusieurs dispositions législatives sont intervenues qui ont permis aux anciens combattants de la Seconde guerre mondiale, d'Indochine, de Corée, d'Afrique du Nord, ainsi que des nouveaux types de conflit relevant de la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993, de se constituer une retraite mutualiste. En dernier lieu, ce droit a été étendu à tous les titulaires du Titre de Reconnaissance de la Nation par le décret n° 95-410 du 18 avril 1995.

Ces crédits étaient traditionnellement inscrits au budget des services communs du ministère des affaires sociales et de la santé, ce qui n'était pas d'une très grande clarté administrative dans la mesure où il s'agit d'un dispositif qui intéresse principalement les ressortissants du ministère des anciens combattants.

Concernant la retraite mutualiste, la question s'est longtemps posée de la levée du délai de forclusion pour la souscription de la rente : celui-ci est

en principe limité à dix ans à compter de la reconnaissance du droit à souscription de la rente pour un conflit déterminé.

S'agissant des événements d'Afrique du Nord, le délai de forclusion ouvert aux titulaires du titre de reconnaissance de la Nation pour la loi du 21 décembre 1967 a été repoussé à plusieurs reprises et en dernier lieu au 1<sup>er</sup> janvier 1997 (décret n° 94-105 du 5 décembre 1994).

En outre, à la suite d'une initiative prise à l'origine par M. Guy Robert, au nom de votre commission, lors de la discussion de la loi de finances pour 1995, et confirmée par concertation entre les représentants des deux assemblées, lors du débat sur *la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social*, la majoration de l'Etat « au taux plein » est accordée, dès lors que la rente est constituée dans un délai de dix ans à compter de l'attribution de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation.

*b) Une avancée utile mais pas entièrement satisfaisante*

Les crédits afférents à la rente mutualiste ont été transférés du budget « *santé et services communs* » (chapitre 47-22) au fascicule budgétaire « anciens combattants ».

Ces crédits, fixés à 304,5 millions de francs en loi de finances pour 1995, font l'objet d'une mesure d'ajustement pour 1996 à hauteur de 26,5 millions de francs pour tenir compte de l'augmentation du nombre de titulaires de rente et sont donc portés à **331 millions de francs**.

En outre, ces crédits ont été successivement majorés à l'Assemblée :

- de 2 millions de francs par le Gouvernement pour permettre de porter le plafond de 6.750 francs à 6.890 francs ; cette mesure a été gagée par une économie au titre des soins médicaux gratuits ;

- de 2 millions de francs par amendement parlementaire, en seconde délibération, ce qui autorise à fixer le plafond à 7.000 francs pour l'année 1996.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait adopter l'article 64 bis (nouveau) instaurant un mécanisme d'indexation du plafond majorable de la rente mutualiste sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

**Votre rapporteur a hésité avant de classer les dispositions prises en matière de rente mutualiste au rang des « avancées » utiles. Le dispositif proposé apparaît insatisfaisant sur deux points précis.**

• **Tout d'abord, le relèvement à 7.000 francs par an du plafond de la rente majorable est un effort honorable mais encore incomplet surtout si l'on se place dans la perspective d'un maintien à long terme de ce montant comme base de l'indexation nouvellement instaurée.**

Les associations d'anciens combattants font valoir que, si l'on applique au montant du plafond de majoration de la rente en vigueur en 1979, soit 2.500 francs, l'indice de progression du point de la pension militaire d'invalidité, le niveau de 1996 devrait être de 7.273 francs. Elles demandent donc que le plafond soit porté à 7.300 francs, ceci dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

### SIMULATION D'EVOLUTION DU PLAFOND MAJORABLE

*Plafond exprimé en francs*

Années	Plafond majorable en vigueur	Indice des Pensions Militaires d'Invalidité <sup>(1)</sup>	Plafond majorable s'il était indexé sur l'indice des Pensions Militaires d'Invalidité	Plafond majorable s'il était indexé sur l'indice des prix <sup>(3)</sup>
1979	2.500	26,93	2.500	2.500
1980	2.750	30,85	2.862	2.970
1981	3.250	35,40	3.285	3.385
1982	3.700	42,85	3.997	3.715
1983	4.000	48,71	4.522	4.075
1984	4.300	53,03	4.922	4.348
1985	4.500	55,13	5.117	4.550
1986	4.650	58,14	5.397	4.648
1987	5.000	60,52	5.617	4.795
1988	5.600	63,14	5.860	4.943
1989	5.600	64,95	6.000	5.120
1990	5.900	67,59	6.275	5.292
1991	5.900	68,77	6.384	5.445
1992	6.200	70,49	6.544	5.548
1993	6.400	72,59	6.833	5.728
1994	6.600	74,36	6.900	5.795
1995	6.750	76,66	7.075	5.893
1996		78,35	7.273 <sup>(2)</sup>	6.018

(1) Au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année (1<sup>er</sup> mars pour 1995)

(2) Montant obtenu en supposant une augmentation de l'indice de 2,2 % entre le 1<sup>er</sup> mars 1995 et le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

(3) Source : Dictionnaire permanent social, base 100 en juillet 1970, transposé en base 100 en juillet 1979.

Source : La France mutualiste



Il est à noter que si l'on se référait au niveau du plafond majorable fixé en 1929, l'application de l'indice aboutirait en 1994 à un montant majorable de 167.210 francs.

- Le second point insatisfaisant est le choix d'un critère d'indexation fondé seulement sur l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) qui permettrait, en principe, de préserver uniquement le pouvoir d'achat de la rente.

**Votre rapporteur aurait préféré un indice fondé sur le point de pension militaire d'invalidité plutôt qu'un indice fondé sur des critères purement économiques.**

La rente mutualiste constitue bien, dans l'esprit de votre rapporteur, une forme de réparation consentie, en matière financière, aux anciens combattants, et à eux seuls. Seule la volonté de « réparation » pour une catégorie particulière de la population explique le choix de consacrer plus de 300 millions de francs de crédits de subvention sur le budget de l'Etat.

La retraite mutualiste du combattant comprend en fait deux éléments distincts, compris sous le plafond légal :

- une rente personnelle, produite par la capitalisation des versements personnels de l'adhérent qui entre dans le cadre des mécanismes d'épargne des agents économiques ;

- la majoration de l'Etat qui est, pour votre rapporteur, l'élément supplémentaire témoignant de la reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants.

Le choix d'un indice basé sur l'évolution du rapport constant serait à la fois **cohérent** avec le choix retenu pour l'évolution de la retraite du combattant de l'article L. 255 du code des pensions, **conforme à la réalité** observée en matière d'évolution du plafond majorable depuis 1979 au moins, et **adapté à la nature** profonde du mécanisme de la rente mutualiste tel qu'il a été conçu en 1923.

En outre, le tableau ci-contre montre que si le plafond majorable avait été indexé, depuis 1979, sur l'indice des prix, son montant en 1995 5.893 francs serait inférieur à celui qui a résulté des ajustements successifs opérés ces dernières années par la représentation parlementaire et, *a fortiori*, de celui produit par une éventuelle indexation sur le « rapport constant ».

**Toutefois, malgré une certaine insatisfaction, votre rapporteur estime que les pas faits en ce qui concerne la rente mutualiste vont dans la bonne direction.**

- le passage des crédits de la rente mutualiste du budget des affaires sociales au ministère des anciens combattants confirme par lui-même la vocation naturelle de ces crédits à entrer dans le cadre des réparations accordées aux anciens combattants au titre de la reconnaissance nationale ;

- la revalorisation du plafond obtenu en 1996 n'a pas été financée uniquement par un prélèvement sur la « réserve parlementaire » mais a fait l'objet d'un effort conjoint du Parlement et du Gouvernement.

Pour ces deux raisons, votre rapporteur approuve les mesures prises sur la rente mutualiste tout en admettant qu'un effort supplémentaire pourrait être engagé à l'avenir.

#### **4. Une mesure de justice en faveur des anciens combattants de l'ex-Indochine française**

Lorsque les possessions françaises d'outre-mer ont accédé à l'indépendance, les pensions d'invalidité ou militaires de retraite versées par la France aux anciens combattants ressortissants de ces pays ont été figées à leur valeur de l'époque. Cette « cristallisation » résulte de *la loi de finances pour 1959 (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958)* pour l'Indochine et de l'article 71 de la loi de finances pour 1960 (*loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959*) pour les autres Etats. En outre, les demandes de concession ou de révision des pensions militaires d'invalidité sont frappées de forclusion à compter de ces dates.

En 1994, une mesure de dé cristallisation partielle avait été décidée par le Premier Ministre :

- les pensions des invalides à 100 % et les allocations de grand mutilé ont été réévaluées de 20 % ;

- les pensions d'invalidité versées au titre du code des pensions ont été revalorisées de 4,75 % ;

- les retraites du combattant ont été augmentées de 30 %.

Le coût de ce dispositif a été établi à 31,4 millions de francs sur 1994 et 1995.

La mesure proposée par l'article 64 du projet de loi de finances concerne les ressortissants des Etats de l'ex-Indochine française devenus citoyens du Cambodge, du Laos ou du Vietnam.

Elle a pour objet de lever la forclusion, pour l'année 1996 seulement, afin d'autoriser les demandes de première liquidation de pensions d'invalides et d'ayants-cause ainsi que les demandes de révision de pension d'invalidité.

Un crédit de 500.000 francs a été prévu pour le financement de cette mesure.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que cette disposition permettra de rétablir une certaine équité entre les anciens combattants indochinois et les anciens soldats africains qui ont eu la possibilité de faire reconnaître leurs droits à pension jusqu'au 31 décembre 1990.

## ***B. DES QUESTIONS TOUJOURS EN SUSPENS***

### **1. La retraite anticipée des anciens d'Afrique du nord**

Une commission tripartite a été créée par décret du 9 août 1995, pour effectuer une étude du coût de la retraite anticipée pour les anciens d'Afrique du nord. Cette commission répond à la promesse faite par le Président de la République au cours de la campagne électorale de parvenir à une évaluation « précise et indiscutable » du coût de cette mesure qui fait l'objet des estimations les plus divergentes

**Votre rapporteur se félicite de cette mesure et souhaite que la commission rende son rapport comme prévu d'ici à la fin du premier trimestre 1996 pour permettre à chacun d'apprécier la nature des mesures à prendre.**

Une décision devra être prise de manière rapide en raison du vieillissement de la population des anciens d'AFN.

En tout état de cause, votre rapporteur est attaché à la mobilisation des « dépenses passives » de l'assurance chômage.

Il a fait étudier par les services du département des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence un dispositif, financièrement équilibré, visant à une adaptation du congé sabbatique, pour permettre à des salariés de quitter durant une ou deux années leur entreprise en étant rémunérés à 85 %, en contrepartie de l'embauche obligatoire d'un chômeur dans le cadre d'un contrat à durée déterminée et qui continuerait à bénéficier, pendant la durée de la convention, d'une aide financière correspondant au montant de ses allocations chômage.

Dans le même ordre d'idée, une réflexion pourrait être envisagée sur le coût d'un avantage spécifique dans le cadre de l'accord du 7 septembre 1995 relatif au fonds paritaire pour l'emploi destiné à permettre le départ des salariés totalisant 40 ans (160 trimestres) et plus de cotisations aux régimes de base d'assurance vieillesse en contrepartie d'embauches équivalentes.

## **2. L'introduction d'un critère de territorialité pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'AFN**

L'arrêté du 30 mars 1994 a permis d'attribuer aux anciens d'AFN un quota de quatre points par trimestre de présence effective sur le terrain avec un maximum de 20 points. Alors qu'il était envisagé de distribuer 120.000 cartes supplémentaires, 35.000 seulement ont été accordées aujourd'hui. La proposition ne paraît donc pas entièrement satisfaisante.

**Votre rapporteur estime que seule l'introduction d'un critère de territorialité, à partir d'une analyse pragmatique de la situation sur le terrain, permettra de parvenir à une solution juste et équitable pour les anciens combattants d'Afrique du Nord.**

## **3. La situation des veuves doit être améliorée**

Les anciens combattants sont attachés à ce que leurs veuves puissent vivre dans des conditions décentes.

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

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

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

**Une autre voie à explorer serait celle de l'assouplissement des conditions dans lesquelles une veuve qui bénéficie d'une pension au taux**

**normal peut obtenir une pension au taux majoré prévu à l'article L.51 du code des pensions.**

Il convient de rappeler que les veuves non remariées, dont le mari est décédé au combat, ou dont le mari était titulaire au moment du décès d'une pension correspondant à une invalidité d'au moins 85 %, ont droit à une pension « au taux normal » (indice 500) instituée par l'article L.50 du code précité.

Cette pension est majorée au « taux spécial », soit les quatre tiers de la pension au taux normal, pour les veuves non remariées qui sont, soit âgées de plus de 57 ans, soit infirmes ou atteintes d'une maladie incurable ou entraînant une incapacité permanente de travail.

Un écrêtement est prévu en fonction d'une condition de ressource : les revenus imposables à l'impôt sur le revenu ne doivent pas dépasser une somme égale, par part de revenu, à celle au-dessous de laquelle aucune cotisation n'est perçue en ce qui concerne les bénéficiaires de revenus du travail salarié : cette disposition ne vise en pratique que les veuves d'officiers de carrière invalides.

Enfin, il faut noter que les veuves de déportés, morts en déportation, et les veuves de prisonniers du Viet-nimh, morts en captivité, bénéficient du taux spécial sans autre condition.

**Votre commission estime qu'il serait très positif que l'âge d'accès au taux majoré soit abaissé de 57 ans à 50 ans.** Le ministre a envisagé cette mesure pour l'avenir dont il a évalué le coût, en année pleine, à 16 millions de francs.

Si une telle mesure était bien envisagée pour le prochain budget, il serait en tout cas nécessaire qu'elle soit mise en oeuvre dès le 1er juillet 1996 afin de répondre à l'attente des veuves de guerre qui connaîtraient une amélioration sensible de leur sort si le bénéfice du taux majoré leur était accordé dès l'âge de 50 ans.

\*

\* \*

**Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1996 ainsi qu'à l'adoption des articles 64, 64 bis et 64 ter rattachés à ce budget.**