

N 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Lousy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, M.M. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Séruciat, René-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taftinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e légial.) : 2240, 2255 (annexe n° 7), 2256 (tome VII) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 7) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	4
AVANT-PROPOS	5
I. L'ACTION DU SECRETARIAT D'ETAT : UNE POLITIQUE CONTRARIEE PAR L'AFFAIBLISSEMENT DES MOYENS QUI LUI SONT CONSACRES	7
A. Une réduction drastique des effectifs, qui contrarie désormais, plutôt qu'elle n'accompagne, la modernisation des moyens	7
1. La modernisation et le redéploiement des moyens...	8
<i>a) La reorganisation des services du secrétariat d'Etat : ses objectifs</i>	8
<i>b) La réforme de l'institution nationale des invalides : une initiative heureuse</i>	11
<i>c) Le schéma directeur informatique et bureautique : une mise en oeuvre retardée</i>	13
2. ...freinés par des réductions drastiques d'effectifs et de crédits	14
<i>a) Des crédits de fonctionnement très affectés par la régulation budgétaire</i>	14
<i>b) Une réduction massive des effectifs</i>	15
B. L'action sociale et la politique de la mémoire : une action soutenue, malgré quelques restrictions budgétaires	18
1. L'action sociale : une demande croissante face à des moyens limités	18
<i>a) L'évolution globale de l'action sociale</i>	18
<i>b) Les maisons de retraite : un effort réel de rénovation</i>	20
<i>c) Les écoles de rééducation professionnelle</i>	21
2. La politique de la mémoire : une ambition réelle, des crédits trop modestes	22
<i>a) La valorisation de la mémoire collective : une tâche essentielle</i>	23
<i>b) La délégation à la mémoire : une initiative heureuse</i>	24
<i>c) Les nécropoles nationales : les effets néfastes de la régulation budgétaire</i>	27

	Pages
II. LE RESPECT DES DROITS DES RESSORTISSANTS : QUELQUES PROGRES PONCTUELS, QUI NE CONSTITUENT PAS UNE REPONSE AUX INQUIETUDES LEGITIMES DU MONDE COMBATTANT	31
A. Un contentieux encore trop lourd malgré quelques avancées	31
1. Quelques timides avancées...	32
<i>a) La revalorisation des pensions des veuves : une mesure de justice</i>	32
<i>b) Le rétablissement du principe de l'immutabilité des pensions : la réparation d'une injustice</i>	32
<i>c) Deux mesures en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord : les conditions d'obtention de la carte et la pathologie spécifique</i>	33
<i>d) Les mesures en faveur de la retraite mutualiste</i>	34
2. ... qui ne sauraient alléger significativement le poids du contentieux	35
<i>a) Les difficultés nées de l'application de la législation relative aux pensions : la limitation du système dit "des suffixes" et la cristallisation des pensions les plus élevées</i>	35
<i>b) Les autres éléments du contentieux : revendications communes et droits spécifiques des anciens combattants d'Afrique du Nord</i>	36
B. Les urgences : la clarification des conditions d'application du rapport constant et l'amélioration du droit à la retraite des Anciens Combattants d'Afrique du Nord	39
1. La clarification des conditions d'application du rapport constant : le respect des engagements	39
<i>a) la complexité de la réforme intervenue en 1990</i>	39
<i>b) Les termes actuels du différend</i>	41
2. Les Anciens combattants d'Afrique du Nord : du droit reconnu à l'avantage octroyé	43
<i>a) Le texte adopté par votre commission des Affaires sociales : la reconnaissance solennelle du droit à la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord</i>	43
<i>b) Le fonds de solidarité créé par le Gouvernement : un avantage social octroyé, dont les règles d'attribution ne sont pas définies</i>	46
CONCLUSIONS	49
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
ARTICLES RATTACHES (Art. 84 bis et 84 ter)	57
ANNEXE - Texte adopté par la commission des Affaires sociales du Sénat et tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord	59

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Votre commission a d'abord observé, pour le regretter, que, si la diminution du montant des crédits attribués au Secrétariat d'Etat aux anciens combattants résultait, pour l'essentiel, de celle du nombre des pensionnés, elle n'en traduisait pas moins une réduction des moyens mis au service de l'action du Secrétariat d'Etat.

Elle a notamment, à cet égard, exprimé la crainte que la réduction des effectifs ne perturbe désormais plus qu'elle n'accompagne, l'effort de redéploiement et de modernisation des moyens du Secrétariat d'Etat et de l'Office National des anciens combattants (O.N.A.C.).

Après avoir pris acte avec bienveillance de l'action sociale collective et individuelle engagée par le Secrétariat d'Etat, votre commission a, s'agissant de la politique de la mémoire, regretté que le discours incontestablement volontariste du Secrétaire d'Etat ne se traduise pas dans l'évolution des crédits, en baisse sensible sur certains postes essentiels, comme ceux qui sont consacrés à la restauration des nécropoles et des cimetières.

Sans négliger l'importance des mesures nouvelles contenues dans le projet de loi, qui sont la traduction du succès rencontré par le Secrétaire d'Etat dans son action, la commission a malheureusement regretté que trop de questions restent en suspens.

Elle a choisi de distinguer, par leur urgence, le règlement du différend né de l'application du "rapport constant" et l'abaissement de l'âge de la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord, dont elle a souhaité la mise en oeuvre dans les termes proposés en séance publique, le 18 novembre dernier, par son Président, Jean-Pierre Fourcade.

Constatant, malgré la qualité de l'action personnelle du Secrétaire d'Etat, l'insuffisance des crédits soumis à son examen, la commission a choisi d'émettre un avis défavorable à leur adoption.

Elle a, en revanche, émis un avis favorable à l'adoption de l'article 84 bis, rattaché à l'examen de ces crédits, tendant à rétablir le principe de l'immutabilité des pensions. Elle s'est également résolue, faute de mieux, à adopter l'article 84 ter, également rattaché, dont l'objet est d'instituer un fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Mesdames, Messieurs,

Après avoir subi, en 1991, une diminution de 0,5 % en francs courants, les crédits attribués au secrétariat d'Etat aux anciens combattants enregistrent, pour 1992, une nouvelle baisse de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale précédente. Le projet de budget s'établit ainsi à 26,94 milliards, dont 22,93 milliards -soit un peu plus de 85 %- sont consacrés à la dette viagère.

Certes, ces chiffres sont justifiés, en partie, par l'évolution du nombre des pensionnés, dont la diminution, de 5,1 % en 1991, sera de l'ordre de 3,3 % en 1992.

Ils n'en suscitent pas moins, tout comme l'an dernier, la très vive déception mais aussi la profonde inquiétude du monde des anciens combattants et des victimes de guerre.

Cette déception et cette inquiétude n'ont nullement été apaisées par les quelques mesures nouvelles, annoncées à l'Assemblée nationale par le secrétaire d'Etat, dont l'action personnelle mérite, en toute justice, d'être saluée par votre commission.

Une telle action ne saurait malheureusement dissimuler les mauvais coups portés contre ce budget. Comment justifier, par exemple les mesures de régulation budgétaire prises en contradiction avec la décision de la représentation nationale, qui ont abouti à réduire de 2 % les crédits autorisés pour 1992 ?

Votre commission vous propose de justifier les raisons qui la conduiront, en conséquence, à vous demander de rejeter ces crédits en analysant, d'une part, l'action du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, dont elle tentera de démontrer que l'efficacité est contrariée par l'affaiblissement des moyens qui lui sont consacrés. Comment ne pas exprimer, à cet égard, la très vive préoccupation qu'inspire la réduction très importante des effectifs des services du secrétariat d'Etat et de l'Office national des anciens combattants ? Cette réduction, engagée en 1985, concerne, pour 1992, 400 emplois et représente 7,6 % des effectifs budgétaires.

Votre commission vous suggère d'autre part, d'examiner les mesures intéressant les droits des ressortissants. Certes, quelques progrès méritent d'être notés, qu'il s'agisse de la poursuite de l'exécution du plan engagé en faveur des veuves, du rétablissement de l'immutabilité des pensions ou du relèvement du plafond applicable aux rentes mutualistes. Ces progrès ne sauraient toutefois permettre d'oublier les trop nombreuses questions laissées sans réponse. Qu'il soit permis de citer seulement ici, parmi les sujets qui appellent pourtant une réponse urgente, l'application du rapport constant et la reconnaissance des droits légitimes des anciens combattants d'Afrique du Nord.

A cet égard, votre commission tient, dès l'abord, à élever les plus énergiques protestations contre les termes dans lesquels le Gouvernement a cru devoir écarter les propositions présentées, en son nom, par son président, tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord. La création d'un fonds, destiné à venir en aide aux plus défavorisés, ne saurait constituer une juste contrepartie aux attentes du Parlement et des associations concernées et faire oublier l'injure d'un refus si maladroitement exprimé.

Votre commission des affaires sociales ne peut donc qu'exprimer, une fois de plus, la profonde réprobation que lui inspire une politique qui tourne si délibérément le dos au respect des droits légitimes des anciens combattants et des victimes de guerre.

I. L'ACTION DU SECRETARIAT D'ETAT : UNE POLITIQUE CONTRAIRE PAR L'AFFAIBLISSEMENT DES MOYENS QUI LUI SONT CONSACRES

Outre le service de la dette viagère, qui sera analysée dans la seconde partie du présent rapport, il appartient au secrétariat d'Etat de développer une action sociale importante en direction de ses ressortissants et de mettre en oeuvre une politique de la mémoire dont l'importance s'avère, dans un monde en plein bouleversement, chaque jour plus grande. Il apparaît malheureusement que les moyens de l'administration mis en oeuvre en vue d'atteindre ces objectifs ne cessent de se réduire, menaçant ainsi la pérennité du secrétariat d'Etat et l'efficacité des actions ainsi développées.

Il convient de revenir successivement sur tous ces points.

A. UNE REDUCTION DRASTIQUE DES EFFECTIFS, QUI CONTRAIRE DESORMAIS, PLUTOT QU'ELLE N'ACCOMPAGNE, LA MODERNISATION DES MOYENS

Si votre commission a attiré depuis plusieurs années l'attention du Gouvernement sur les conséquences dommageables d'une réduction continue des effectifs, elle n'en observait pas moins avec une certaine bienveillance les effets positifs d'une politique de redéploiement et de modernisation des structures destinée, notamment, à améliorer la qualité du service rendu aux quelques 3,5 millions de ressortissants du secrétariat d'Etat.

Les effets de la rigueur budgétaire se font toutefois ressentir, désormais, avec une telle vigueur, qu'ils compromettent gravement la réalisation du plan de modernisation et de restructuration ainsi engagé.

1. La modernisation et le redéploiement des moyens...

Dès 1989, une étude très complète avait permis de mettre en évidence les insuffisances des structures administratives du secrétariat d'Etat et de l'Office national des anciens combattants (O.N.A.C.).

Ce diagnostic a été complété par une mission conduite par l'Inspection générale des finances, qui a procédé, au cours de l'hiver 1990-1991, à un audit d'ensemble des moyens du secrétariat d'Etat. Cet audit a permis de dessiner les grandes lignes d'un plan de modernisation, sur trois ans, portant à la fois sur les structures et sur les fonctions de cette administration. Ce plan repose sur la réalisation de plusieurs objectifs, qu'il convient de rappeler rapidement.

En outre, le Parlement a approuvé, en 1991, la réforme de l'Institution nationale des invalides.

Enfin, le plan d'équipement informatique et bureautique des services devrait être poursuivi, malgré des coupe-sombres budgétaires particulièrement importantes qui contribuent à repousser très sensiblement les échéances initialement retenues.

a) La réorganisation des services du secrétariat d'Etat : ses objectifs

L'objectif de l'adaptation des structures doit être d'offrir aux usagers un accueil de qualité. La réalisation de cet objectif passe par une simplification des formalités administratives, un raccourcissement des délais et la meilleure information possible des usagers.

Trois orientations principales ont été, à cet égard, retenues.

Il a été d'abord décidé d'installer un guichet départemental unique, destiné à enregistrer les dossiers, en vue, soit de leur traitement direct, soit de leur bonne orientation vers le service compétent.

Il a été ensuite convenu de rapprocher les services extérieurs du secrétariat d'Etat et de l'Office national dans le traitement des problèmes relatifs aux statuts et aux titres, dès lors que, dans une même localité, les deux structures coexistent. Une telle orientation s'inscrit dans la suite de celle qui a tendu à transférer le service de la carte du combattant de l'Office à l'administration centrale.

Il a été enfin prévu de rationaliser l'activité des directions interdépartementales par une réorganisation des circuits et l'informatisation d'un grand nombre de procédures.

La réalisation de ces intentions repose, à la fois, sur une rénovation effective des conditions de travail et la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures sociales d'accompagnement.

La rénovation des procédures et des modes de gestion des dossiers implique l'abandon des traitements manuels en faveur d'une informatisation de plus en plus poussée. L'instauration des traitements automatisés des données représente une charge financière importante sur plusieurs sites privilégiés. Par ailleurs, le regroupement des services en nouvelle entités ou rationnelles impose des déménagements, des locations ou des acquisitions de locaux.

Une telle transformation des structures doit, en outre, s'accompagner d'un effort d'adaptation des personnels, organisé autour de plusieurs préoccupations.

Il convient d'abord de développer des plans de formation adaptés aux orientations ci-dessus décrites.

Il faut également assurer la reconversion ou le reclassement des personnels pour tenir compte des réductions d'effectifs ou des restructurations de service.

Si ces transformations constitueront, à terme, une source d'économies, elles exigent, dans l'immédiat, la mise en oeuvre de moyens financiers fort importants. Il n'est malheureusement pas assuré que les crédits dégagés à cet effet, en 1992, soient à la hauteur des ambitions.

Enfin, il ne peut y avoir rénovation et transformation des modes d'action sans des mesures d'incitation à l'égard des personnels. Plusieurs initiatives doivent être engagées à cet effet, qui constituent autant de mesures sociales d'accompagnement.

Ainsi, en va-t-il d'abord de l'harmonisation des statuts de certains corps, qui passe d'une part par la fusion des corps comparables du secrétariat d'Etat et de l'Office et, d'autre part, par l'intégration de certains personnels dans les corps constitutifs de l'Institution nationale des invalides.

Il convient également de garantir aux agents un déroulement de carrière normal et compatible avec les opérations de restructuration actuellement en cours.

La réalisation de l'ensemble de ces objectifs ne saurait toutefois remettre en cause la spécificité de l'Office national des anciens combattants. S'il convient bien, en effet, de remédier à l'incohérence qui résulte de l'éclatement des fonctions de reconnaissance des droits entre le secrétariat d'Etat et l'Office, il ne saurait être question, pour autant, de menacer l'existence de ce dernier.

b) La réforme de l'Institution nationale des invalides : une initiative heureuse

La loi n° 91-626 du 3 juillet 1991 a modifié les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité applicables à l'Institution nationale des invalides, désormais érigée en établissement public d'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des anciens combattants.

Ce changement de statut entraîne trois conséquences.

Le nouvel établissement public disposera d'abord d'un budget autonome et d'un patrimoine propre. Un fonds de réserve de 10 millions de francs est, à cet effet, affecté à l'Institution par la loi de finances pour 1992, afin de favoriser l'établissement de bases financières saines.

Etablissement public d'Etat, l'Institution continue ensuite de recevoir ses subventions de fonctionnement de l'Etat, au budget duquel ces dernières sont inscrites. Ainsi le contrôle parlementaire se trouve-t-il préservé.

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants est enfin en charge de la tutelle sur l'Institution, qui échappe ainsi à la fois aux règles de droit commun de l'hospitalisation publique et à celles qui s'appliquent au service de santé des armées.

Si la loi a consacré la transformation juridique du statut de l'Institution nationale des invalides, c'est, en outre, pour lui permettre de préserver sa spécificité et l'originalité de son action.

Ainsi, au terme de la loi, l'Institution nationale reste-t-elle bien "la maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la Patrie".

Son conseil d'administration, offre, aux côtés du Gouverneur des Invalides, des trois représentants de l'administration et des deux représentants du personnel, quatre sièges aux personnalités qualifiées, dont trois doivent être issues du monde combattant. Le président du Conseil d'administration est, conformément à la tradition de l'Institution, nommé par le chef de l'Etat.

La direction est confiée à un officier général du service de santé des armées, assiste par un officier d'administration du même service.

Les règles budgétaires et comptables de l'Office sont désormais pleinement adaptées à ses missions et à son action. Les règles appliquées jusqu'alors permettaient en effet des pratiques de reports peu respectueuses de l'annualité budgétaire et conduisaient à une confusion des interventions, notamment en ce qui concernait l'intervention des structures associatives chargées d'encaisser les dons.

Désormais, à l'instar des établissements publics hospitaliers, l'Institution disposera d'un patrimoine propre et d'un budget autonome, adopté par le Conseil d'administration et soumis à la double tutelle du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et du ministère du budget. Les ressources budgétaires de l'Institution, hier dispersées, dans le budget du secrétariat d'Etat, font l'objet, dans le projet de loi de finances pour 1992, d'une ligne budgétaire unique, établissant la subvention de l'Etat à 35,95 millions de francs, d'un montant sensiblement identique à celui de l'année précédente.

Il convient de rappeler à cet égard que la seule obligation de l'Etat réside dans sa participation à l'équilibre du centre de pensionnaires, limitée à la limitation, à 30 % de leurs ressources, de la participation des derniers à leur hébergement.

Les services du centre médico-chirurgical sont financés, pour leur part, par un prix de journée pris en charge selon les règles de droit commun.

Les textes d'application de la loi devraient être publiés, dans le respect des règles qui viennent d'être rappelées, dans les semaines qui viennent.

*c) Le schéma directeur informatique et bureautique :
une mise en oeuvre retardée*

Le schéma directeur informatique élaboré en 1989 aurait dû être réalisé sur les deux seuls exercices 1990 et 1991. La régulation budgétaire intervenue au cours de ces deux exercices n'a pas permis, loin s'en faut, de tenir cet engagement initial.

C'est ainsi qu'outre l'administration centrale, seules sept directions interdépartementales sur vingt ont pu être équipées en 1990, et que trois d'entre elles le seront en 1991.

Les crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances pour 1992, de 5.62 millions, correspondent très strictement au coût attendu de l'achèvement du plan.

Quant au schéma directeur bureautique, il repose sur un plan pluriannuel, établi sur la période 1990-1994. 300 machines bureautiques ont été mises en place à ce titre, dont 140 pour les services extérieurs.

Aucun équipement nouveau ne pourra être mis en oeuvre au titre des exercices 1991 et 1992, dès lors que tous les crédits sont affectés en priorité au schéma directeur informatique.

En somme, toute mesure de régulation budgétaire compromettrait, en 1992, la poursuite de l'informatisation du secrétariat d'Etat, dont la modernisation bureautique est gravement freinée.

Une telle situation est d'autant plus regrettable que la poursuite et l'achèvement de ces programmes sont, au premier chef, destinés à pallier les réductions drastiques d'effectifs subies par le Secrétariat d'Etat.

2. ... freinés par des réductions drastiques d'effectifs et de crédits

L'analyse de l'évolution des crédits de fonctionnement et des effectifs fait ressortir une très forte accélération dans le processus d'affaiblissement des moyens mis à la disposition du secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

a) Des crédits de fonctionnement très affectés par la régulation budgétaire

La volonté de maintenir intacts, en 1991, les moyens budgétaires mis au service de l'action de l'Office national des anciens combattants et de limiter autant que possible les ponctions opérées sur les dépenses d'appareillage, a conduit, au contraire, à réduire très sensiblement les crédits de fonctionnement du secrétariat d'Etat. C'est ainsi qu'en application d'une circulaire en date du 6 mai 1991, les subventions dues à l'Office national des anciens combattants ont été gelées.

Ce gel a limité à 70 % le versement au titre des dépenses de matériels et à 70 % celui des dépenses sociales.

Au total, la contribution de l'Etat au budget de l'ONAC établit la subvention autour de 50 % du budget prévisionnel de l'Office, ainsi appelé à financer ses dépenses d'intervention sur ses ressources propres ou ses ressources affectées. La direction générale de l'Office a recherché les moyens de dégager les économies utiles et a procédé à un inventaire exhaustif de son patrimoine en vue de mobiliser au mieux ses ressources.

b) La réduction d'effectifs

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants subit, depuis de nombreuses années déjà, une réduction importante de ses effectifs. Qu'il suffise de rappeler que ceux-ci ont été réduits d'un tiers depuis 1980.

De 1987 à 1991, les effectifs de l'administration centrale sont passés de 1001 à 920 agents. Dans le même temps, ceux des services extérieurs passaient de 3 060 à 2 575 agents, soit une diminution de 16 %. Ceux de l'office national ont été réduits de 612 emplois sur la même période.

Ces mesures récentes paraissent pourtant bien timides au regard des décisions annoncées pour 1992, qui aboutissent à la suppression de 393 emplois, dont 91 dans l'administration centrale, 250 dans les services extérieurs et 52 à l'office national.

En une seule année, l'administration centrale perdra ainsi 9,9 % de ses moyens en personnels, les services extérieurs subissant, eux aussi, une ponction du même ordre.

L'Institution nationale des invalides, dont les postes sont par ailleurs débudgétisées pour des raisons qui tiennent à son évolution statutaire, perd, pour sa part, 6 emplois.

S'il est bon de préciser que les emplois ainsi supprimés correspondent à de postes vacants, il n'est pas possible de laisser passer sans réagir des réductions d'effectifs qui prennent, désormais, un caractère massif.

A terme, une telle politique menace la pérennité du secrétariat d'Etat et de l'Office national des anciens combattants. Il apparaît en effet qu'une démographie aussi dépressive prive les personnels de toute perspective de carrière ou de promotion interne et incite ainsi les agents, notamment les plus jeunes d'entre eux, à quitter l'administration des anciens combattants.

Il en va dès lors, de la qualité du service rendu. Cette remarque ne vise pas seulement les services de l'administration du secrétariat d'Etat. Elle s'adresse également aux établissements pour personnes âgées gérés par l'Office national, appelés de plus en plus fréquemment à recourir à des personnels temporaires afin de pallier les vacances d'emplois statutaires.

Les quatre tableaux ci-dessous permettent d'apprécier plus précisément l'évolution des emplois depuis 1987 et font clairement ressortir qu'à cet égard, l'exercice 1992 constitue une étape importante dans la politique de réduction d'effectifs.

**1°) EVOLUTION DES EFFECTIFS DE
L'ADMINISTRATION CENTRALE**

Services Années	Administration centrale	Evolution %
1987	1 001	- 6,27
1988	975	- 2,6
1989	952	- 2,36
1990	935	- 1,79
1991	920	- 1,6
Perspectives 1992	829	- 9,90

2°) EVOLUTION DES EFFECTIFS DES SERVICES EXTÉRIEURS (1)

Catégories Années	A	B	C	D	Médico- Technique	TOTAL
1987	3	1	64	95	7	- 170
1988	0	12	57	58	1	- 128
1989	0	0	22	14	2	- 38
1990	0	0	16	28	2	- 46
1991	0	0	25	16	0	- 41
1992	0	20	144	63	23	- 250
TOTAL	4	33	261	239	13	- 550

(1) Par nombre de suppressions d'emplois

3°) EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'OFFICE NATIONAL

Années	Service central	Services départementaux		Etablissements				Total général	
		Personnel administratif	Assistants sociaux	Personnel administratif	Enseignants	Personnel paramédical	Personnel technique et de service		Total Etablissements
1987	184	733	25	111	167	41	427	746	1688
1988	184	733	25	114	173	41	418	746	1688
1989	181	722	25	114	173	51	401	739	1667
1990	175	698	25	114	173	74	383	744	1642
1991	167	689	25	114	173	93	366	746	1627
différence 1987-1991	- 17	- 44	-	+ 3	+ 6	+ 52	- 61	-	- 61
		- 61							

4*) EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'INI

Années	Effectifs	Indices	Evolution
1987	399	100	
1988	398	99,75	- 1
1989	392	98,25	- 6
1990	385	96,50	- 7
1991	381	95,49	- 4
1992	373	93,48	- 8

En somme, votre commission considère que désormais, l'évolution des effectifs du secrétariat d'Etat, loin d'accompagner la politique de modernisation et de rationalisation de son fonctionnement, en contraire le bon aboutissement et menace gravement la pérennité de cette administration, dont l'existence constitue pourtant l'une des garanties essentielles du respect des droits de ses ressortissants.

B. L'ACTION SOCIALE ET LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE : UNE ACTION SOUTENUE, MALGRÉ QUELQUES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Si l'action sociale est, malgré les effets de la rigueur budgétaire, maintenue à un niveau qui reste soutenu, les crédits consacrés à la politique de la mémoire subissent des réductions regrettables.

1. L'action sociale : une demande croissante face à des moyens limités

a) L'évolution globale de l'action sociale

Les crédits globaux consacrés à l'action sociale restent inchangés. Au total, la contribution de l'Etat au budget de l'Office national des anciens combattants tend à se stabiliser, tandis que la part des ressources propres et affectées ne cesse de croître.

L'action sociale individuelle de l'Office, qu'il s'agisse des recours, des subventions aux pensionnaires et aux élèves nécessiteux des établissements conventionnés ou des subventions diverses, a progressé de 9,6 % entre 1989 et 1990. L'action sociale collective a, quant à elle, évolué d'une manière contrastée, selon qu'elle concerne les écoles (- 28,6 %) ou les maisons de retraite (+ 31 %), pour des motifs qui tiennent à la priorité accordée aux investissements, réalisés pour l'essentiel dans lesdites maisons.

En 1992, l'Office poursuivra les actions déjà entreprises, dans le cadre des orientations déjà définies, qui sont de trois ordres :

- le redéploiement de son dispositif d'action sociale, destiné, par une hiérarchisation des besoins, une meilleure répartition des moyens, une sélectivité accrue des aides, à éviter un saupoudrage et un insuffisant renouvellement des aides. Toutes ces mesures répondent à un souci d'efficacité sociale parfaitement admissible ;

- l'élargissement de ses ressources propres, qu'il s'agisse des aides qui lui sont apportées par les collectivités territoriales, ou du bénéfice retiré des collectes du bleuet de France, de 4,597 millions en 1990 ;

- la mise en oeuvre, au bénéfice de ses ressortissants, du dispositif de droit commun de solidarité nationale et notamment du revenu minimum d'insertion, qui concerne 3 255 de ses ressortissants.

En outre, un effort particulier sera développé en direction de vétérans de souche mathrébine et de leur famille, en liaison avec la délégation interministérielle aux rapatriés et avec le ministère de l'éducation nationale.

Enfin, l'Office prête aux victimes d'actes de terrorisme, qui comptent désormais parmi ses ressortissants, son assistance matérielle, morale et administrative. 43 demandes d'adoption par la Nation ont été déposées auprès des procureurs de la République et 20 jugements sont intervenus en 1990.

b) Les maisons de retraite : un effort réel de rénovation

Les deux tiers des établissements pour personnes âgées de l'Office national ont été rénovés et comportent une section d'aide aux personnes âgées. Le taux de remplissage, de 92 %, assure une activité soutenue à ces maisons dont le personnel sur poste budgétaire ne cesse de baisser en raison de l'absence -jusque là- de statut (corps médico-sociaux) et, d'une façon plus générale, de conditions moins avantageuses pour les personnels que celles offertes dans le secteur hospitalier ou privé. Cette évolution est compensée par un recrutement accru d'agents de main d'oeuvre exceptionnelle. Il reste que cette évolution est regrettable, ainsi que votre commission a eu, plus haut, l'occasion de le rappeler.

La maison de Beaurecueil, dans les Bouches-du-Rhône, dont la refonte totale s'achève, devrait être rouverte à l'accueil des pensionnaires à la fin de cette année. Ce sera alors un établissement moderne et fonctionnel, doté d'un bâtiment neuf capable d'accueillir des résidents non valides dans un secteur médicalisé de 100 lits, dont 90 chambres individuelles.

La maison de Montmorency, dans le Val d'Oise, est désormais dotée d'un bâtiment supplémentaire ouvert en juin 1991 à l'accueil de 20 nouveaux pensionnaires non valides ; ce bâtiment est équipé d'une salle de kinésithérapie. Complémentairement, l'ancien bâtiment PICASSO a été entièrement rénové. Ce sont donc 40 nouveaux studios qui sont en service.

La maison de Messimieux, dans le Rhône, devrait bénéficier de la construction d'une aile nouvelle permettant l'accueil des pensionnaires non valides ainsi que de la restructuration des locaux du bâtiment central, qui marquera l'achèvement de la rénovation d'ensemble de l'établissement.

Des études préliminaires se poursuivent en ce qui concerne la modernisation des maisons de retraite de Villiers-le-Sec (Calvados), de Thiais (Val-de-Marne). Enfin, à Port-Vendres (Pyrénées Orientales) est envisagée l'acquisition d'un nouvel établissement. Le règlement de la situation de la maison de retraite de Vence, en déficit chronique depuis plusieurs années, devrait

prochainement intervenir, dans des termes qu'il conviendra, pour le Secrétaire d'Etat, de préciser.

c) Les écoles de rééducation professionnelle

En matière de rééducation professionnelle, l'O.N.A.C. a poursuivi en 1990 sa mission par une politique accrue de modernisation des sections de formation et l'adaptation constante de celles-ci à l'évolution des différents métiers. La mise en place, dans chaque établissement, de deux filières au moins de formations progressives par spécialité (de niveaux CAP et BEP ou Baccalauréat professionnel) est effective depuis la rentrée de 1990.

Par ailleurs, les écoles ont établi des programmes pédagogiques qui s'inscrivent dans le cadre des "Plans régionaux de formation" et elles suivent l'évolution de la situation de l'emploi dans chaque secteur professionnel par le développement de conventions avec les milieux économiques, ainsi que par des stages en entreprises pour les professeurs et pour les stagiaires (8 à 12 semaines sur deux années scolaires). En ce qui concerne l'équipement, un programme défini annuellement a permis d'équiper de matériels informatiques l'ensemble des sections tertiaires puis industrielles. Cet effort est poursuivi en 1991.

Depuis le début de l'année, une étude relative aux nouvelles technologies de l'audiovisuel est menée afin de déterminer un projet d'équipement des écoles devant accompagner l'effort de rénovation pédagogique en cours. Si le projet est adopté, une première tranche d'acquisition d'équipement devrait être programmée en 1992.

Ainsi, dans ses dix écoles de rééducation professionnelle, l'O.N.A.C. a préparé près de 2 000 stagiaires, au cours de l'année scolaire 1990-1991, aux diplômes nationaux (certificats d'aptitude professionnelle, brevets d'études professionnelles et baccalauréats professionnels). Les résultats ont été supérieurs à 80 % de réussite aux examens et l'on estime que les 2/3 environ des élèves ont pu trouver un emploi dans les six mois qui ont suivi leur sortie de stage.

La mise en place des nouveaux baccalauréats professionnels a été étendue à l'ensemble des écoles de l'Office national et a permis une élévation notable du niveau des formations et la mise en oeuvre de véritables filières de formation professionnelle.

En résumé, malgré des restrictions budgétaires importantes et regrettables, la politique d'action sociale développée sous l'égide de l'Office national des anciens combattants se maintient à un niveau convenable.

2. La politique de la mémoire : une ambition réelle, des moyens trop modestes

Si le Secrétaire d'Etat aux anciens combattants a entendu placer la politique de la mémoire parmi les priorités de son action, il est regrettable de constater que les crédits correspondants, contenus dans le projet de loi de finances pour 1992 ne traduiront pas, financièrement, un tel choix.

Les interventions en faveur de l'information historique et dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs diminuent ; de 7,6 millions en 1981, ils passent à 5,6 % pour 1992. Les crédits consacrés aux cérémonies subissent la même évolution, passant de 3,15 à 2,67 millions de francs.

La régulation budgétaire intervenue en 1991 a gravement affecté le programme quinquennal de réfection et d'entretien des nécropoles et des cimetières, par un abattement de 45 % des crédits correspondants.

Il reste que l'année 1992 sera marquée par la transformation de la mission permanente aux communications et à l'information historique en une délégation à la mémoire des conflits contemporains. En ce qui concerne l'action commémorative, l'année 1992 sera particulièrement marquée par la célébration du cinquantième anniversaire de l'année 1942, qui a vu l'unification de

la résistance en France, et par le trentième anniversaire de fin de la guerre d'Algérie.

Il convient enfin de rappeler que le mémorial des guerres d'Indochine sera achevé et inauguré au cours de la même année.

Votre commission souhaite revenir, d'une manière plus détaillée, sur ces différents points.

a) La valorisation de la mémoire collective : une tâche essentielle

L'action du secrétariat d'Etat dans les domaines de l'information historique et de la valorisation de la mémoire collective se fonde principalement sur la commémoration et la valorisation des caractéristiques essentielles des conflits contemporains.

Il n'est pas une famille française dont un ou plusieurs de ses membres n'aient participé aux conflits successifs qui ont marqué notre histoire depuis le début du siècle.

Notre mémoire collective nationale pèse donc d'une façon incontournable sur notre vie quotidienne. Il convient de la sauvegarder. L'information historique s'organise, à cet égard, autour de quatre axes principaux :

- le rassemblement : la mémoire des guerres et des conflits contemporains réunit les mémoires individuelles des Français autour des temps forts de leur histoire nationale ;

- l'intégration : dans l'histoire de notre pays, les guerres et les conflits furent des facteurs d'intégration. La mémoire des guerres et des conflits contemporains favorise l'expression des mémoires particulières : mémoire juive, arménienne, africaine, harki...

- la construction européenne : la mémoire des guerres et des conflits contemporains est un des fondements de la mémoire de l'Europe. Trois européens sur quatre ont un parent qui a participé à la Première guerre mondiale ;

- la vigilance : la mémoire des guerres et conflits contemporains ne gomme pas les pages noires de notre histoire. Au contraire, elle incite à la vigilance permanente : "Ceux qui oublient le passé sont condamnés à le revivre".

La sauvegarde et le développement de cette mémoire ont donné naissance à une politique articulée autour de quatre principes :

- donner la parole aux acteurs et témoins de l'histoire,
- valoriser les lieux de mémoire,
- commémorer les dates importantes,
- défendre la Mémoire.

b) La délégation à la mémoire : une initiative heureuse

En 1992, la mission permanente aux communications et à l'information historique sera transformée en une délégation à la mémoire des conflits contemporains.

La nomination d'un délégué, par décret pris en Conseil des Ministres, tend à marquer l'importance que le Secrétariat d'Etat attache à cette fonction. Il est rappelé que la mission dispose actuellement de 74 personnes et d'un budget de 33 millions de francs. La délégation continuera de bénéficier du soutien de la commission nationale de l'information historique pour la paix.

Cet organisme consultatif, créé par le décret n° 85-1225 du 15 novembre 1985, s'inscrit dans le cadre de la mission de développement et d'approfondissement de la mémoire collective de la Nation, notamment auprès de la jeunesse.

Instrument de concertation entre l'Etat et les structures associatives essentielles à la transmission de la mémoire historique nationale, elle réunit, sous la présidence du Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants et Victimes de Guerre, les représentants de divers ministères (Défense, Intérieur, Education Nationale, Culture,

Jeunesse et Sports, Affaires Sociales) ainsi que le Président du Conseil National de la vie associative, les Présidents des Associations Nationales d'Anciens Combattants et Victimes de Guerre, le Président du Comité National des Associations des Professeurs d'Histoire et de Géographie et le Président du Jury du prix de la Résistance.

Elle est consultée, pour avis, sur les projets annuels concernant la définition et la réalisation d'initiatives contribuant à l'Information Historique pour la Paix. Ainsi, le 23 janvier 1991, la Commission Nationale de l'Information Historique pour la Paix a été de nouveau réunie pour exprimer des voeux et donner son avis sur le programme commémoratif de 1991 (75ème anniversaire des batailles de Verdun et de la Somme : 50ème anniversaire de l'année 1941 ; année du Patrimoine des guerres et conflits contemporains), et formuler des remarques sur le bilan des actions menées en 1990.

Dans chaque région, la Mission Permanente aux Commémorations et à l'Information Historique est relayée par les Directions Interdépartementales du Secrétariat d'Etat aux Anciens Combattants et Victimes de Guerre qui dirigent les activités d'entretien de nombreux lieux de Mémoire.

Dans chaque département, le relais est assuré par les Directions des Services départementaux de l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre qui animent, sous la présidence des Préfets, les Commissions Départementales de l'Information Historique pour la Paix, commissions qui rassemblent tous les citoyens qui oeuvrent pour que vive la Mémoire.

Il convient de rappeler que les activités de la Mission Permanente aux Commémorations et à l'Information Historique sont nombreuses et diversifiées :

- l'entretien des nécropoles nationales en France et à l'étranger ;
- le recensement et la sauvegarde des stèles et des monuments ;

- l'étude de tous les projets de musées (29 projets ont été examinés depuis la création de la Commission Interministérielle des musées des deux guerres mondiales) ;

- la recherche de renseignements sur les combattants morts pour la France, à la demande des familles ;

- la création et la gestion des cérémonies légales (Journée de la Déportation, 8 mai, 11 novembre) des cérémonies décennales (40ème anniversaire de la Libération (1984) et de la Victoire (1985), 70ème anniversaire de Verdun (1986) et de l'Armistice (1988) et des cérémonies exceptionnelles (rencontre entre le Chancelier Kohl et le Président Mitterrand à Verdun, cérémonies bilatérales franco-allemandes, franco-italiennes, franco-portugaises, franco-norvégiennes...);

- la réalisation et l'aide à la création de colloques, et de journées de témoignages ;

- la réalisation d'expositions nationales (sur la Déportation au Trocadéro en 1982) sur la Grande guerre (1984, 1985, 1986, 1987, 1988) et d'expositions itinérantes ;

- la gestion d'un centre de renseignements sur la Mémoire des guerres et conflits contemporains ;

- la mise en oeuvre et le soutien à des initiatives pédagogiques (projet d'action éducative, concours scolaires, expositions...).

En 1992, la délégation développera ses actions autour des axes suivants :

- un programme commémoratif axé sur le 50ème anniversaire de l'Année 1942 ;

- la célébration du 30ème anniversaire de la fin du conflit d'Algérie par l'émission d'un timbre et d'une médaille commémorative du conflit Algérien, la création d'un "kit exposition" sur le conflit Algérien et enfin, l'étude sur les lieux de Mémoire du conflit Algérien ;

- l'inauguration du Mémorial des guerres en Indochine à Fréjus, qui s'accompagnera de l'émission d'un timbre ;

- la thématisation du 11 novembre autour de l'hommage aux troupes des ex-colonies ;

- l'organisation d'une journée du patrimoine, en septembre, qui verra la participation des mouvements associatifs autour d'un colloque sur les fortifications ; un dépliant sur les monuments rapatriés sera publié à cette occasion ;

- la célébration de la mémoire de la Déportation avec colloque à Bruxelles ;

- la rénovation du Mémorial de l'Ile de la Cité et du Mont Valérien ;

- l'engagement d'une réflexion et la publication d'une revue sur la politique de la Mémoire (10 numéros par an ; 10 000 destinataires environ par envoi).

c) Les nécropoles nationales : les effets néfastes de la régulation budgétaire

Depuis 1987, a été entrepris un programme quinquennal de rénovation des sépultures militaires de la guerre 1914-1918. Cette action a pu être mise en oeuvre par l'obtention, sur 5 ans, d'une mesure nouvelle de 2,5 MF, complétée par une dotation prise sur les crédits votés, en vue de rénover 47 000 tombes par an.

Votre commission a déjà eu l'occasion de souligner les effets néfastes de la régulation budgétaire de 1991 sur la réalisation de ce programme, dont les résultats sont les suivants :

Exercice	Financement		Nombre de tombes rénovées
	Mesure nouvelle	Coût total	
1987	2.580.000	6.390.128	48.711
1988	2.500.000	6.788.037	47.693
1989	2.500.000	7.307.040	46.840
1990	2.500.000	7.335.173	46.757 t
1991(*)	2.500.000	3.129.461	18.000 t
	12.580.000 F	30.949.839 F	208.001 t

(*) Il s'agit en l'occurrence de données provisoires sous réserve des résultats obtenus d'ici la fin de l'année 1991

La rénovation des sépultures comprend deux catégories de travaux :

- la reconstruction totale des tombes et le remplacement des emblèmes sur de nouvelles fondations en béton armé ;

- la rénovation des sépultures, soit au niveau des espaces verts et de la décoration florale, soit au niveau des travaux confortatifs sur les ouvrages.

Au titre de la première catégorie, l'année 1990 a vu la reconstruction de 7 nécropoles et de 4 carrés communaux, totalisant 15 549 sépultures.

En ce qui concerne la deuxième catégorie, 21 508 tombes ont été rénovées sur le plan des espaces verts et 9 700 tombes ont fait l'objet de travaux confortatifs.

En 1991, le programme a subi les conséquences des mesures de régulation budgétaire intervenues en cours d'exercice : annulation des crédits, suppression des crédits de report, gel de 30 % des crédits votés. Il en est résulté que le chapitre concerné a été amputé de près de 45 % des moyens budgétaires dont il pouvait disposer en début d'exercice.

Malgré l'obtention de la mesure nouvelle annuelle de 2,5 MF, il n'a pas été possible d'affecter au programme les crédits supplémentaires nécessaires pris sur la dotation des crédits votés.

On peut donc dire dès à présent que les prévisions 1991 ne seront pas tenues et estimer que seulement 18 000 tombes seront rénovées, dont 2 320 en reconstruction totale (2 nécropoles + 6 carrés militaires).

Le programme quinquennal de rénovation des tombes se termine avec l'année 1991. Par suite des difficultés budgétaires survenues sur cet exercice, le nombre total de tombes rénovées ne sera pas atteint. Il restera 17 000 tombes à rénover.

En 1992, aucune mesure nouvelle n'étant prévue, le Secrétariat d'Etat devra faire face avec ses seuls crédits votés. Il va sans dire que dans ces conditions, ne pourront être entreprises que des actions ponctuelles.

Il s'agit là d'une grave remise en cause des engagements initiaux.

Compte tenu des mêmes difficultés budgétaires, les travaux d'aménagement de la nécropole de Fréjus ont été ajournés.

Toutefois, par suite de la décision du Ministère du Budget accordant une dérogation au gel des crédits votés, les travaux ont repris en cette fin d'année 1991, devant permettre leur achèvement en 1992.

Votre commission constate donc que, malgré l'apparent volontarisme du discours du Secrétaire d'Etat et sa volonté personnelle de développer la politique de la mémoire, l'action gouvernementale, telle qu'elle se trouve traduite au plan budgétaire, est malheureusement pas à la hauteur de l'impérieuse nécessité de maintenir intact, dans une Europe troublée par les profonds bouleversements qui l'affectent, le souvenir des sacrifices consentis.

Elle ne saurait donc apporter son soutien à de telles orientations et tient à dénoncer l'écart patent qui sépare les intentions et les actes.

*

* *

En somme, votre Commission des Affaires sociales ne saurait donc soutenir l'action d'un secrétaire d'Etat dont la volonté, indiscutable, de sauvegarder la pérennité de son administration et de préserver la mémoire collective et de maintenir une politique active et originale d'action sociale se trouve contrainte par des restrictions budgétaires inacceptables.

Elle ne peut donc, à ce point de leur examen, que vous demander de rejeter les crédits du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour 1992.

II. LE RESPECT DES DROITS DES RESSORTISSANTS : QUELQUES PROGRES PONCTUELS, QUI NE CONSTITUENT PAS UNE REPOSE AUX INQUIETUDES LEGITIMES DU MONDE COMBATTANT

S'agissant du respect des droits des ressortissants, la discussion, à l'Assemblée nationale, du projet de loi de finances pour 1992 a permis, sur quelques points, sinon de réaliser des progrès, du moins de revenir sur les erreurs passées et de respecter les engagements pris.

Il reste toutefois que trop de questions restent en suspens, parmi lesquelles votre commission des Affaires sociales a choisi de distinguer, sinon deux priorités -car tous les dossiers sont d'égale importance-, du moins deux urgences : le règlement du contentieux né de l'application du rapport constant et l'anticipation de la retraite au bénéfice des anciens combattants d'Afrique du Nord.

A. UN CONTENTIEUX ENCORE TROP LOURD MALGRE QUELQUES AVANCEES

Si l'essentiel des questions traitées par votre commission dans le cadre de son précédent avis budgétaire restent sans réponse, quelques progrès ont pu toutefois être enregistrées à l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de la revalorisation des pensions de veuves, du rétablissement de principe de l'immutabilité des pensions ou de quelques satisfactions données aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

1. Quelques timides avancées ...

a) La revalorisation des pensions des veuves : une mesure de justice

A l'occasion de l'examen du premier budget de la législature qui s'achève, M. André Méric, alors secrétaire d'Etat aux anciens combattants et aux victimes de guerre, s'est engagé à porter progressivement à 500 l'indice de la pension de veuve au taux normal. Les crédits inscrits, à cet effet, dans la loi de finances pour 1992 permettent de porter l'indice de 486 à 493. Il s'agit là de l'avant-dernière tranche d'un plan quinquennal, qui sera pleinement réalisé au 1er janvier 1993.

Votre commission ne peut que saluer la mise en oeuvre d'une mesure de simple justice, dont l'objet n'est pas autre que de mettre les taux en accord avec la lettre du code des pensions militaires d'invalidité. Elle ne saurait en outre accepter qu'une telle mesure puisse constituer, dans l'esprit de ses initiateurs, la contrepartie de la trop longue liste de mesures négatives accumulées, au fil des lois de finances successives, depuis trois ans ...

b) Le rétablissement du principe de l'immutabilité des pensions : la réparation d'une injustice

La remise en cause, par la loi de finances pour 1991, du principe de l'immutabilité des pensions, compte parmi les plus récentes de ces mesures négatives.

Il convient de rappeler en effet que l'article 120-II-b) de ladite loi avait pour objet d'autoriser, à l'occasion d'une demande de révision d'une pension définitive pour aggravation d'une affection, le réexamen des autres infirmités, elles-mêmes pensionnées à titre définitif, en cas d'amélioration de l'état de santé ou de guérison du titulaire de la pension. Dans ce cas, la pension pouvait être ainsi minorée, tant dans son taux que dans son montant.

Le champ d'application de cette mesure était toutefois limité aux demandes de révision pour aggravation de pensions

comportant exclusivement des éléments définitifs, déposées après le 1er janvier 1991. Etaient ainsi exclues les demandes de révision pour aggravation d'une pension comportant à la fois des éléments définitifs et temporaires ou composée exclusivement d'infirmités indemnisées à titre temporaire, les demandes de révision de pension définitive ou temporaire pour infirmités nouvelles ainsi que les instances en renouvellement de pensions.

Si les règles applicables des expertises étaient bien celles du droit commun, la loi avait institué une commission paritaire, comportant des représentants de l'administration et des associations les plus représentatives et chargée de rendre un avis.

Par son caractère vexatoire, cette mesure de défiance a suscité les plus vives protestations du monde combattant.

Les "économies" attendues d'un tel dispositif avaient été estimées -sur quelles bases ?- à environ 20 millions de francs.

L'article 83 bis du projet de loi de finances pour 1992 rétablit les règles antérieures et met ainsi fin à une situation inacceptable. Votre commission a donc émis un avis favorable à son adoption.

c) Deux mesures en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord : les conditions d'obtention de la carte et la pathologie spécifique

Deux mesures en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord sont intervenues.

Le ministre de la Défense a, d'une part, décidé d'autoriser le dépouillement des archives de la gendarmerie, destiné -du moins convient-il de l'espérer- à permettre de créditer les formations militaires des actions de feu ou de combat dont les unités de gendarmerie ont bénéficié dans le même ressort territorial.

D'autre part, après que le rapport de synthèse de la commission médicale chargée d'analyser la pathologie spécifique des anciens combattants d'Afrique du Nord eût été communiqué, en décembre 1990, aux présidents des commissions compétentes des deux Assemblées et à l'issue d'un long périple interministériel, le décret modifiant le guide-barème des invalidités pour la partie relative aux troubles psychiques de guerre sera, incessamment, publié au Journal Officiel.

d) Les mesures en faveur de la retraite mutualiste

Le Ministre des Affaires sociales et de l'Intégration a accepté, à l'Assemblée nationale, d'accorder une dotation supplémentaire de cinq millions de francs, destinée à permettre le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste à compter du 1er janvier 1992, après qu'aucune mesure n'eut été prise, à cet égard, dans le cadre de la précédente loi de finances.

Il semble toutefois que la portée de cette mesure soit incertaine. A l'occasion de réponses apportées à certaines questions écrites, le Ministre des Affaires sociales et de l'Intégration a indiqué qu'un crédit supplémentaire d'un million de francs permettait le relèvement corrélatif du plafond de 100 F. Si une telle hypothèse était retenue, le plafond serait ainsi porté de 5 900 F à 6 400 F, c'est-à-dire très précisément au niveau souhaité par les associations.

A en croire, au contraire, les propos tenus par le ministre délégué au budget, une telle dotation pourrait seulement permettre de porter le plafond à une somme se situant entre 6 050 et 6 100 F.

A l'occasion de la discussion, devant le Sénat, des crédits des Affaires sociales et de l'Intégration, le Ministre a reconnu que des difficultés techniques ne permettaient pas d'apprécier encore très précisément les effets de sa générosité. Il a toutefois assuré que le nouveau plafond ne saurait être inférieur à 6 200 F...

Il semble en outre que le même Ministre ait accepté, à la demande de son collègue, chargé des anciens combattants, de mettre à l'étude le principe d'un nouveau report du délai de souscription d'une rente mutualiste majorée par l'Etat, de dix ans à compter de la date d'attribution individuelle de la carte.

2. ... qui ne sauraient alléger significativement le poids du contentieux

Ces quelques mesures nouvelles, qui témoignent de la qualité de l'action personnelle du Secrétaire d'Etat et de sa volonté d'ouvrir le dialogue, ne sauraient toutefois dissimuler que trop de difficultés demeurent, qu'il s'agisse de l'application de la législation relative aux pensions ou d'autres éléments du contentieux, dont votre rapporteur pour avis, faute de pouvoir être exhaustif, a choisi de traiter les plus importants.

a) Les difficultés nées de l'application de la législation relative aux pensions : la limite du système dit "des suffixes" et la cristallisation des pensions les plus élevées

Si le Gouvernement a accepté de rétablir le principe de l'immutabilité des pensions, deux mesures récentes, tout aussi contestables, sont maintenues, qu'il s'agisse de la limitation du système dit des "suffixes" ou de la cristallisation des pensions militaires d'invalidité les plus élevées.

L'article 124 de la loi de finances pour 1990 a modifié le système dit des "suffixes" pour les titulaires des pensions militaires d'invalidité souffrant de plusieurs infirmités, dont l'une dite "principale", entraîne, à elle seule, une invalidité qualifiée d'absolue et donc égale à 100 %. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet article, chaque infirmité s'ajoutant à l'infirmité principale donnait droit à un complément de pension, dit "suffixe", dont le taux s'accroissait non pas en fonction de la gravité de ladite infirmité mais de son rang.

Désormais, la valeur du suffixe ne peut être supérieure au pourcentage de l'invalidité résultant de l'infirmité à laquelle elle se rattache.

Les effets considérables de cette mesure, autant que ses conditions d'application dans le temps, telles qu'elles résultent d'un avis rendu récemment par le Conseil d'Etat, ont suscité les plus vives réactions du monde combattant, jusqu'à présent restées sans réponse. Le Secrétaire d'Etat a cependant annoncé, à l'Assemblée nationale, la constitution d'une commission ad hoc, chargée d'examiner les dossiers. Pourquoi ne pas procéder à l'abrogation pure et simple d'une disposition dont les effets ont été mal appréciés par leurs auteurs eux-mêmes ?

L'article 120 de la même loi de finances pour 1991 a; par surcroît, conduit à écarter du bénéfice des revalorisations au titre du rapport constant les pensions dont le montant annuel excède la somme de 360 000 F.

Cette mesure, qui pourrait apparaître légitime au lecteur inattentif, n'en comporte pas moins certains inconvénients.

Il semble, en effet, que l'état de dépendance de certains pensionnés exige qu'ils recourent à l'assistance de deux tierces personnes. Ainsi, nonobstant le fait que l'allocation pour tierce personne n'entre pas dans l'assiette retenue pour l'application de la cristallisation, les grands invalides subissent-ils très douloureusement les effets de cette décision.

*b) Les autres éléments du contentieux :
revendications communes et droits spécifiques des
anciens combattants d'Afrique du Nord*

Outre les difficultés tenant au seul service des pensions, bien d'autres questions restent encore en suspens, qu'elles concernent l'ensemble du monde combattant ou, plus particulièrement, les anciens combattants d'Afrique du Nord.

Votre commission rappellera d'abord que si le principe du relèvement de l'indice de la pension de veuve au taux normal est désormais acquis, d'autres revendications alimentent encore le contentieux avec les veuves et les orphelins. Parmi elles, il convient de distinguer notamment :

- le relèvement de 270 à 314 de l'indice de l'allocation spéciale pour enfant infirme, dont le coût est estimé à environ 7 millions de francs ;

- l'extension de l'indice spécial aux veuves âgées de moins de 57 ans au bénéfice de celles qui sont seulement âgées de 50 ans, avec le maintien de la condition de ressources ; le coût de cette mesure est estimé à 7,8 millions de francs ;

- l'augmentation, ou la suppression, du plafond de revenu imposable pris en compte pour l'obtention du taux spécial pour les veuves âgées de plus de 80 ans, dont le coût, modeste, est difficilement chiffrable.

Certaines demandes visent, par surcroît, à permettre d'étendre le droit à pension au profit :

- des veuves des victimes civiles titulaires d'une pension d'invalidité d'un taux inférieur à 85 %, mais au moins égal à 60 % ; le coût de cette mesure est estimé à 72,5 millions de francs,

- des veufs de pensionnées de guerre décédées, femmes militaires de carrière ou victimes civiles ; le coût de cette mesure, faute d'une appréciation exacte des bénéficiaires potentiels, est difficilement chiffrable.

Le deuxième grand sujet commun à l'ensemble des générations du feu est relatif à la révision des conditions d'attribution de la carte du combattant. Une étude a été engagée, à l'initiative du précédent secrétaire d'Etat aux anciens combattants, en vue de préparer les bases d'une telle révision.

Ses conclusions n'ont pas encore été présentées au nouveau secrétaire d'Etat qui a, toutefois, d'ores et déjà indiqué qu'il lui paraîtrait en effet légitime d'envisager une telle réforme.

Qu'il soit permis à votre commission de rappeler ici les statistiques d'attribution des cartes sur les exercices 1990, 1991 et 1992.

CARTES ET TITRES	1990	1991 (prévisions)	1992 (prévisions)
Carte du combattant 1914/1918 et opérations antérieures à 1939	99	100	75
Carte du combattant 1939/1945	10.155	10.000	9.800
Carte du combattant Indochine/Corée	4 407	4 300	4 200
Carte de combattant volontaire de la résistance	486	500	500
Carte du combattant Afrique du Nord	30 198	30 000	35 000
Carte réfractaire au S.T.O.	396	500	500
Titre de personne contrainte au travail	575	500	500
Carte patriote transféré en Allemagne	31	20	20
Titre de patriote réfractaire à l'annexe de fait	192	200	200
Titre de reconnaissance de la Nation	21 621	22 000	22 000
Certificat d'incorporé de force formations paramilitaires allemandes	242	250	250
Titre de personne transférée en pays ennemi	213	50	50
Carte d'invalidité	50 309	49 000	49 000

Votre commission tient enfin à regretter l'inutile polémique née du contenu du décret d'application de la loi du 10 mai 1989, relative à la levée de la forclusion applicable aux demandes du titre de combattant volontaire de la Résistance. Ce décret prévoit que les demandes doivent être accompagnées de témoignages fournis par deux personnes, elles-mêmes titulaires de la carte, l'un des témoins au moins devant justifier de services homologués par l'autorité militaire. Cette dernière condition restrictive, ayant été posée, un recours a été formé et le précédent secrétaire d'Etat avait promis, dans l'attente de la décision de justice, de statuer en équité. Il semble malheureusement que, sur des dossiers pourtant incontestables, cette promesse n'ait pas été tenue.

Enfin, qu'il soit permis à votre commission d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés particulières

rencontrées par les populations d'Alsace-Moselle et, notamment, sur les revendications des patriotes résistants à l'occupation (P.R.O.), autant que sur celles des "malgré nous".

S'agissant du contentieux propre aux anciens combattants d'Afrique du Nord, à l'exclusion de l'anticipation de la retraite, qui sera traitée plus loin, votre commission rappelle qu'aucun élément ne permet d'espérer de progrès sur le problème lié à l'attribution du bénéfice de la campagne double, dont le coût avancé serait de l'ordre de deux milliards. Il conviendrait, à cet égard, qu'une note technique soit présentée par l'administration, permettant d'apprécier la portée financière exacte d'une telle mesure.

B. LES URGENCES : LA CLARIFICATION DES CONDITIONS D'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT ET L'AMELIORATION DU DROIT A LA RETRAITE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD

Dans le catalogue, hélas trop fourni, des éléments constitutifs du contentieux, deux urgences apparaissent : la clarification des conditions d'application du nouveau système du rapport constant et l'élargissement du droit à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord.

1. La clarification des conditions d'application du rapport constant : le respect des engagements

L'article 123 de la loi de finances pour 1990 a modifié profondément le mécanisme dit du "rapport constant", dans des circonstances et selon des modalités qu'il convient de rappeler avant d'examiner les termes du différend né de sa mise en oeuvre.

a) La complexité de la réforme intervenue en 1990

Le mécanisme dit du "rapport constant" a été établi, par voie législative, en 1953. Il établit, depuis cette époque, un rapport

constant entre l'évolution de la valeur du point de pension et celle d'un indice unique de la fonction publique.

Si un tel mode de référence a permis l'ajustement automatique de la valeur du point à chaque revalorisation de celle du point de la fonction publique ainsi qu'à toute modification du nombre de points attachés à l'indice, il n'a pas autorisé la prise en compte des mesures catégorielles intervenues en faveur des fonctionnaires.

Un contentieux s'est ainsi accumulé, au gré de ces mesures catégorielles et au fil des années, dont le règlement, étalé sur plusieurs exercices, est intervenu au cours de la dernière décennie.

Il est toutefois apparu nécessaire, afin d'éviter que, pour l'avenir, de nouvelles difficultés ne surviennent, de définir un nouveau mécanisme d'indexation, cette fois-ci incontestable.

Tel a été précisément l'objet de l'article 123 de la loi de finances pour 1990, qui met en oeuvre une indexation à "deux étages".

Le principe de la législation passée reste posé et prévoit ainsi l'extension automatique, aux pensionnés et aux titulaires de la retraite du combattant, des mesures d'augmentation de portée générale accordées aux fonctionnaires.

Une règle nouvelle permet, en outre, de prendre en compte l'effet des mesures catégorielles intervenues dans la fonction publique, dont l'estimation est faite mensuellement par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

L'indice de l'INSEE est établi sur un échantillon d'un peu plus de trois cents fonctionnaires et ajoute à l'évolution du traitement, celles de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et des primes, à l'exclusion toutefois, des dites primes qui

sont attribuées en considération de l'activité réelle des agents ; une telle définition inclut notamment la prime de croissance.

L'indexation ainsi établie s'applique instantanément aux pensions pour ce qui concerne les augmentations générales accordées aux fonctionnaires. La prise en compte des effets des mesures catégorielles intervient au 1er janvier de l'année N, sur la base d'une comparaison des évolutions respectives du point de pension et de l'indice INSEE au titre des années N-1 et N-2.

L'écart observé est appliqué alors, d'une part, à la valeur du point, au titre de l'année N et permet, d'autre part, d'effectuer une régularisation au titre de l'année N-1.

b) Les termes actuels du différend

Compte tenu de l'extrême complexité du système qu'il mettait en oeuvre, le législateur a, dans sa sagesse, choisi de confier à une commission tripartite, composée de parlementaires, de représentants du monde combattant et de l'administration, le soin d'émettre un avis sur les conditions de sa mise en oeuvre.

L'application du dispositif n'a suscité, au 1er janvier 1990, aucune contestation particulière, compte tenu de l'effet positif du versement, intervenu en 1989, d'une prime exceptionnelle de croissance.

De graves divergences d'appréciation sont, en revanche, survenues au 1er janvier dernier. Les effets mécaniques de la prime exceptionnelle de croissance intervenue en 1989, positifs en 1990, ont, compte tenu du caractère non reductible de cette mesure au titre de ce dernier exercice, abouti, du moins aux termes des chiffres ministériels, à une augmentation plus rapide, en 1991, du point de pension. Les propositions gouvernementales tendaient, en conséquence, à résorber le trop-perçu ainsi constaté en 1990 par une stabilisation de la valeur du point en 1991.

Au plan des procédures, il convient de noter qu'en contradiction avec la loi, ni l'augmentation -positive- intervenue en 1990, ni la proposition présentée au titre de l'exercice en cours n'ont été présentées à la commission tripartite, faute, pour cette dernière, d'avoir été convoquée.

C'est dans ce contexte que cette instance s'est réunie, pour la première fois, le 4 juillet, puis à nouveau le 25 juillet dernier. Prenant, tardivement, acte de l'augmentation du point de pension concédée en 1990, les parlementaires et les représentants des Associations ont, en revanche, unanimement rejeté les propositions présentées pour 1991 et ont demandé au Gouvernement de confier au Conseil d'Etat le soin d'émettre un avis sur l'interprétation des dispositions nouvelles faites par les pouvoirs publics.

La commission a d'autre part constitué un groupe de travail, chargé de rechercher une issue honorable.

Réunie le mardi 26 novembre, sur la base des propositions nouvelles et des données chiffrées présentées par le secrétariat d'Etat, la commission a souhaité qu'une solution puisse être dégagée autour des trois principes suivants :

- la simplification du dispositif de l'article 123 de la loi de finances pour 1990 ;

- la recherche d'un mécanisme permettant une mise en oeuvre plus immédiate des mesures d'indexation ;

- la définition d'un indice permettant d'apprécier très clairement l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires .

Il n'est pas impossible qu'entre la date de l'établissement du présent avis et l'examen des crédits par votre Haute Assemblée, une solution consensuelle puisse être dégagée.

Puisse ainsi, être réglé un différend qui risquerait, dans les années à venir, de reproduire les effets regrettables de l'application de la loi de 1953.

2. Les anciens combattants d'Afrique du Nord : du droit reconnu à l'avantage octroyé

Trop d'anciens combattants d'Afrique du Nord, qui ont atteint ou dépassé l'âge de 50 ans, sont, dans une conjoncture économique et sociale difficile, confrontés aux conséquences douloureuses du chômage. Nombre d'entre eux en sont désormais réduits à percevoir les seules aides dues aux chômeurs en fin de droits.

C'est dans ce contexte que, de tous les bancs de votre Haute Assemblée, des initiatives ont été prises en vue de permettre aux intéressés de faire valoir, avant 60 ans, leurs droits à la retraite. Votre commission des affaires sociales, s'inscrivant dans cette démarche consensuelle, a donc choisi de vous présenter ses conclusions, le 18 novembre dernier, sur une proposition de loi commune, signée par des représentants de la quasi unanimité des groupes politiques.

Le Gouvernement a décidé d'opposer l'article 40 de la Constitution au texte ainsi présenté et le projet de loi de finances pour 1992 amplifie seulement, par la création d'un fonds de solidarité doté, certes, de ressources significatives, les mesures d'action sociale engagées en 1991. Il convient de revenir, plus longuement, sur ces différents points.

a) Le texte adopté par votre commission des affaires sociales : la reconnaissance solennelle du droit à la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord

Constatant, ainsi qu'il a été dit, le dépôt, par tous les groupes politiques de la Haute Assemblée, de propositions de loi tendant à abaisser l'âge de la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord, votre commission a, le 30 octobre dernier, examiné trois de ces propositions sur les rapports présentés par MM. Robert Pagès et Guy Robert, ainsi que par votre rapporteur pour avis.

La convergence des observations présentées par les trois rapporteurs étant évidente, votre commission a choisi de confier à son président, **Jean-Pierre Fourcade**, le soin de rapporter une proposition de loi fondant les trois textes initiaux en un seul.

Les conclusions de ce rapport ont ainsi été présentées (1), en séance publique, le 18 novembre dernier.

La première mesure proposée, qui tend à abaisser à 55 ans l'âge de la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs en fin de droit, reposait sur un constat, qu'il convient de rappeler rapidement.

Les anciens combattants d'Afrique du Nord -2,4 millions de soldats français ont participé à ce conflit, 930 000 cartes ont été attribuées et 1,2 million demandes sont en cours d'instruction- ont subi des traumatismes dont les effets sont, le plus souvent, irréversibles. Certains d'entre eux reçoivent une pension militaire d'invalidité, à laquelle ils peuvent légalement prétendre depuis 1955.

Beaucoup d'autres sont, aujourd'hui, chômeurs en fin de droits, alors qu'ils ont atteint l'âge de 55 ans. Selon les renseignements recueillis par votre commission, l'abaissement, à cet âge, du droit à la retraite, concernerait au moins les 4 000 personnes recensées par l'ONAC et, au plus, 35 000 personnes, si l'on en croit une étude récente établie par l'Agence nationale pour l'Emploi.

Il a paru également opportun à votre commission de reconnaître un droit identique aux anciens combattants, titulaires d'une pension d'invalidité d'un taux égal ou supérieur à 60 %.

Enfin, il a semblé légitime de rétablir, au bénéfice des anciens combattants d'Afrique du Nord, l'avantage relatif résultant de la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973, qui a été effacé par l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 dont l'objet était d'abaisser à

(1) Le texte adopté par votre commission est publié en annexe au présent rapport.

60 ans l'âge de droit commun de la retraite. En conséquence, il vous a été proposé de permettre aux intéressés d'obtenir une retraite à taux plein avant l'âge de 60 ans, l'anticipation étant fonction du temps passé dans des opérations militaires en Afrique du Nord, soit, au maximum de 6 à 30 mois.

Votre commission des affaires sociales vous a enfin proposé que ce nouveau droit soit reconnu aux assurés du régime général, à ceux des régimes des commerçants, des artisans et des professions libérales, ainsi qu'aux assurés exploitants agricoles et salariés agricoles.

Le Gouvernement, représenté par M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille et aux personnes âgées -le secrétaire d'Etat aux anciens combattants n'était pas au banc- a jugé opportun d'opposer, au texte présenté par votre commission, les dispositions de l'article 40 de la Constitution et le représentant de la commission des finances, chargé de dire le droit, a constaté qu'en effet le texte était financièrement irrecevable.

Plus que le moyen de procédure, les arguments présentés par le Gouvernement ont choqué à plus d'un titre, votre commission, dont son Président a, avec force, traduit l'émotion.

Invoquer, ainsi que l'a souligné M. Jean-Pierre Fourcade, les difficultés actuelles des régimes de retraite, tandis que le Parlement attend toujours le dépôt d'un projet de réforme structurelle de ces régimes, depuis longtemps promis et toujours retardé, est intolérable. Tout aussi intolérable est le recours à l'argument de l'équité. Ainsi que l'a indiqué le président de notre commission, il n'est pas acceptable de refuser aux anciens combattants d'Afrique du Nord ce qui est accordé à d'autres catégories sociales qui, plus jeunes, bénéficient d'ores et déjà d'un droit anticipé à la retraite.

Enfin, considérer que le revenu minimum d'insertion constitue une réponse adaptée à la situation des intéressés, est une injure qui leur est faite.

L'attitude gouvernementale a, depuis lors, été vivement dénoncée par les associations unanimes.

Votre commission n'entend pas renoncer pour autant à atteindre ses objectifs. Compte tenu de l'âge atteint par les personnes concernées, chaque jour qui passe rend la mesure un peu moins efficace. Elle aura cessé d'être utile avant cinq ans. Il n'est pas acceptable que le Gouvernement se permette de "jouer la montre" sur un dossier aussi capital.

b) Le fonds de solidarité créé par le Gouvernement : un avantage social octroyé, dont les règles d'attribution ne sont pas définies

Faute d'accepter de reconnaître solennellement un droit légitime, le Gouvernement a toutefois décidé de l'octroi -comment l'appeler autrement- d'une aide ponctuelle, accordée dans le cadre d'un fonds de solidarité, qui, institué par l'article 84 ter du projet de loi de finances pour 1992 et doté d'une ressource de 120 MF, permet de venir en aide aux chômeurs en fin de droits, âgés de plus de 57 ans.

Il est à noter que cette mesure nouvelle, dont la portée ne saurait être négligée, s'inscrit dans le prolongement de l'effort modeste, accompli dans le cadre de la loi de finances pour 1991, par l'inscription d'un crédit d'actions sociales de 12 MF.

Ce crédit s'est ajouté aux 7 millions de francs dégagés par l'ONAC sur ses ressources propres au profit de ses ressortissants, chômeurs en fin de droit.

Un groupe de travail, constitué auprès du directeur de l'ONAC, a permis de mieux cerner le champ des personnes concernées et les ressources ont été ensuite réparties entre les 90 offices départementaux, à hauteur de 9,3 millions de francs en avril dernier et de 2,2 millions en octobre, 500 000 F étant consacrés au financement d'opérations de réinsertion dans deux écoles de rééducation professionnelle.

Votre commission ne dispose pas d'autres informations sur le fonds institué par l'article 83 ter du projet de loi de finances pour 1992, que celles qui ont été présentées par M. Louis Mexandeau, dont les propos méritent d'être reproduits ici :

"La période transitoire allant du 1er janvier au 1er octobre 1992 s'organisera de la façon suivante :

- au cours du premier trimestre, l'action sociale de l'ONAC sera renforcée à l'égard des anciens d'Afrique du Nord, des crédits supplémentaires étant prévus à cet effet ;

- dès le 1er avril 1992, sera mis en place un fond de solidarité, en préfiguration du système définitif, afin d'aider les personnes les plus démunies ;

- le 1er juillet 1992, le fonds sera ouvert aux anciens d'Afrique du Nord âgés de plus de 58 ans et le 1er octobre 1992 à ceux âgés de plus de 57 ans, étant rappelé qu'au cours de l'ensemble de la période, l'aide sociale de l'ONAC sera maintenue aux personnes âgées de 50 à 58 ans.

"Le financement de ce dispositif nécessite un crédit évalué à 120 millions de francs :

- pour l'action sociale de l'ONAC, les crédits destinés à l'aide des personnes âgées de 50 à 55 ans s'élèvent à 10 millions de francs ; ceux consacrés aux personnes âgées de 55 à 58 ans, jusqu'en juillet 1992 et de 55 à 57 ans, jusqu'en octobre 1992, atteignent 25 millions de francs ;

- s'agissant du fonds, ses dépenses devraient s'élever de mars à juillet 1992 à 12 millions de francs, pour 2 500 personnes, de juillet à octobre 1992 à 18 millions de francs et d'octobre à décembre 1992, à 40 millions de francs ;

- la prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse représente par ailleurs une dépense de l'ordre de 15 millions de francs."

Le dispositif ainsi présenté appelle trois observations :

- d'abord, rien ne permet de connaître avec précision l'importance et la forme précise de l'aide individuelle ainsi apportée ;

- ensuite, la mise en oeuvre d'un tel dispositif se heurte aux incertitudes statistiques qui pèsent sur l'appréciation exacte de sa portée, à la difficulté d'atteindre les personnes concernées, et, surtout, à la réticence de ces dernières à solliciter de telles aides ;

- enfin, le calendrier retenu laisse craindre que le dispositif ne concerne, pour 1992, qu'un tout petit nombre de bénéficiaires et ne soit définitivement opérationnel qu'en 1993, permettant ainsi à l'Etat de "gagner une année".

En somme, si votre Commission ne peut rejeter l'article 84 ter, qui constitue un pas timide dans la bonne direction, elle ne saurait pour autant avaliser la méthode retenue.

*

* *

En somme, votre commission ne saurait, malgré quelques mesures nouvelles positives, vous demander d'adopter des crédits qui ne répondent pas, au niveau souhaité, aux inquiétudes et aux attentes légitimes du monde combattant.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Si les mesures nouvelles contenues dans le projet de loi de finances pour 1992 attestent de la détermination personnelle du Secrétaire d'Etat et de l'efficacité de son action, elles ne sauraient, pour autant, constituer une réponse satisfaisante aux inquiétudes et aux déceptions exprimées par le monde des anciens combattants et des victimes de la guerre.

Votre commission a décidé, en conséquence, d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés, par le projet de loi de finances pour 1992, au secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

Elle vous demande, en revanche, d'adopter les dispositions de l'article 84 bis (1) rattaché à l'examen de ces crédits, dont l'objet est de rétablir le principe de l'immutabilité des pensions.

Elle s'est finalement résolue, faute de mieux, à vous suggérer d'adopter également l'article 84 ter (1), lui aussi rattaché, tendant à instituer un fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord.

(1) Le texte de ces articles est annexé au présent rapport.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU SECRÉTAIRE D'ETAT

Réunie le mardi 29 octobre 1991 sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a entendu M. Louis Mexandeu, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, sur les crédits de son département ministériel pour 1992.

M. Louis Mexandeu, secrétaire d'Etat, a tout d'abord souligné la stabilité de son budget qui, malgré une diminution du nombre des pensionnés de 3,4 %, s'élève en 1992 à 27,07 milliards de francs contre 27,23 milliards en 1991. 80 % (608 millions de francs) des crédits correspondant à la décroissance des effectifs, ont été affectés, sous forme de mesures nouvelles, au droit à réparation (485 millions) et au plan de modernisation de l'administration (40 millions), le reste étant réparti sur les diverses interventions en faveur du monde combattant. 128 millions viendront s'ajouter par voie d'amendement, sur décision du Premier ministre, au budget primitif.

Le secrétaire d'Etat a ensuite présenté les quatre orientations de sa politique.

Au titre de la "reconnaissance", les mesures nouvelles portent sur la revalorisation des pensions d'anciens combattants (362 millions) et des pensions de veuves de guerre (77 millions) ainsi que sur l'augmentation des prestations sociales au titre des soins gratuits (6 millions de francs). Le secrétaire d'Etat s'est, à cette occasion prononcé pour le rétablissement du principe de l'immutabilité des pensions. Un amendement sera déposé à cet effet.

Il a également annoncé le dépôt d'un projet de loi visant à accorder le titre de "reconnaissance de la nation" aux services de police engagés en Afrique du Nord, ainsi que la mise en oeuvre de procédures visant à clarifier les conditions d'attribution de la carte du combattant.

Au titre de la "solidarité", le budget sera doté de 105 millions de francs de mesures nouvelles ; outre la reconduction de l'action sociale votée par le Parlement pour 1991, il est proposé la création d'un fonds de solidarité en faveur des anciens d'Afrique du Nord de plus de 57 ans, victimes du chômage de longue durée ; ce fonds, doté de 120 millions, sera mis en place au deuxième trimestre de 1992. Le soutien matériel en faveur des Français musulmans rapatriés

d'Afrique du Nord sera renforcé. Les missions de l'Office national des anciens combattants seront développées. 5 millions seront consacrés, par voie d'amendement, à l'ajustement du plafond de la retraite mutualiste au coût de la vie.

Au titre de la "mémoire", afin de lutter contre les tentatives de falsification de l'histoire, la Mission permanente aux commémorations et à l'information historique sera transformée en une Délégation à la mémoire des conflits contemporains. En outre, à l'occasion des diverses manifestations du souvenir (50e anniversaire de l'unification de la Résistance, 30e anniversaire de la fin des opérations en Algérie...) une attention particulière sera portée au système d'entretien des musées et des nécropoles nationales. Le secrétaire d'Etat a également fait part de son intention de demander aux instances européennes l'inscription des lieux de mémoire au patrimoine culturel de l'Europe. Dans cette perspective, un projet de loi, reprenant diverses propositions de loi, dont une du Sénat, sera déposé au printemps prochain dans le cadre de la réforme de la procédure pénale.

Enfin, au titre de la "modernisation", 40 millions de francs de mesures nouvelles seront consacrés à une réforme des structures administratives, comprenant notamment l'institution, à l'échelon départemental, d'un guichet unique d'accueil et d'enregistrement.

M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat, a ensuite répondu aux questions de M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis du budget des anciens combattants.

A propos de la modification du mode de calcul du rapport constant, le secrétaire d'Etat a précisé que le groupe de travail mis en place au sein de la commission tripartite devrait être en mesure de proposer un nouveau système, plus clair, dans quelques semaines.

Il a ensuite exposé la position du Gouvernement sur les différentes demandes des associations d'anciens combattants, soulignant l'urgence de mesures de solidarité en faveur des plus démunis des anciens combattants d'Afrique du Nord, sans cependant contester la légitimité de la revendication de la campagne double, difficile à satisfaire dans l'immédiat en raison de son coût (2 milliards de francs).

M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat, a également annoncé qu'en concertation avec le ministère de la défense, les archives de la gendarmerie seraient ouvertes afin de rechercher les unités ayant combattu aux côtés de la gendarmerie, dans le dessein d'attribuer aux soldats de ces unités la carte du combattant. Il a en outre précisé que les critères d'attribution de la carte seraient revus

afin de les adapter aux conflits contemporains. Un projet de loi serait déposé à cet effet en 1992.

Le secrétaire d'Etat est encore intervenu :

- sur les suites données au rapport de la commission médicale élargie, annonçant la parution prochaine d'un décret ;

- sur le fonds de solidarité dont les crédits ont été multipliés par dix depuis l'année dernière, pour permettre de verser une indemnité différentielle portant le revenu des 7.000 anciens combattants de plus de cinquante-sept ans au niveau du S.M.I.C. à partir d'avril 1992 ;

- enfin sur la retraite mutualiste dont le plafond pourrait être porté à 6.200 F grâce à un prélèvement sur la "réserve parlementaire".

En réponse aux questions de M. Jean Madelain, le secrétaire d'Etat a précisé que les emplois des guichets uniques seraient pourvus par redéploiement d'une trentaine d'agents au profit des petits départements ; les directions interdépartementales seront également sollicitées. L'ONAC sera partout associé au fonctionnement de ces guichets. A propos du personnel des maisons de retraite, il a rappelé la politique d'intégration de la main d'oeuvre temporaire qui devrait être achevée dans quelques mois.

A M. Olivier Roux, qui l'interrogeait sur la politique menée en faveur des enfants de harkis, il a communiqué les chiffres concernant les actions de formation mises en place à leur intention et a chiffré à 3,5 millions de francs les actions à caractère social telles que les aides à l'habitat, le soutien aux veuves ou les actions socio-éducatives.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 27 novembre 1991 sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Claude Prouvoyeur sur les crédits du budget des anciens combattants inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992.

Après avoir observé que si la diminution des crédits attribués au secrétariat d'Etat aux anciens combattants résultait, pour l'essentiel, de celle du nombre des pensionnés, M. Claude

Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a toutefois noté qu'une telle diminution avait également pour effet de remettre en cause certaines des actions de ce département ministériel.

Il a d'abord insisté sur les pertes importantes d'effectifs subies tant par les services du secrétariat d'Etat que par ceux de l'Office national des anciens combattants (O.N.A.C.). S'il a justifié, pour partie, ces réductions d'effectifs par la baisse du nombre des ressortissants et par la modernisation des services, il a toutefois regretté que de telles réductions affectent désormais le bon fonctionnement des institutions sociales gérées par l'O.N.A.C.

Il a présenté les lignes de force de la politique d'action sociale du secrétariat d'Etat en évoquant particulièrement les conditions de la mise en oeuvre du plan de rénovation des maisons de retraite et l'évolution des crédits consacrés aux actions sociales individuelles.

Le rapporteur pour avis a observé, s'agissant de la politique de la mémoire, que le discours incontestablement volontariste du secrétaire d'Etat ne se traduisait pas dans l'évolution des crédits dont certains sont en baisse, qu'il s'agisse de ceux qui sont consacrés aux interventions en faveur de l'information historique des monuments ou des musées commémoratifs ou de ceux attribués au titre des cérémonies. Il a toutefois salué l'initiative gouvernementale tendant à ériger la mission permanente aux commémorations et à l'information historique en une délégation à la mémoire des conflits contemporains.

Abordant alors l'examen du contentieux opposant les représentants du monde combattant aux pouvoirs publics, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a présenté les mesures nouvelles et positives contenues dans le projet de loi de finances pour 1992, qu'il s'agisse de l'accroissement de l'indice de pension de veuves au taux normal, du rétablissement du principe de l'immutabilité des pensions, du relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant à un niveau qui ne saurait être inférieur à 6.200 francs ou, encore, de la publication prochaine du guide barème des invalidités pour la partie relative aux troubles psychiques de la guerre.

Il a toutefois exprimé son regret que la limitation du système dit des suffixes et la cristallisation des pensions militaires d'invalidité les plus élevées, respectivement introduites dans les lois de finances pour 1990 et 1991, soient maintenues.

Il a également souhaité qu'un texte réformant les conditions générales d'attribution de la carte du combattant soit rapidement mis en oeuvre. Il a dénoncé, par ailleurs, l'inutile polémique soulevée

par les conditions d'application de la loi du 10 mai 1989 relative à la levée de la forclusion opposable aux demandes de titre de combattant volontaire de la résistance.

Il a alors abordé les deux dossiers qui lui paraissent les plus urgents.

S'agissant du mécanisme dit "du rapport constant", il a souligné l'extrême confusion qu'inspire la lecture des dispositions introduites en 1990 et les effets négatifs de l'interprétation qui leur en est donnée par les pouvoirs publics. Il a toutefois précisé que les travaux de la commission tripartite permettraient, peut-être, de trouver une issue favorable dans les tous prochains jours.

S'agissant de la reconnaissance des droits des anciens combattants d'Afrique du Nord (A.F.N.) à une retraite anticipée, il a dénoncé avec force les conditions de fond et de forme dans lesquelles le Gouvernement a choisi, le 18 novembre dernier, d'écarter les propositions faites par la Haute Assemblée, à la quasi unanimité des groupes qui la composent. Il a regretté que le projet de loi de finances, par la création d'un fonds de solidarité, doté de 120 millions de francs, substitue à la reconnaissance solennelle d'un droit légitime, l'octroi d'un avantage encore mal défini.

Compte tenu de ces observations, M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis, a donc suggéré à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits attribués au secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Il lui a proposé en revanche, d'accepter les dispositions de l'article 84 bis, rattaché à leur examen, tendant à rétablir le principe de l'immutabilité des pensions. Il a, en outre, demandé à la commission d'accepter, faute de mieux, les dispositions de l'article 84 ter, instituant le fonds de solidarité au profit des anciens combattants d'A.F.N.

M. Jean Madelain a dénoncé la méthode qui consiste à reporter constamment les décisions que la pression constante des associations obligera finalement à prendre. Il a particulièrement insisté, à cet égard, sur la résistance dérisoire opposée par les services dans la mise en oeuvre des règles d'attribution de la carte du combattant. S'il est convenu de l'utilité d'une réduction des effectifs de l'administration centrale, il a toutefois regretté que de tels efforts de redéploiement affectent désormais le fonctionnement des institutions sanitaires et sociales gérées par l'Office national des anciens combattants.

M. Jacques Machet a exprimé la déception que lui inspirent les diminutions de crédits consacrés au plan de rénovation des cimetières militaires.

M. Jean Chérioux, après avoir approuvé les conclusions du rapporteur pour avis et rejoint les propos des orateurs précédents, a souhaité que les conditions d'attribution de la Légion d'Honneur à certaines générations du feu soient mises en oeuvre avec bienveillance.

M. Henri Le Breton a indiqué, à cet égard, qu'il resterait, selon lui, 1.700 décorations à attribuer aux anciens combattants de la première guerre mondiale.

Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté que la réduction des effectifs ne permette plus d'assurer le fonctionnement normal des offices départementaux. Elle a souhaité faire écho aux protestations unanimes exprimées par les anciens combattants d'Afrique du Nord à l'encontre des conditions, déplorable, dans lesquelles le Gouvernement avait choisi de repousser la proposition de loi sénatoriale tendant à abaisser l'âge de la retraite au profit des anciens combattants d'Afrique du Nord.

M. Roger Husson est intervenu pour souligner l'importance du contentieux propre à certaines catégories de personnes victimes, en Alsace-Moselle, des conséquences de la seconde guerre mondiale. Il a particulièrement attiré l'attention de la commission sur la situation des patriotes résistants à l'occupation (P.R.O.), dont les conditions d'expulsion ont eu trop souvent des conséquences dramatiques.

M. Marc Boeuf, constatant que les mesures nouvelles introduites par l'Assemblée nationale, ajoutées aux dispositions initiales de la loi de finances pour 1992, traduisaient la volonté réelle du secrétaire d'Etat aux anciens combattants d'engager un plan sérieux de règlement du contentieux et aboutissaient à l'un des meilleurs projets de budget présentés devant le Parlement depuis de longues années, a indiqué qu'il voterait sans hésitation, les crédits.

La commission a alors décidé, conformément aux propositions de son rapporteur pour avis, d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits attribués, par la loi de finances pour 1992, au secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Elle a, en revanche, choisi d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 84 bis et 84 ter dudit projet, rattachés à l'examen des crédits.

**ARTICLES RATTACHES A L'EXAMEN DES CREDITS
ATTRIBUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR
1992 AU SECRETARIAT D'ETAT AUX ANCIENS
COMBATTANTS**

Art. 84 bis (nouveau)

I - Le troisième alinéa de l'article L. 29 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi rédigé :

"La pension ayant fait l'objet de la demande est révisée lorsque le degré d'invalidité résultant de l'infirmité ou de l'ensemble des infirmités est reconnu supérieur de 10 % au moins du pourcentage antérieur."

II - Ces dispositions sont applicables à compter du 1er janvier 1992 que la demande en révision soit antérieure ou postérieure à cette date.

Art. 84 ter (nouveau)

Il est créé un fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, en situation de chômage de longue durée, âgés de plus de 57 ans.

Le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre fixe, après avis d'une commission composée de représentants de l'administration, des associations et du Parlement, les modalités d'attribution des aides financées sur ce fonds.

Les aides prévues à l'alinéa précédent seront versées au plus tard à partir du 1er juillet 1992.

La composition de la commission prévue au deuxième alinéa est arrêtée par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre.

ANNEXE

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DU SÉNAT ET TENDANT À ACCORDER LE BÉNÉFICE D'UNE RETRAITE ANTICIPÉE AUX ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD (1)

**Proposition de loi
tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux
anciens combattants d'Afrique du Nord**

Article premier

Un article L. 351-8-1, ainsi rédigé, est inséré dans le code de la sécurité sociale, après l'article L. 351-8 :

"Art. L. 351-8-1 - Les assurés anciens combattants qui ont participé aux opérations militaires en Afrique du nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962 peuvent demander la liquidation de leur pension à taux plein :

"- à partir de l'âge de cinquante-cinq ans s'ils sont demandeurs d'emploi et perçoivent ou ont perçu l'allocation de fin de droits visée à l'article L. 351-3 du code du travail ;

"- à partir de l'âge de cinquante-cinq ans s'ils sont titulaires d'une pension militaire d'invalidité d'un taux égal ou supérieur à 60 % ;

"- entre cinquante-cinq et soixante ans, en fonction de la durée de leur service actif sous les drapeaux dans les conditions visées au premier alinéa.

"Pour le calcul des droits à pension, la durée du service actif sous les drapeaux est assimilée à une période d'assurance."

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

(1) Rapport n° 80, Sénat, première session ordinaire de 1991-1992, présenté, au nom de la commission des Affaires sociales, par M. Jean-Pierre Fourcade.

Art. 2

Les dispositions prévues à l'article premier ci-dessus seront rendues applicables, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, aux régimes d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants des professions artisanales, industrielles et commerciales et des professions libérales, des exploitants agricoles et des salariés agricoles.

Art. 3

Les dépenses entraînées par l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration des droits visés aux articles 403 et 575 A du code général des impôts.