

N° 83

—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME IX

**ANCIENS COMBATTANTS**

Par M. Guy ROBERT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriot, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beauveau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°5) (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>1. Audition du ministre</b> .....	5
<b>2. Examen de l'avis</b> .....	12
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>I. L'EXERCICE DES MISSIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE</b> .....	19
<b>A. LES RESSORTISSANTS DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	19
<b>B. LA DETTE VIAGÈRE : UNE DIMINUTION IMPUTABLE À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE</b> .....	21
<b>1. Les ajustements à l'évolution démographique</b> .....	22
<b>2. La mise en oeuvre du rapport constant</b> .....	22
<b>C. LE MAINTIEN DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS DE L'ONAC</b> .....	24
<b>1. Les maisons de retraite de l'ONAC</b> .....	26
<b>2. Les écoles de rééducation professionnelle</b> .....	27
<b>3. La politique d'action sociale de l'ONAC</b> .....	27
<b>D. L'ACTION SANITAIRE</b> .....	29
<b>1. La prise en charge de diverses dépenses de santé</b> .....	29
<b>2. L'Institution nationale des invalides (INI)</b> .....	30
<b>3. L'appareillage des invalides de guerre</b> .....	30
<b>E. LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE</b> .....	31
<b>1. La Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération</b> .....	32
<b>2. La rénovation et l'entretien des sépultures des anciens combattants</b> .....	34

<b>II. LES INNOVATIONS POSITIVES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995</b> .....	36
<b>A. UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DU FONDS DE SOLIDARITÉ DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD</b> .....	36
<b>1. L'évolution du fonds</b> .....	36
<b>2. Le fonctionnement actuel du fonds</b> .....	37
<b>3. Le fonds dans le projet de budget pour 1995</b> .....	38
<b>B. DES INJUSTICES CORRIGÉES EN MATIÈRE DE PENSIONS</b> .....	38
<b>1. La «décristallisation» des pensions des anciens ressortissants de l'Union française</b> .....	38
<b>2. La revalorisation des pensions des plus grands invalides</b> ..	39
<b>3. Une meilleure reconnaissance des droits de certaines catégories particulières</b> ..	40
<b>III. DES MESURES ATTENDUES</b> .....	41
<b>A. LA MISE EN OEUVRE DU PROJET DE LOI RELATIF À LA PENSION DE VIEILLESSE DES ANCIENS COMBATTANTS EN AFRIQUE DU NORD</b> ..	41
<b>B. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE MESURE EN FAVEUR DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD ÂGÉS DE PLUS DE 55 ANS</b> ..	43
<b>C. L'INDEXATION DE LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT</b> .....	46
<b>D. L'AMÉNAGEMENT DU DÉLAI DE FORCLUSION POUR LA SOUSCRIPTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT</b> ...	47
<b>CONCLUSION</b> .....	48
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	49
<b>ANNEXE - TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	51

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I - AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mardi 15 novembre 1994 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, sur le projet de budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1995.*

*M. Philippe Mestre a indiqué que le projet de budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1995 s'élevait à 26,9 milliards de francs, marquant ainsi une progression de + 0,25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.*

*Il a précisé toutefois que la simple comparaison entre ces deux chiffres ne suffisait pas à mesurer l'exacte variation du budget puisqu'il convenait de tenir compte de la modification de la dette viagère résultant de la diminution, malheureusement inévitable, du nombre des pensionnés.*

*Il a estimé que ce résultat significatif reflétait la volonté gouvernementale de réaffirmer la reconnaissance de la Nation à l'égard du monde combattant.*

*Il a indiqué que cette dotation permettrait de poursuivre le rétablissement des moyens nécessaires à son département ministériel pour assumer ses missions.*

*Il a souligné que la place de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), dont la vocation sociale complète sans redondance l'action de son ministère, serait consolidée par une augmentation de 2,5 % des moyens de fonctionnement et d'intervention de l'établissement public.*

**M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a noté que la pause obtenue en 1994 de la réduction drastique des effectifs subie les années précédentes serait poursuivie et que l'ONAC connaîtrait, pour la première fois depuis bien longtemps, une croissance d'un peu plus d'une trentaine de postes.**

*Il a remarqué que serait développée une "politique ambitieuse de la mémoire" relayée par diverses commémorations organisées dans le cadre de la mission du cinquantième anniversaire des débarquements et de la libération.*

*Il a souligné, ensuite, que son budget permettrait l'amélioration de la reconnaissance du droit à réparation.*

*Il a indiqué que seraient corrigées certaines injustices en matière de pensions avec le rétablissement, attendu par les grands invalides, d'un mécanisme de revalorisation des pensions militaires d'invalidité supérieures à la somme annuelle de 360.000 francs, ainsi que par l'augmentation des pensions cristallisées des anciens combattants des pays d'outre-mer.*

*Il a mis l'accent sur les mesures particulières vis-à-vis des patriotes résistants à l'occupation, en faveur desquels l'achèvement du processus d'indemnisation est prévu, et des rapatriés victimes de la captivité en Algérie, pour lesquels la mise en application du statut récemment créé permet la conversion des allocations viagères d'invalidité en pensions.*

*Enfin, il a mis l'accent sur la volonté d'améliorer la situation des anciens combattants en Afrique du nord dans le projet de budget.*

**M. Philippe Mestre** a rappelé que le coût d'une retraite anticipée proportionnelle au temps passé en Afrique du nord, objet de plusieurs propositions de loi des différents groupes de la majorité, avait été évalué par ses soins dès son arrivée.

*Il a indiqué que cette évaluation avait été contestée et qu'à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le ministère du budget avait été sollicité en appel.*

*Il a précisé que l'étude de la direction du budget concluait à une dépense de 125 milliards de francs à 204 milliards de francs, selon l'hypothèse retenue pour le remplacement des actifs salariés partants et ceci pour le seul régime général et hors coût fiscal.*

*Il a donc estimé évident que le poids financier de cette mesure ne permettrait pas de la mettre en oeuvre.*

*Il a souligné que le ministère du budget avait également calculé l'incidence financière de l'octroi de la retraite anticipée aux chômeurs en fin de droits, âgés de 56 ans ou plus et allocataires du fonds de solidarité, qui représenterait pour le seul régime général une charge de 10,8 milliards de francs.*

*Il a rappelé que la démarche accordant la retraite anticipée serait contraire à la politique menée par le Gouvernement depuis avril 1993 et que le Parlement l'avait admise en adoptant courageusement, en juillet 1993, une réforme visant à rendre plus difficile le départ à la retraite à 60 ans. Il a estimé que créer une exception pour les anciens combattants en Afrique du nord serait ouvrir une brèche susceptible de mettre en péril l'équilibre des régimes sociaux.*

*Le ministre a souligné la volonté du Gouvernement de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard de ceux qui ont dû passer une partie de leur jeunesse en Afrique du nord.*

*Il a rappelé à cet égard que tel était l'objet du projet de loi, élaboré à partir des orientations de la commission des affaires sociales et adopté à une très large majorité le 3 mai dernier par le Sénat, visant à faciliter le départ à la retraite des anciens combattants d'Afrique du nord à taux plein à l'âge de 60 ans.*

*Il a précisé que la réduction de la durée d'assurance donnerait un avantage spécifique à 80.000 d'entre eux relevant du régime général et que cette initiative représenterait un effort financier de 2,3 milliards de francs très attendu des intéressés.*

*Il a rappelé qu'en plus de cette mesure significative, le Gouvernement était ouvert à toute demande d'assouplissement des conditions de fonctionnement du fonds de solidarité pour les anciens combattants en Afrique du nord, chômeurs de longue durée, au cours de la présente discussion budgétaire.*

*Enfin, il a indiqué que le Premier ministre l'avait autorisé à soumettre au Parlement une proposition allant plus loin encore et consistant à offrir la possibilité aux anciens combattants en Afrique du nord, chômeurs de longue durée, âgés de 55 ans ou plus et allocataires du fonds de solidarité depuis une période de six mois, de prendre une préretraite.*

*Il a précisé que les modalités techniques d'application de cette réforme étaient en cours d'élaboration et qu'elles représenteraient une charge financière pour l'Etat d'un peu plus de 4 milliards de francs.*

**Par ailleurs, M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a rappelé que, conformément à son engagement, il avait modifié les conditions d'attribution de la carte du combattant en Afrique du nord afin de permettre de délivrer environ 120.000 cartes nouvelles pour un coût budgétaire de 300 millions de francs.**

*Il a souligné que ces initiatives représentaient un effort exceptionnel de la Nation, au regard des difficultés de la conjoncture actuelle, mais aussi de la politique menée en faveur du monde combattant depuis plus d'une dizaine d'années.*

*En conclusion, il a affirmé que le projet de budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1995 se voulait, d'une part, un budget soucieux de rétablir les anciens combattants dans leurs droits et, d'autre part, un budget ambitieux sur le plan de la solidarité nationale. Il a souligné que le Gouvernement montrait ainsi son attachement au maintien de la cohésion sociale.*

*Puis, M. Guy Robert, rapporteur pour avis, s'est interrogé tout d'abord sur :*

*- la diminution des crédits consacrés aux monuments commémoratifs et à l'aide au voyage des familles pour se rendre sur les tombes des soldats bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat ;*

*- la complexité de la formule de calcul du rapport constant ;*

*- l'avancement de la concertation interministérielle sur la mise en place d'une indexation du plafond de la rente mutualiste du combattant.*

*Puis, concernant la lettre du Premier ministre du 3 novembre dernier relative aux anciens combattants d'Afrique du nord, il a demandé des précisions sur les points suivants :*

*- la durée de validité du mécanisme de préretraite ;*

*- le mode de prise en charge des cotisations de sécurité sociale ;*

*- l'avenir des anciens combattants d'Afrique du nord bénéficiant déjà d'un régime de préretraite ;*

*- le sort des retraites complémentaires dans le mécanisme ;*

*- la base de calcul du salaire versé aux bénéficiaires ;*

*- la date de mise en place du nouveau mécanisme ;*

*- l'origine de la réévaluation de l'estimation du coût de la retraite anticipée ;*

*- la date d'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi adopté par le Sénat le 3 mai dernier ;*

*- l'abaissement de 56 ans à 55 ans de l'âge d'accès au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du nord.*

*En réponse, M. Philippe Mestre s'est tout d'abord félicité du maintien à un bon niveau des crédits de "la politique de la mémoire" même si les crédits relatifs à la mission du cinquantenaire des débarquements et de la libération se situaient logiquement en baisse par rapport à l'année précédente.*

*Il a remarqué que la consommation des crédits relatifs à la prise en charge des voyages des familles auprès des sépultures avait diminué en 1994, justifiant ainsi la baisse décidée pour 1995.*

*Concernant le rapport constant applicable aux pensions, M. Philippe Mestre a admis qu'il reposait sur une formule "algébriquement complexe" mais a souligné qu'il ne tiendrait pas compte, en tout état de cause, d'un indice qui conduirait à une progression inférieure à celle résultant de l'ancien dispositif.*

*Indiquant qu'il était prêt à examiner toute nouvelle formule d'indexation qui lui serait proposée, il a estimé néanmoins qu'il serait sage de s'en tenir à la formule actuelle en l'absence de formule de remplacement valable.*

*S'agissant de l'indexation du plafond de la retraite mutualiste, il a indiqué qu'il poursuivrait ses efforts en ce sens même si le sujet n'entrait pas entièrement dans son domaine de compétence.*

*Concernant le dispositif de préretraite en faveur de certains anciens combattants décidé par le Premier ministre, il a précisé que :*

*- la préretraite ne serait pas accordée en fonction du temps passé sous les drapeaux en Algérie mais serait valable jusqu'à ce que le bénéficiaire retrouve un emploi ou obtienne la liquidation de ses droits à la retraite ;*

*- les personnes bénéficiant déjà d'une préretraite ne seraient pas concernées dans la mesure où elles ne sont pas éligibles actuellement au fonds de solidarité ;*

*- les cotisations de sécurité sociale seraient prises en charge "par l'Etat" et les cotisations de retraites complémentaires seraient prises en compte si l'enveloppe budgétaire le permettait ;*

*- le montant de la préretraite s'élèverait entre 60 % et 70 % du dernier salaire d'activité du bénéficiaire ;*



*- l'amendement du Gouvernement serait présenté, à l'Assemblée nationale, à la fin de la première lecture du projet de loi de finances, soit le mercredi 16 novembre.*

*Puis, M. Philippe Mestre a précisé que le projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants d'Afrique du nord était inscrit à l'ordre du jour de la séance à l'Assemblée nationale, le 20 décembre prochain.*

*Il a indiqué que la simulation faisant état d'un coût de 125 milliards de francs pour la mise en oeuvre de la retraite anticipée tenait compte, par rapport aux simulations précédentes, des retraites complémentaires et des majorations pour enfants.*

*Enfin, M. Philippe Mestre s'est déclaré favorable à la demande de M. Guy Robert d'abaissement de 56 ans à 55 ans de l'âge d'accès au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du nord.*

*Il a précisé que le relèvement du plafond de revenus pourrait intervenir par décret.*

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial de la commission des finances, a estimé que, s'agissant du rapport constant, les associations d'anciens combattants préféreraient un dispositif moins avantageux mais plus clair. Il s'est interrogé sur un éventuel plafonnement du salaire versé dans le cadre du nouveau mécanisme de préretraite.**

**M. Marcel Lesbros a constaté les quelques avancées de ce budget mais s'est interrogé sur les inconvénients de la nouvelle formule du rapport constant. Il a souhaité un abaissement de l'âge d'accès au fonds de solidarité des anciens d'Afrique du nord en-deçà de 55 ans et a souhaité que des mesures soient prises pour instaurer une véritable pension de réversion en faveur de toutes les veuves d'invalides de guerre en rappelant les mesures déjà prises en faveur des veuves d'invalides à plus de 85 %.**

**Mme Marie-Claude Beaudeau s'est interrogée sur l'insuffisance de la mesure nouvelle d'un million de francs pour faire face aux demandes d'aide des anciens combattants d'Afrique du nord au chômage mais inéligibles au fonds de solidarité spécifique, sur la forte réduction des crédits relatifs à la mission du cinquantenaire ainsi que sur le prélèvement opéré sur les crédits relatifs à l'appareillage en faveur d'une nouvelle cellule médico-technique.**

**M. Jean-Paul Hammann s'est interrogé sur la date officielle de la commémoration de la fin de la guerre en Algérie.**

**M. André Boyer** s'est demandé quel était le nombre exact de déportés encore en vie, sachant que les estimations variaient entre 7.000 et 20.000 personnes.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur les mesures qui seraient prises pour commémorer le retour des déportés et prisonniers de guerre ainsi que sur les raisons qui justifiaient l'écart entre le coût de 10,8 milliards de francs prévu en cas de mise en oeuvre de la retraite anticipée en faveur des bénéficiaires du fonds de solidarité et le coût de 4 milliards de francs prévu dans le cadre du mécanisme de préretraite applicable aux mêmes personnes.

En réponse, **M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre**, a apporté les précisions suivantes.

S'agissant d'un plafonnement du salaire versé au titre de la préretraite, il a indiqué que celui-ci dépendrait du dépassement éventuel de l'enveloppe de 4 milliards de francs allouée pour la mise en oeuvre du dispositif.

Concernant le rapport constant, il a considéré que le retour à la formule de l'ancien article L. 8 bis du code des pensions serait "désastreux" tout en soulignant que les avantages de tout aménagement devraient être soigneusement comparés à la situation actuelle.

S'agissant de la situation des veuves d'invalides, il a rappelé que depuis 1919, le droit à réparation était un droit personnel qui n'était pas susceptible d'être reversé à un tiers, même si une pension était allouée aux veuves de combattants invalides à plus de 85 % en raison des frais inhérents aux soins à leur prodiguer.

Puis, il a précisé que la mesure nouvelle d'un million de francs venait s'ajouter aux sommes déjà attribuées à l'ONAC en faveur de la solidarité avec les anciens combattants, que les crédits relatifs à l'appareillage des handicapés faisait l'objet d'une nouvelle ventilation budgétaire et que la mission du cinquantenaire avait été dotée de crédits significatifs en 1993 et 1994.

Concernant les statistiques relatives aux déportés, **M. Philippe Mestre** a indiqué que ses services étaient dépendants des informations fournies par les associations compétentes auxquelles il avait demandé des précisions.

S'agissant de la date de la fin de la Guerre d'Algérie, il a rappelé que le Gouvernement, qui estimait que ce problème relevait de la compétence des associations concernées, faisait preuve de souplesse en demandant aux préfets d'assister aux cérémonies prévues aux deux

dates habituellement choisies, à savoir le 19 mars ou le 16 octobre de l'année.

*Enfin, en réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, il a précisé que, s'agissant du retour des déportés, une cérémonie serait prévue le 30 avril prochain, reconnue "journée nationale de la déportation", et qu'une "manifestation de grande ampleur" se déroulerait au camp du Struthof au mois de juin.*

*Estimant que les différences d'évaluation entre le coût de la retraite anticipée et celui de la préretraite provenaient du plafonnement du salaire versé et du poids des retraites complémentaires, M. Philippe Mestre a souligné que le dispositif de la préretraite "n'ouvrait pas de brèche" sur les règles relatives à l'âge de la retraite du régime général de sécurité sociale.*

## II - EXAMEN DE L'AVIS

*Réunie le mercredi 23 novembre 1994 sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Guy Robert sur les crédits relatifs aux anciens combattants dans le projet de loi de finances pour 1995.*

*Il a tout d'abord indiqué que le projet de budget s'élevait environ à 27 milliards de francs, soit une hausse de 0,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.*

*Il a précisé que cette augmentation était largement inférieure à l'évolution des charges du budget général mais qu'il convenait néanmoins de remarquer que la réduction du nombre de bénéficiaires de pensions aurait dû mécaniquement entraîner une contraction du budget de l'ordre de 1 %.*

*Après avoir rappelé que la population des ressortissants de l'Office national des anciens combattants (ONAC) recouvrait environ 3,5 millions de personnes, il a évoqué tout d'abord les missions traditionnelles remplies par le projet de budget.*

*Il a précisé que les crédits relatifs à la dette viagère s'élèveraient à 22,2 milliards de francs enregistrant à la fois les effets de la diminution du nombre de bénéficiaires, de l'ordre de 3,4 % et de l'indexation des pensions sur le rapport constant.*

*Il a souligné, à cet égard, que si l'indexation sur l'évolution du traitement moyen de la fonction publique, instaurée par la loi de*

*finances pour 1990, avait certainement eu des effets positifs par rapport à l'ancien dispositif, un effort s'imposait néanmoins pour assurer une meilleure information des associations d'anciens combattants.*

*Il a indiqué ensuite que les subventions versées à l'ONAC faisaient notamment l'objet d'une mesure nouvelle d'un million de francs destinée à améliorer la prise en charge des pupilles de la Nation et les secours versés aux anciens combattants en Afrique du Nord non éligibles au fonds de solidarité spécifique.*

*S'agissant de l'action sanitaire en faveur des anciens combattants, il a précisé que le remboursement des soins aux pensionnés représenterait globalement 2,7 milliards de francs et a souligné que la subvention de fonctionnement versée à l'Institut National des Invalides ferait l'objet d'une mesure nouvelle permettant l'embauche de six agents supplémentaires.*

*Il a indiqué enfin que la subvention relative aux frais des centres d'appareillage, égale à 64 millions de francs, ne progresserait pas en 1995.*

*Concernant la politique de la mémoire, il a indiqué que la mission du Cinquantenaire des débarquements et de la Libération bénéficierait d'une rallonge de 50 millions de francs pour contribuer au financement des cérémonies prévues pour l'année prochaine.*

*Il a noté par ailleurs l'amélioration des crédits d'investissement relatifs aux nécropoles et sépultures tout en constatant la baisse des crédits, inscrits au chapitre 43-02, relatifs aux musées et monuments commémoratifs.*

*Abordant ensuite les nouveautés du projet de budget, il a souligné tout d'abord la revalorisation significative du Fonds de solidarité spécifique en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord qui passerait de 270 en 1994 à 484 millions de francs en 1995.*

*Après avoir rappelé les conditions d'accès au Fonds, il a précisé que celui-ci comptait 22.136 allocataires en juin 1994 et que l'allocation différentielle versée était en moyenne de 1.425 francs par mois.*

*Puis, il s'est félicité des mesures prévues pour 1995 relatives à la correction des inégalités en matière de pensions qui visent, d'une part, à atténuer l'effet de la cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des Etats d'Outre-Mer devenus indépendants pour un montant total de 31,4 millions de francs et, d'autre part, de lever le blocage des pensions des plus grands invalides pour la partie inférieure à 360.000 francs par an, pour un coût de 7 millions de francs.*

*Il a indiqué que des mesures particulières étaient prévues pour accélérer le règlement de l'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation et en faveur des victimes de la captivité en Algérie.*

*Abordant enfin les problèmes non résolus par ce budget, il a rappelé que le projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord, adopté par le Sénat le 3 mai dernier, n'avait toujours pas été examiné par l'Assemblée nationale, au risque de pénaliser les anciens combattants qui devaient en bénéficier dès le 1er janvier 1994.*

*Il a rappelé que les plus récentes simulations du Gouvernement avaient confirmé le caractère utopique de la mise en oeuvre d'une retraite anticipée pour les anciens d'Afrique du Nord dont le coût minimal serait de 125 milliards de francs.*

*Il a indiqué que le Premier Ministre par lettre du 3 novembre avait demandé la mise en place d'un mécanisme de pré-retraite pour les anciens d'Afrique du Nord, chômeurs en fins de droit et allocataires du fonds de solidarité pendant une période minimale estimée à six mois, le tout dans une enveloppe budgétaire de 4 milliards de francs environ.*

*Il a rappelé que ce dispositif avait été introduit par amendement du Gouvernement à la fin de la première lecture du projet de loi de finances.*

*Parmi les problèmes en suspens, il a souligné également la question de l'indexation du plafond de la retraite mutualiste majorée et la prorogation du délai de forclusion pour souscrire à cette retraite.*

*Puis M. Guy Robert, rapporteur pour avis, a présenté trois amendements, le premier visant à introduire dans la loi un plafond indexé pour l'allocation différentielle, le second à substituer les termes "pré-retraite" aux termes "préparation à la retraite" et le troisième à assouplir les règles de forclusion applicables à la rente mutualiste.*

*M. Roland Huguet a estimé que si les revendications des anciens combattants n'étaient pas toutes prises en compte dans ce projet de budget, ce dernier comportait néanmoins une avancée significative à l'article 51 bis qui conduirait son groupe à émettre un vote positif. Il a indiqué qu'il n'était pas hostile à l'introduction de la notion d'allocation de pré-retraite.*

*M. Jean Chérioux s'est déclaré favorable à ce projet de budget, compte tenu des avancées enregistrées, tout en soulignant les*

*risques de confusion que pourrait engendrer l'introduction du terme "préretraite".*

**M. Jean Madelain** a estimé que, compte tenu de la diversité des situations dans le monde combattant, les mesures ciblées étaient préférables à des mesures générales et trop coûteuses et a souligné que le dispositif proposé par le Gouvernement allait dans le bon sens. Il a proposé d'introduire la notion "d'allocation de préretraite des anciens combattants d'Afrique du nord" de nature à éviter toute confusion.

**M. Claude Huriet, président,** a souligné le mauvais état de certains cimetières de soldats français à l'étranger, notamment au Liban.

**M. Roland Huguet** a remarqué, à cet égard, que, par comparaison, les cimetières militaires anglais ou allemands en France étaient très bien entretenus.

Après les interventions de **MM. Guy Robert, rapporteur pour avis, Jean Madelain et Jean Chérioux,** la commission a adopté trois amendements :

- le premier, à l'article 51 bis, vise à fixer, au niveau législatif, à 4.500 francs par mois le montant de l'allocation différentielle versée par le fonds de solidarité et à prévoir son mode d'indexation ;

- le deuxième a pour objet de substituer les termes "allocations de préretraite des anciens combattants d'Afrique du nord" aux termes "allocations de préparation à la retraite" dans l'ensemble du dispositif de l'article 51 bis ;

- le troisième insère un article additionnel après l'article 51 bis qui tend à instituer un délai de forclusion de dix ans à compter de la délivrance de la carte ou du titre de combattant pour autoriser la souscription d'une rente mutualiste majorée.

Sous réserve de ses observations et de ses trois amendements, la commission, à l'unanimité des membres présents, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1995 et des articles 51, 51 bis et 52.

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de budget, qui s'élève à près de 27 milliards de francs en 1995, permettra au ministère des anciens combattants d'assumer au mieux les missions qui sont traditionnellement les siennes : la politique de la mémoire demeurera soutenue par la poursuite de la commémoration du cinquantième de la Libération et de la fin de la Seconde guerre mondiale ; l'Office national des anciens combattants (ONAC) connaîtra une légère hausse d'effectifs pour mieux assurer ses tâches quotidiennes ; l'action sanitaire, dont l'Institution nationale des invalides demeure l'instrument exemplaire, voit ses ressources maintenues à bon niveau ; les crédits de la dette viagère enregistrent les effets positifs de l'indexation sur le rapport constant.

Le projet de loi de finances, dans la forme où il a été adopté par le Conseil des Ministres le 21 septembre dernier, contient des mesures incontestablement positives pour le monde combattant : les crédits du Fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord (AFN) sont significativement revalorisés ; certaines injustices en matière de pensions, qu'il s'agisse des pensions des invalides les plus gravement touchés ou de celles des ressortissants des anciennes possessions de la France Outre-Mer, sont heureusement corrigées ; les droits de certaines catégories particulières d'anciens combattants, notamment des patriotes résistants à l'occupation, sont mieux reconnus.

Par surcroît, le projet initial, comme le monde combattant le souhaitait, est en passe d'être fortement amélioré à l'occasion de sa discussion devant le Parlement. En effet, le Gouvernement a présenté un dispositif de préparation à la retraite qui permettra aux anciens combattants chômeurs de longue durée et allocataires du

fonds de solidarité depuis six mois au moins, d'obtenir une allocation calculée sur la base de 65 % de leurs derniers salaires de référence.

Ce mécanisme, dont la cible est précise et bien circonscrite, complètera harmonieusement le dispositif de caractère moins sélectif et plus général inclus dans le projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants d'Afrique du Nord, qui était lui-même issu d'un amendement déposé par le Sénat au cours de la discussion de la loi de finances pour 1994. Au demeurant, la mise en oeuvre de ce dispositif, adopté par notre Haute Assemblée le 3 mai dernier, devient maintenant de plus en plus urgente.

Votre commission a néanmoins estimé nécessaire d'adopter un amendement garantissant l'indexation et la revalorisation à 4.500 francs du montant du plafond de calcul de l'allocation différentielle.

Par ailleurs, elle a souhaité que les termes d'"allocation de préretraite aux anciens combattants d'Afrique du nord" soient substitués, dans le dispositif, aux termes moins appropriés d'"allocation de préparation à la retraite".

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à porter à deux ans, à compter de la délivrance du titre ou de la carte de combattant, le délai de souscription d'une rente mutualiste majorée.

Sous ces trois réserves, elle a décidé, à l'unanimité de ses membres, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des anciens combattants et des victimes de guerre, contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.



## **I. L'EXERCICE DES MISSIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE**

Comme chaque année, il convient de s'assurer que les crédits sont de nature à permettre au ministère des anciens combattants de remplir ses missions traditionnelles, qu'il s'agisse du droit à réparation des victimes des combats, de la prise en charge des soins qu'ils requièrent ou encore de l'entretien du patrimoine et de la célébration de la mémoire.

Auparavant, il est utile de revenir sur l'évolution des effectifs concernés.

### **A. LES RESSORTISSANTS DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS**

Il est paradoxalement difficile de déterminer le nombre de titulaires d'un titre de combattant, encore en vie pour chaque catégorie de conflits.

En effet, les services qui sont chargés d'assurer l'instruction des demandes de cartes et titres, s'ils connaissent précisément le nombre de demandes rejetées ou en cours d'instruction, n'assurent pas le suivi des titulaires. Ils ne sont donc pas en mesure de préciser, par exemple, avec certitude, parmi les 4.843.732 titulaires de la carte de combattant au titre de la guerre 14-18 combien sont encore en vie aujourd'hui. Ce n'est que de manière très approximative que le nombre d'anciens « poilus » survivant aujourd'hui est estimé aux environs de 5.000.

Dans la mesure où ces personnes sont susceptibles de bénéficier des prestations de l'Office national des anciens combattants, ce dernier tient néanmoins un état de ses ressortissants en effectuant certaines extrapolations et en tenant compte des risques de double compte. Cette évaluation repose sur le nombre de pensions d'invalidité (militaires et civiles), d'une part, et sur le nombre de cartes et titres délivrés aux postulants non pensionnés, d'autre part.

Ces données sont réajustées en fonction des tables démographiques de mortalité. Pour mémoire, on rappellera qu'au 1er janvier 1994, la Direction des pensions recensait 567.709 titulaires d'une pension militaire d'invalidité et 63.734 titulaires d'une pension de victimes civiles, soit un nombre total de **633.443 pensionnés**.

L'état numérique des ressortissants de l'ONAC, en projection au 1er janvier 1995, ferait apparaître, au total, **3,3 millions de bénéficiaires**.

**Etat numérique des ressortissants  
de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre**

*(prevision au 1er janvier 1995)*

CONFLIT	RESSORTISSANTS PENSIONNÉS	RESSORTISSANTS NON PENSIONNÉS	TOTAL GÉNÉRAL
Guerre 1914/18 et T.O.E.	18.284	2.278	20.562
Guerre 1939/45	354.043	1.423.258	1.602.301
Indochine-Corée	(2)	148.423	148.423
A.F.N. (3)	239.079	1.283.063 (4)	1.522.142
Titre de reconnaissance de la Nation (loi du 4 janvier 1993)		30.000	30.000
Pupilles de la Nation		400 (5)	400 (5)
<b>TOTAUX</b>	<b>611.406</b>	<b>2.887.422</b>	<b>3.323.828 (1)</b>
Veuves non pensionnées		1.000.000	1.000.000
		<hr/> 3.887.422	<hr/> 4.323.828

(1) Après abattements

(2) Nombre inclus dans le conflit 1939/1945

(3) Evénements d'A.F.N. et toutes opérations visées par la loi du 6 août 1955

(4) Correspond au nombre de T.R.N. délivrés pour les opérations d'A.F.N.

(5) Progression du nombre de pupilles de la Nation par application de la loi du 19 juillet 1993 portant élargissement du statut aux enfants de certains fonctionnaires

Il convient également de rappeler que la population des ressortissants de l'ONAC est susceptible de connaître des évolutions en raison des récentes modifications intervenues dans les règles d'attribution de la carte ou du titre de combattant.

On doit rappeler à cet égard :

- la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative à la carte du combattant qui élargit la possibilité de délivrance de la carte à l'ensemble des différents conflits que la France a connus ainsi qu'à ceux dans lesquels les forces françaises pourraient se trouver engagées à l'avenir, y compris dans le cadre des interventions sous mandat international ;

- les dispositions prises dans le cadre de la loi du 4 janvier 1993 précitée qui ont permis de réduire de six points à cinq (soit 30 points), le nombre d'actions de feu ou de combat exigé des anciens combattants d'Afrique du Nord pour obtenir la qualification de leurs services en unités combattantes, ceci dans le souci de rétablir une certaine égalité entre les générations du feu ;

- la loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 qui a étendu la qualité de pupille de la Nation aux enfants des agents publics décédés, soit au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, soit au cours d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction. L'élargissement concerne également les enfants des personnes qui, quel que soit leur statut, ont trouvé la mort du fait de leur participation à une mission de sécurité publique sous l'autorité de l'Etat. Le nombre de jeunes gens susceptibles de solliciter la qualité de pupille de la Nation du fait de cette loi est d'environ 150 personnes.

## B. LA DETTE VIAGÈRE : UNE DIMINUTION IMPUTABLE À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

Les crédits relatifs à la dette viagère représentent, en 1995, 82 % du budget des anciens combattants, soit 22,2 milliards de francs.

Cette somme recouvre :

- 19,242 milliards de francs au titre des pensions civiles et militaires d'invalidité (*chapitre 46-22*),

- 2,460 milliards de francs au titre de la retraite du combattant (*chapitre 46-21*),

- 536 millions de francs pour les indemnités et allocations accessoires (*chapitres 46-25 et 46-26*).

Ces crédits, qui assurent le droit à réparation de la Nation envers ceux qui ont été victimes des combats et de leurs ayants droit, enregistrent les effets divergents d'une diminution de leur base démographique de calcul et d'une revalorisation du point d'indice de pension.

### **1. Les ajustements à l'évolution démographique**

Compte tenu de la pyramide des âges, le nombre de titulaires de pension tend à diminuer d'environ 3,3 % par an.

Les extinctions de droit à pension ne sont que partiellement compensées par les attributions de pensions de veuve au titre de la seconde guerre mondiale ou de pensions d'invalidité au titre des conflits récents résultant des engagements internationaux de la France ainsi que par les révisions de pension pour infirmité nouvelle ou pour aggravation.

Il en résulte donc **une diminution mécanique de 850 millions de francs** environ des besoins financiers au titre de la dette viagère.

Il convient toutefois de noter que le projet de loi de finances pour 1995 contient deux mesures qui justifient un abondement de crédits supplémentaires :

- la revalorisation partielle des pensions militaires d'invalidité pour les pensions supérieures à 360.000 francs par an entraîne une dépense de 8 millions de francs en 1995 (cf. II *infra*) ;

- l'entrée en vigueur du statut des victimes de la captivité en Algérie, issu de la loi du 30 juin 1994, entraîne l'inscription de 30,6 millions de francs supplémentaire.

### **2. La mise en oeuvre du rapport constant**

Depuis l'intervention de la loi de finances pour 1990 (article 123), la valeur du point d'indice des pensions militaires et civiles d'invalidité doit évoluer comme le traitement moyen de la fonction publique, en tenant compte, à la fois :

- des mesures générales affectant les traitements de la fonction publique,

- et des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires pendant l'année écoulée, y compris au niveau des accessoires du traitement (supplément familial de traitement, prime de croissance).

La mise en œuvre de la revalorisation du point d'indice est assortie de l'avis préalable d'une commission tripartite, composée de représentants du Parlement, de l'administration et des associations.

Le nouveau mode de calcul semble contesté par certaines associations d'anciens combattants et victimes de guerre qui estiment qu'il ne serait pas aussi avantageux que l'Administration le prétend et qui regrettent de ne pouvoir vérifier la validité des régularisations régulièrement mises en œuvre.

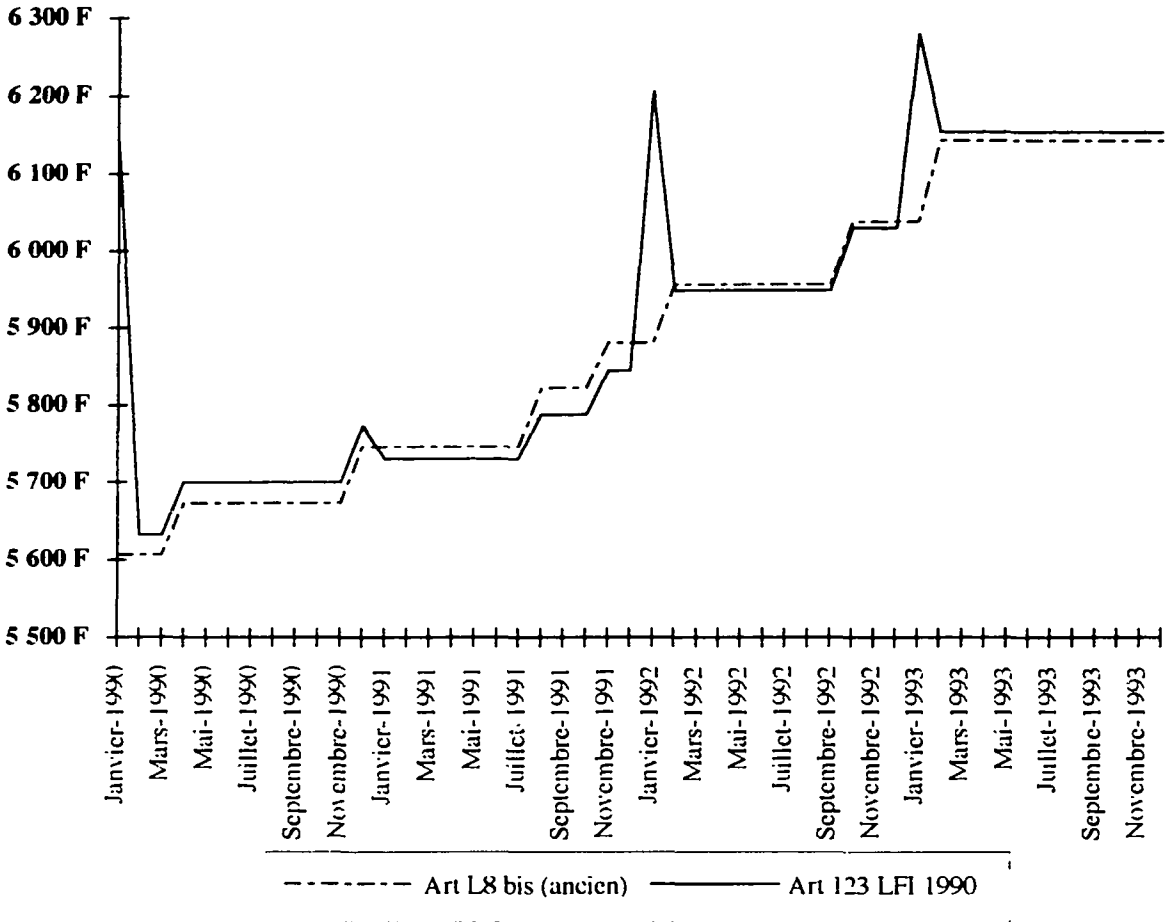
Il est vrai que la formule de calcul de l'indice synthétique, qui opère une pondération à partir de l'évolution des traitements de près de 300 catégories de fonctionnaires, n'est pas particulièrement lisible.

Il n'en reste pas moins que la revalorisation au titre du rapport constant demeure significative puisqu'elle entraîne, pour 1995, une mesure financière d'un montant total de **553 millions de francs** comprenant la dotation prévisionnelle pour 1995 et l'effet de la régularisation sur 1994.

En tout état de cause, la mise en œuvre du rapport constant, fondé sur l'indice moyen d'évolution des traitements de la fonction publique, apparaît globalement plus avantageuse que la formule de l'ancien article L.8 bis du code des pensions civiles et militaires d'invalidité lequel, en vertu de ce que l'on appelait «*la règle de Balthazar*», était indexé sur le traitement afférent à l'indice 235 brut de la grille des fonctionnaires, soit le traitement d'huissier chef.

Une étude comparative, opérée à partir de l'évolution, entre 1990 et 1993, d'une pension d'invalidité au taux de 100 % avec allocation de grand mutilé (indice 1000), fait apparaître que le nouveau système d'indexation a généré au total un avantage de 1.332,50 francs sur la période. Le graphique ci-après montre l'évolution des deux courbes : la courbe en gras correspond au montant de la pension tel qu'indexé actuellement ; la courbe en pointillés retrace le montant théorique de la même pension si l'ancienne indexation avait été maintenue. L'écart entre les deux courbes correspond à l'avantage financier procuré par la mise en place du nouveau dispositif compte tenu des régularisations annuelles.

## Evolution comparée des pensions d'invalidité sous l'ancien et le nouveau régime d'indexation



Votre rapporteur, qui est par ailleurs membre de la commission tripartite réunie pour l'application de l'article L.8 bis du code précité, souhaite, en tout état de cause, que l'information transmise à l'occasion des revalorisations soit la plus claire et la plus pédagogique possible.

### C. LE MAINTIEN DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS DE L'ONAC

L'Office national des anciens combattants (ONAC) est un établissement public administratif dont l'origine remonte à la III<sup>ème</sup> République. Sa forme définitive résulte de l'ordonnance du 7 janvier

1959. L'office est chargé «*de veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux de ses membres*».

L'Office est le partenaire privilégié de l'Etat pour l'exercice du devoir de la reconnaissance de la Nation. Sans se départir de ses responsabilités régaliennes, l'Etat s'appuie sur le réseau des services départementaux de l'Office pour offrir un service de proximité aux ressortissants. Tel est le cas notamment pour l'instruction des dossiers d'allocation du fonds de solidarité.

Le mouvement de modernisation des procédures administratives conduit à transférer, sur les services d'administration centrale du ministère, les tâches administratives liées à la gestion des pensions afin de permettre à l'Office de se recentrer sur ce qui est sa raison d'être, à savoir les interventions sociales en faveur de ses ressortissants. Le projet d'administration, en date du 29 juin 1993, a confirmé la vocation, essentiellement sociale, de l'office.

Le projet d'administration du 29 juin 1993 précise les missions propres à l'ONAC des activités que celui-ci exerce pour le compte du ministère des anciens combattants.

L'ONAC exerce ses **missions propres** dans les domaines suivants :

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

- l'assistance administrative et le conseil à ses ressortissants ;

- les relations publiques auprès des anciens combattants.

Par ailleurs, il assure **pour le compte du ministère** des anciens combattants :

- l'instruction au niveau départemental des demandes de cartes et titres ;

- l'instruction des demandes d'allocation au fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du Nord ;

- le secrétariat des commissions départementales de l'information historique pour la paix.

L'ONAC a connu en 1992 et en 1993 de fortes réductions d'effectifs interrompues en 1994. Les moyens de l'ONAC devraient connaître, en 1995, un léger mouvement de progression des effectifs.

L'ensemble de la participation du budget de l'Etat à l'ONAC devrait s'élever à 276 millions de francs environ.

**La contribution aux frais d'administration (chapitre 36-51) est augmentée de 5,8 millions de francs pour permettre la création de 33 emplois supplémentaires. Elle atteint donc 222 millions de francs.**

**La participation aux dépenses sociales de l'ONAC est fixée pour 1995, à 54.25 millions de francs. Une mesure nouvelle d'un million de francs est prévue, d'une part, pour assurer un ajustement aux besoins en raison de l'augmentation du nombre de pupilles de la Nation dans le cadre de la loi du 19 juillet 1993 susvisée et, d'autre part, pour faciliter l'attribution de secours aux anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée et qui ne sont pas éligibles au fonds de solidarité spécifique.**

Il convient au demeurant de rappeler que l'ONAC joue un rôle essentiel pour l'instruction des demandes d'allocation au titre du Fonds de solidarité des anciens d'A.F.N. qui fera l'objet d'un examen ultérieurement. Afin de préciser le rôle de l'ONAC, quelques indications doivent être apportées sur les maisons de retraite et les écoles de rééducation professionnelles gérées par ses soins ainsi que sur sa politique d'action sociale.

### **1. Les maisons de retraite de l'ONAC**

L'ONAC assure la gestion de **quinze établissements de retraite** d'une capacité potentielle de 1.200 places sur tout le territoire national.

Le taux moyen d'occupation des maisons de retraite de l'ONAC est de 83,9 % en 1993, contre 95 %, en moyenne, dans les établissements d'hébergement de personnes âgées.

La moyenne d'âge des résidents est de 80 ans pour les hommes et de 83 ans pour les femmes. Les maisons de retraite de l'ONAC se caractérisent par l'hébergement d'une population à majorité masculine (50,20 %) et par une forte proportion (35 %) de résidents invalides nécessitant un hébergement en secteur médicalisé.

Une mission d'études confiée par l'Office en 1993, au *Centre international de recherches et d'étude sur la vie sociale (CIREV)*, a conclu que la situation concurrentielle de ces maisons de retraite imposait un réel effort de promotion. Elle a préconisé le recours à des budgets individualisés, la mise en place d'équipes de



direction formées à la gestion, à la sensibilisation et à la formation professionnelle des personnels, en insistant sur la nécessaire qualification des personnels affectés aux tâches de soins.

Il est à noter que si 70 % environ des pensionnaires acquittent l'intégralité du prix de journée -qui varie, pour 1994, entre 197 francs et 326 francs suivant leur degré d'invalidité- l'Office assure, en revanche, une prise en charge solidaire pour environ le tiers de ses pensionnaires d'un montant de 7,6 millions de francs en 1993.

## **2. Les écoles de rééducation professionnelle**

Les dix Ecoles de rééducation professionnelles (ERP) de l'Office accueillent, en 1994, 2.086 stagiaires et emploient environ 200 enseignants.

La part des pensionnés et victimes de guerre ne dépasse pas aujourd'hui 2,6 % des effectifs en formation. 87 % des stagiaires sont des travailleurs handicapés reconnus comme tels par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) dont les frais de formation sont à la charge des organismes de sécurité sociale. Les écoles ont accueilli 140 descendants de harkis en 1994 contre 70 en 1993.

L'âge moyen des stagiaires, qui suivent en général des formations longues et orientées vers le retour à l'emploi, est de 32 ans.

Sur le plan de la gestion, l'année 1994 est marquée par la mise en place de budgets individualisés au niveau des comptes prévisionnels, annexés au budget général de l'Office, qui permettent d'améliorer la déconcentration des crédits.

## **3. La politique d'action sociale de l'ONAC**

La politique d'action sociale de l'ONAC se verra affecter 54,2 millions de francs en 1995, soit un abondement supplémentaire d'un million de francs par rapport à 1994.

Le bilan de l'utilisation des aides en 1993 montre bien la diversité des interventions de l'Office parmi lesquelles prédominent néanmoins les dépenses d'action sociale individuelle en espèces ou en nature qui s'élèvent à 35 millions de francs environ.

## **Politique d'action sociale de l'ONAC en 1993**

*(en milliers de francs)*

<b>Nature des dépenses</b>	<b>Montant</b>
Subventions aux associations	1.776,80
Action sociale individuelle	35.265,58
Frais de rééducation professionnelle (1)	2.465,11
Hébergement en foyers et maisons de retraite conventionnés	2.398,05
Animation des établissements	466,38
Subvention aux Offices des TOM	1.000,00
Transfert en investissement	6.124,42
<b>TOTAL</b>	<b>49.496,35</b>

(1) Pour les pensionnés en centre privé

S'agissant de l'action sociale individuelle, la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord et des veuves d'anciens combattants appelle des précisions particulières.

• S'agissant des anciens d'A.F.N., l'Office est intervenu en 1993 auprès de 3.166 d'entre eux, pour un montant total de 5,523 millions de francs dont 3,922 millions de francs imputés sur les crédits provenant de la subvention de l'Etat. Le montant moyen de l'aide s'élève à 1.750 francs. Ces secours sont réservés aux anciens combattants d'A.F.N. non éligibles au fonds de solidarité spécifique en raison de leur âge, de ressources légèrement supérieures à 4.000 francs par mois (65,4 % d'entre eux sont bénéficiaires du RMI) ou encore d'une antériorité de chômage insuffisante.

Une convention de collaboration a été passée avec l'ANPE pour organiser un partenariat de terrain afin de faciliter le retour à l'emploi de 1.000 anciens combattants chômeurs à compter du 1er janvier 1994.

• Concernant les veuves ou titulaires de la carte d'anciens combattants ou de bénéficiaires du code des pensions, l'aide prend d'abord la forme de secours financiers dispensés à 4.729 veuves en 1993 pour un montant total de

7,8 millions de francs. Il s'agit en majorité de veuves âgées de plus de 60 ans. La moyenne des aides octroyées est de 1.650 francs.

Par ailleurs, les maisons de retraite de l'ONAC ont accueilli, en 1993, 217 veuves d'anciens combattants et 223 veuves de guerre pensionnées.

Enfin, les services départementaux de l'ONAC conseillent les veuves d'anciens combattants pour les démarches administratives à entreprendre afin d'obtenir les aides auxquelles elles ont droit : pensions de vieillesse, allocations de veuvage, prestations familiales pour enfants à charge, allocations de logement, etc.

## D. L'ACTION SANITAIRE

L'action sanitaire au profit des anciens combattants représente **2,8 milliards de francs** dans le projet de budget pour 1995.

Elle se traduit par la prise en charge de diverses dépenses de santé, une aide au fonctionnement de l'Institution nationale des invalides et une contribution aux centres d'appareillage des invalides mutilés ou handicapés.

### 1. La prise en charge de diverses dépenses de santé

Il convient de distinguer le régime spécial d'assurance maladie des invalides de guerre et les soins médicaux gratuits pour les infirmités. Les crédits en question sont purement évaluatifs.

- La loi du 29 juillet 1950 a créé une section «invalides de guerre» dans le régime général de sécurité sociale pour les invalides pensionnés à 85 % et plus, ne bénéficiant d'aucun régime de protection sociale, pour les maladies sans lien avec leur infirmité. L'affiliation est obligatoire.

La dotation budgétaire (*chapitre 46-24*) pour 1995 est fixée à **1,56 milliard de francs**. Elle tient compte notamment de la mise en oeuvre du statut des victimes de la captivité en Algérie instituée par la loi n° 94-488 du 11 juin 1994.

- Aux termes de l'article L. 115 du code des pensions militaires issu de la loi du 31 mars 1919, les prestations médicales,

paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques sont gratuites pour les titulaires d'une pension, dès lors que les prestations sont nécessitées exclusivement par l'infirmité qui ouvre droit à pension.

La dotation prévue à cet effet est de **1,214 milliard de francs** dans le projet de budget pour 1995.

## **2. L'Institution nationale des invalides (INI)**

L'INI, érigée en établissement public administratif le 1er janvier 1992, assure la gestion de deux établissements d'accueil pour les invalides de guerre.

Le centre des pensionnaires connaît une légère diminution du nombre de journées d'activité pour des raisons imputables à l'évolution de la population des ayants droit : la disparition des vétérans de la Première guerre mondiale, l'arrivée plus tardive des anciens de la Seconde guerre mondiale souhaitant rester le plus longtemps possible dans leur région d'implantation et le fait que les anciens d'Algérie ne pourront bénéficier des prestations du centre que dans cinq ou dix ans, expliquent cette tendance.

Le centre médico-chirurgical, dont la capacité d'accueil est de 94 lits, connaît un taux de remplissage de 78 % en 1993 avec une augmentation sensible des activités de rééducation fonctionnelle et neurologique.

L'Institution se voit dotée d'une subvention de fonctionnement (*chapitre 36-52*) d'un montant de **40,27 millions de francs** dans le budget 1995. Cette subvention, qui couvre environ 37 % du budget de l'Institut, se situera en hausse de 2 % par rapport à l'année dernière, afin de permettre la création de cinq nouveaux postes hospitaliers et d'un poste de médecin réanimateur.

Il est important, en effet, que les pensionnaires de l'INI puissent bénéficier d'un personnel de haute qualité, compétent et disponible.

## **3. L'appareillage des invalides de guerre**

Les pensionnés au titre du code des pensions militaires bénéficient de la fourniture, de l'entretien et du remplacement gratuit aux frais de l'Etat des appareils et accessoires requis par leur infirmité (*article L. 128 du code des pensions*).

Le budget des anciens combattants prévoit en 1995 une subvention de 64,12 millions de francs (*chapitre 46-28*) pour assurer cette prestation.

Cette subvention permet notamment d'assurer le financement des 20 centres régionaux d'appareillage et des 97 centres rattachés placés sous l'autorité des directeurs régionaux.

L'activité de ces centres n'est pas tournée exclusivement vers le suivi médical des appareillages des titulaires du code des pensions. Ils assurent également des consultations en faveur des handicapés civils.

Les crédits font l'objet d'une nouvelle ventilation budgétaire en 1995 qui permettra d'identifier la part des crédits dévolus à la *cellule médico-technique de l'appareillage des handicapés*. Ces moyens sont fixés à **2,8 millions de francs** en 1995.

Enfin, l'enveloppe de 64,12 millions de francs financera également, comme les années précédentes, la subvention versée par le ministère au *Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés*.

Le centre, dont le budget global s'élève à 2,5 millions de francs environ, accomplit des activités de recherche, dispose d'un laboratoire d'essais, d'un département d'appareillage pour les cas complexes, d'un département de documentation et enfin d'un département de formation.

A la demande du ministre qui a souhaité, dès sa prise de fonctions, que le CERAH développe l'aspect européen de son domaine de compétence, le centre a développé son activité de normalisation et d'essais.

## E. LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

Les crédits relatifs à la politique de la mémoire devraient comprendre, au sens large, les **dépenses de fonctionnement** de l'ensemble des services du ministère et notamment de la *Délégation à la mémoire et à l'information historique*.

Votre rapporteur pour avis ne peut dans le cadre de son rapport que présenter un bilan de l'évolution des **crédits d'interventions** ayant trait à la politique de la mémoire relatifs aux fêtes nationales et cérémonies publiques (*chapitre 41-91*), aux

interventions en faveur de l'information historique (*chapitre 43-02*) et à la *Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération* (*chapitre 113-50*).

Concernant les crédits d'intervention *stricto sensu*, hors Mission du cinquantenaire, ils passent de 19,5 millions de francs en 1994 à 12,8 millions de francs en 1995, en raison de la réduction apparente des interventions dans le domaine des monuments et musées commémoratifs (*chapitre 43-02*).

Les crédits relatifs à la Mission et à la rénovation des sépultures appellent des précisions complémentaires.

### **1. La Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération**

La Mission, aux termes du décret du 10 septembre 1992, est chargée, d'une part, de l'organisation des cérémonies commémoratives du débarquement allié, le 6 juin 1944, et, d'autre part, de susciter, de favoriser et d'animer les initiatives locales, tout au long de la période 1993-1995, soit en jouant un rôle de conseil et de labellisation, soit en apportant son concours financier.

Un groupement d'intérêt public (GIP) présidé par le ministre des anciens combattants, président de la Mission, assure le soutien logistique des opérations. Il regroupe les ministères intéressés (culture, défense, intérieur, affaires étrangères, etc...) ainsi que les collectivités locales concernées lorsqu'elles souhaitent en faire partie. Le secrétariat général de la Mission est assuré par le Délégué général à la mémoire et à l'information historique.

## **CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE COMMÉMORÉS EN 1995**

- 23 janvier :* Fin de l'offensive allemande dans les Ardennes
- 27 janvier :* Libération d'Auschwitz-Birkenau par les Soviétiques
- 2 février :* Libération de Colmar
- 9 février :* Fin des combats d'Alsace
- 9 mars :* Coup de force japonais en Indochine
- 30-31 mars :* Passage du Rhin par la Première armée française
- 17-20 avril :* Libération de la poche de Royan
- 20 avril :* Libération de la pointe de Grave
- 21 avril :* Entrée de De Lattre à Stuttgart
- 1er-2 mai :* Libération de l'île d'Oléron
- 2 mai :* Occupation du Val d'Aoste par l'armée française
- 7 mai :* Capitulation de la Wehrmacht à Reims
- 8 mai :* Entrée en vigueur du cessez-le-feu - Capitulation de Berlin
- 9 mai :* Capitulation des poches de Lorient, Saint-Nazaire, La Rochelle, Dunkerque
- 10-30 mai :* Point culminant du retour des prisonniers de guerre et des déportés
- 2 septembre :* Jour de la Mémoire des réseaux de résistance en Indochine
- Septembre 1995 :* Projet strasbourgeois de grande fête franco-allemande sur le thème du Rhin

Les cérémonies organisées en 1994 ont remporté un grand succès et ont représenté des moments forts de célébration de pages à la fois terribles et glorieuses de notre histoire : le 6 juin 1994, quinze chefs d'Etats et de Gouvernement, 35.000 vétérans et de très nombreux parlementaires étaient réunis à *Omaha Beach*, point d'orgue des manifestations ; les 14 et 15 août, la commémoration des débarquements en Provence a rassemblé notamment 17 Chefs d'Etat d'Afrique noire et trois Chefs d'Etat du Maghreb pour une revue navale sur le porte-avion *Foch*. Enfin, la commémoration de la Libération de Paris (le 25 août 1994) et de la descente des Champs-Elysées (le 26 août 1994), à l'initiative de l'Institut Charles de Gaulle, ont donné lieu à des manifestations de très haut niveau.

La dotation de la Mission s'est élevée à 130 millions de francs en 1994 : en loi de finances initiale pour 1994, 100 millions de francs avaient été prévus, dont 95 millions de francs inscrits spécifiquement sur les budgets des affaires étrangères, de la défense, de la culture et de l'intérieur. En outre, 30 millions de francs avaient été redéployés sur le budget des anciens combattants dans la loi de finances rectificative de 1993.

Comme il a déjà été indiqué, la Mission devra poursuivre son action au cours de l'année 1995 au cours de laquelle de nombreux événements mériteront une commémoration particulière. Tel devra être le cas, en particulier, du souvenir du retour des déportés et des prisonniers de guerre, qui devrait se tenir le 30 avril 1994, reconnue « *journée nationale de la déportation* ».

Afin de poursuivre son action historique de commémoration, la Mission se voit dotée d'une rallonge budgétaire de 50 millions de francs dans le budget 1995.

## **2. La rénovation et l'entretien des sépultures des anciens combattants**

La mémoire de ceux qui sont morts pour la France doit toujours être honorée ; les tombes individuelles ou collectives des soldats « Morts pour la France », dont les charges d'entretien incombent à l'Etat, sont les symboles tangibles de l'hommage et de la reconnaissance que les vivants rendent à ceux dont le sacrifice a assuré la liberté et la grandeur de la Nation.

Les 900.000 tombes regroupées en nécropoles -nécropoles nationales, carrés dans les cimetières communaux, cimetières militaires français à l'étranger- sont entretenues soit par



intervention directe des services du ministère, soit par recours à un personnel autochtone à l'étranger sous la direction des consultants.

Les **crédits d'entretien** des sépultures de guerre, inclus au sein de la dotation globale des services déconcentrés (*chapitre 37-61, article 10*), s'élèveront à **5,525 millions de francs** en 1995 au lieu de 4,525 millions de francs en 1994. Cette revalorisation était particulièrement nécessaire après les mesures de régulation dont ce chapitre a fait l'objet. Les salaires versés à des prestataires étrangers pour l'entretien des cimetières hors du territoire national s'élèveront à 3,5 millions de francs contre 4,72 millions de francs en 1994.

En dehors de l'entretien courant, les sépultures de guerre requièrent également des dépenses d'investissement. Beaucoup reste à réaliser au niveau des ossuaires, des carrés communaux, des cimetières à l'étranger et de l'environnement des lieux de sépulture. Il apparaît souvent que les cimetières de soldats français à l'étranger, au Liban notamment, ne sont pas entretenus convenablement.

Entre 1987 et 1990, dans le cadre d'un plan quinquennal interrompu en 1991, 204.472 tombes ont pu être rénovées pour un montant total de 28 millions de francs environ.

Entre 1991 et 1994, les crédits ont été principalement orientés vers le financement de la nécropole de Fréjus -*le Mémorial des guerres en Indochine*- classée au titre des hauts lieux gérés par le département ministériel. Inauguré par le Président de la République le 16 février 1993, le Mémorial, qui est très visité, a représenté une dépense de 30 millions de francs environ au total.

Le budget 1995 verra l'engagement d'un programme quadriennal de rénovation des sépultures et qui devrait permettre de réserver 42,6 millions de francs d'autorisations de programme à cet effet d'ici à 1998.

Pour 1995, une enveloppe budgétaire de **10 millions de francs d'autorisations de programme** et de 6 millions de francs en crédits de paiement est d'ores et déjà mise en place.

## **II. LES INNOVATIONS POSITIVES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995**

Le projet initial de loi de finances pour 1995 comprend une revalorisation significative des crédits du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du Nord. Il corrige en outre des injustices en matière de pensions.

### **A. UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DU FONDS DE SOLIDARITÉ DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD**

Ce fonds de solidarité qui a été créé par la loi de finances pour 1992 (article 125) a distribué des allocations différentielles à 22.136 anciens d'Afrique du Nord au premier semestre 1994.

Les crédits, de 270 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994, sont portés à 484 millions de francs pour 1995.

#### **1. L'évolution du fonds**

• Le fonds de solidarité créé par l'article 125 de la loi de finances pour 1992 avait été initialement établi en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée et âgés de 57 ans.

L'arrêté du 30 juin 1992 pris pour assurer le versement des indemnités le 1er juillet de l'année, comme prévu par le législateur, s'était avéré relativement sélectif. Outre la condition d'âge fixé à 57 ans, il était prévu par arrêté que le niveau de ressources garanti était de 3.700 francs par mois. En outre, les revenus professionnels nets du conjoint ou du concubin, divisés par le quotient familial, minoré d'une part par enfant à charge, étaient pris en compte pour déterminer le montant de l'allocation différentielle à verser.

Toutefois, en octobre 1992, le revenu a été porté à 3.900 francs par mois par arrêté et les revenus du conjoint ont été entendus de manière moins stricte.

• **La loi de finances pour 1993 (article 158) a abaissé de 57 à 56 ans l'âge d'accès aux prestations du fonds de solidarité.**

L'arrêté du 31 décembre 1992 a tiré les conséquences de cet abaissement. De plus, il supprime toute référence aux revenus du conjoint ou du concubin confirmant ainsi le caractère individuel et nominatif de l'allocation versée par le fonds.

Les insuffisances de la dotation initiale du fonds en 1993, aggravées par les mesures de régulation budgétaire prises dès le 3 février 1993, ont conduit à des retards de paiement en novembre et décembre 1993.

Ainsi, malgré un démarrage difficile, le fonds compte aujourd'hui plus de 20.000 bénéficiaires.

## **2. Le fonctionnement actuel du fonds**

Les conditions d'éligibilité au fonds sont simples et cumulatives : le fonds est réservé aux anciens combattants d'Afrique du Nord résidant en France ou dans les départements d'outre-mer. Ces derniers doivent être titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation et remplir **trois conditions particulières** :

- être **chômeurs de longue durée** : c'est-à-dire privés d'emploi depuis plus d'un an, qu'ils soient inscrits ou non à l'ANPE ;
- être **âgés au moins de 56 ans** à la date de leur demande ;
- disposer de **revenus inférieurs à 4.000 francs par mois**.

Au 1er juin 1994, le fonds de solidarité comprenait 22.136 bénéficiaires.

### **Evolution des bénéficiaires du fonds**

<b>Année</b>	<b>1992 1er semestre</b>	<b>1993</b>	<b>1994 1er semestre</b>
Nombre d'allocataires	5.888	21.206	22.136
Montant moyen de l'allocation mensuelle	1.150	1.325	1.425
Crédits ouverts (LFI) (1)	100	287	270
Exécution (LFI + LFR)	91,4	233,8	343

(1) en millions de francs

L'allocation versée mensuellement, après instruction de la demande par les services départementaux de l'ONAC, est subsidiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de fin de droits ou de l'allocation spécifique de solidarité qu'elle complète. L'allocation constitue, en principe, un revenu imposable dans la catégorie des traitements et salaires.

### **3. Le fonds dans le projet de budget pour 1995**

Les crédits relatifs au fonds s'élèveront à 484 millions de francs, soit une progression significative par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Le Ministère des anciens combattants a ainsi tenu à ajuster le financement du fonds à hauteur des augmentations d'effectifs attendues. Le nombre des bénéficiaires de la classe «1959», massivement mobilisée en Afrique du Nord, sera plus important que celui des allocataires du contingent «1954» qui, appelés à faire valoir leurs droits à la retraite, sortiront du dispositif.

## **B. DES INJUSTICES CORRIGÉES EN MATIÈRE DE PENSIONS**

Le projet de loi de finances pour 1995 enregistre les effets de la «décrystallisation» des pensions des anciens combattants de pays d'outre-mer devenus indépendants et met en oeuvre une revalorisation partielle des pensions les plus élevées. Il assure par ailleurs une meilleure reconnaissance des droits de certains pensionnés.

### **1. La «décrystallisation» des pensions des anciens ressortissants de l'Union française**

Lorsque les possessions françaises d'outre-mer ont accédé à l'indépendance, les pensions d'invalidité ou militaires de retraite versées à leurs ressortissants ont été figées à leur montant de l'époque. Cette cristallisation a résulté de la loi de finances pour 1959 concernant l'Indochine et de la loi de finances pour 1960 (article 71) pour les autres Etats.

Cette mesure étant mal vécue par les anciens combattants concernés, le Premier ministre a demandé à un groupe de travail interministériel de lui faire, en cette année du cinquantième anniversaire de la Libération, des propositions concrètes d'amélioration.

**Au vu de ces propositions, le Premier ministre a décidé les mesures de revalorisation suivantes :**

- les pensions des invalides à 100 % titulaires d'une allocation grand mutilé (1.600 personnes) ont été réévaluées de 20 %. Le coût total de cette mesure est de 2,8 millions de francs ;

- les pensions d'invalidité du code des pensions et les pensions de retraite, versées à 22.600 invalides et à 12.000 veuves, sont réévaluées de 4,75 %. Le coût de la mesure est de 22,6 millions de francs ;

- les retraites du combattant (65.000 titulaires) sont revalorisées de 30 % ; le coût de cette mesure est de 6 millions de francs.

La mise en oeuvre de ce dispositif d'un coût total de 51,4 millions de francs, constitue le geste le plus significatif envers les anciens combattants des anciens pays de l'Union française depuis leur indépendance. Il répond à des considérations d'équité légitimes en procédant à une revalorisation modulée en faveur de ceux qui sont les plus atteints sur le plan physique.

Bien que cette mesure ne constitue qu'une première étape sur la voie d'une conception plus juste du droit à réparation en faveur des ressortissants de pays nouvellement indépendants, votre commission tient à souligner qu'elle rend hommage à ceux qui, venus d'Afrique, d'Indochine, du Maghreb, au nombre de 1.400.000, sont venus combattre les armes à la main sur le sol de France au cours des deux guerres mondiales.

## **2. La revalorisation des pensions des plus grands invalides**

L'article 51 du projet de loi de finances modifie l'article L. 114 bis du code des pensions afin de revenir partiellement sur la mesure de gel, en francs constants, des pensions d'invalidité d'un montant supérieur à 360.000 francs par an.

Il convient de rappeler que le «gel» résulte de la loi de finances pour 1991 (article 120-II). Les pensions dont les arrérages

annuels dépassent 360.000 francs ne bénéficient plus de revalorisation de la valeur du point : leur montant reste bloqué à la valeur de 360.000 francs.

Cette mesure qui concerne près de 1.200 titulaires de pension, victimes de graves handicaps, représente une économie de 70 millions de francs en 1995.

Le dispositif proposé par l'article 51 précité consiste à appliquer à nouveau le rapport constant à la partie de la pension qui n'excède pas le plafond de 360.000 francs par an, soit 30.000 francs par mois exonérés d'impôt sur le revenu. Le coût de la mesure est estimé à 8 millions de francs.

### **3. Une meilleure reconnaissance des droits de certaines catégories particulières**

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit diverses mesures en faveur de certaines catégories particulière d'anciens combattants et victimes de guerre.

- **L'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation est accélérée.**

Les patriotes résistants à l'occupation des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, au nombre de 4.200, se sont vu ouverts en 1993 le droit à une indemnisation d'un montant de 9.100 francs par personne. Cet indemnisation n'est pas reconductible, mais vaut versement pour solde de tout compte.

Les victimes ont ainsi perçu 900 francs en 1993 et 1.800 francs en 1994 grâce à l'inscription de 5,6 millions de francs de crédit en 1993 et 6,5 millions de francs en 1994.

La mise en place d'une dotation de près de 26 millions de francs en 1995 devrait permettre l'achèvement du processus d'indemnisation.

- **Concernant les combattants musulmans, la loi du 30 juillet 1994 relative aux membres des forces supplétives et assimilés en Algérie a prévu la création d'un statut des victimes de la captivité en Algérie. Le coût total de cette mesure est de 56,2 millions de francs.**

- **S'agissant des anciens combattants invalides les plus âgés, le projet de loi de finances prévoit à l'article 52 une**

simplification administrative utile en facilitant la conversion d'une pension temporaire en pension définitive.

Aux termes de l'article L. 8 bis du code des pensions, les infirmités curables ouvrent droit à une pension temporaire renouvelable de trois ans en trois ans en cas de maladie.

L'article 52 précité prévoit que les titulaires d'une pension temporaire pour maladie obtiendront sa conversion en pension définitive dès lors qu'ils auront atteint l'âge de 75 ans au cours de la deuxième ou troisième période triennale de concession temporaire.

Cette mesure permet d'alléger les formalités médicales et administratives normalement prévues à l'issue de la période triennale au bénéfice des invalides les plus âgés.

### **III. DES MESURES ATTENDUES**

Le projet de loi de finances, s'il contenait des améliorations incontestables, ne répondait pas complètement aux problèmes posés par le monde combattant.

Parmi ces problèmes, certains appellent particulièrement l'attention :

- le retard de mise en oeuvre du projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants ;
- la mise en place d'une mesure spécifique en faveur des anciens d'Afrique du Nord âgés de plus de 55 ans ;
- l'abaissement de l'âge d'accès au fonds de solidarité ;
- l'indexation du plafond de la carte mutualiste du combattant ;
- le délai de forclusion pour souscrire à la retraite mutualiste du combattant.

#### **A. LA MISE EN OEUVRE DU PROJET DE LOI RELATIF À LA PENSION DE VIEILLESSE DES ANCIENS COMBATTANTS EN AFRIQUE DU NORD**

Le Gouvernement a adopté en conseil des ministres, le 13 avril dernier, un projet de loi tendant à atténuer pour les anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord les conséquences du

nouveau régime de calcul de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein.

En effet, la loi du 22 juillet 1993 portant sauvegarde des régimes de retraite prévoit que la durée d'assurance exigée pour l'obtention de la retraite à taux plein est allongée de 150 à 160 trimestres. Le décret d'application n° 93-1022 du 27 août 1993 dispose ainsi que cette mesure entre en oeuvre progressivement par addition d'un trimestre de cotisation supplémentaire par an pendant dix ans à compter du 1er janvier 1994.

Dès la discussion de la loi de finances pour 1994, votre commission des affaires sociales avait déposé un amendement visant à permettre de moduler la durée minimale de cotisation en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord. Cet amendement avait finalement dû être retiré après que le Gouvernement eut invoqué l'article 40 de la Constitution qui interdit à l'initiative parlementaire d'aggraver les charges publiques. Le ministre des anciens combattants avait néanmoins exprimé son souhait de donner une réponse favorable à la demande du Sénat. Ainsi, le projet de loi déposé par le Gouvernement (1) le 13 avril dernier vise à permettre à tout appelé, ayant accompli son service en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962, d'obtenir une réduction de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein, proportionnelle à la durée de son service.

S'agissant des dix-huit premiers mois de service qui correspondent à la durée légale du service militaire, la réduction est forfaitaire et égale à un trimestre d'assurance.

Au-delà de la durée légale du service militaire, les anciens combattants d'Afrique du Nord ont droit à autant de trimestres que ceux pendant lesquels ils ont servi sur le terrain.

Le coût de cette mesure, évalué à 2,3 milliards de francs, doit être pris en charge par le fonds de solidarité vieillesse, institué par la loi du 22 juillet 1993, qui est alimenté par une fraction de la contribution sociale généralisée et par divers droits sur les alcools et boissons non alcoolisées.

La Haute Assemblée avait bien voulu suivre sa commission (2) en adoptant ce projet de loi sans modification au cours de sa séance du 3 mai dernier.

(1). Projet de loi n° 344 (1993-1994) relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord.

(2). Rapport Sénat n° 374 (1993-1994) de M. Guy Robert, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants d'Afrique du Nord.



Tel n'a pas été le cas à l'Assemblée nationale dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a rejeté à l'unanimité ce texte au cours de sa séance du 18 mai 1994.

Il est à noter que la position de l'Assemblée nationale n'était pas justifiée sur le fond par le contenu du projet de loi, mais par l'absence de mesures concernant la mise en oeuvre d'une retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord.

Sur ce dernier point, votre commission avait exprimé les légitimes interrogations qui étaient les siennes vis-à-vis d'une disposition dont le coût était évalué à l'époque par le Gouvernement à 60 milliards de francs. Les simulations conduites ultérieurement par le ministre du budget à la demande de l'Assemblée nationale ont d'ailleurs montré que ce coût de 60 milliards de francs était encore inférieur à la réalité.

Votre rapporteur ne peut que regretter le retard pris dans la discussion de ce texte qui comporte des conséquences concrètes et positives pour près de 11 % des appelés du contingent concernés par le dispositif. Il convient de noter au demeurant que ce dispositif, qui aurait dû s'appliquer dès le 1er janvier 1994 -date de mise en oeuvre de la réforme du calcul de la période minimale de cotisation de retraite-, ne pourra désormais être mis en oeuvre au mieux qu'au 1er janvier 1995, au détriment des anciens combattants qui auraient pu en bénéficier dès cette année.

Selon les dernières informations communiquées par M. le Ministre des anciens combattants et victimes de guerre, le Gouvernement aurait demandé l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 20 décembre prochain.

## **B. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE MESURE EN FAVEUR DES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD ÂGÉS DE PLUS DE 55 ANS**

La mise en oeuvre d'une retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord a été chiffrée avec la plus grande précision par les services de la direction du budget du ministère des finances à la demande du rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Selon l'hypothèse de remplacement des actifs salariés partants, le coût a été évalué entre 125 et 204 milliards de francs pour les seuls assurés au régime général de sécurité sociale.

Par ailleurs, le coût de la mesure de retraite anticipée aux seuls anciens combattants en Afrique du Nord qui sont chômeurs en fin de droits serait de près de 12 milliards de francs.

Dans ces conditions, il apparaît clairement que les demandes récurrentes qui tendent à l'institution d'une retraite anticipée à partir de 55 ans, reprenant ainsi l'esprit de la mesure d'abaissement de l'âge de la retraite avant 65 ans instituée par la loi du 21 novembre 1973, ne peuvent être raisonnablement assumées par les régimes sociaux ou par le budget de l'Etat dans un contexte de maîtrise des déficits publics.

Afin néanmoins de tenir compte des préoccupations dont la représentation nationale s'était fait l'écho, le Premier ministre, par lettre en date du 3 novembre 1994, s'est déclaré prêt « à aller plus loin » dans toute la mesure compatible avec son souci de ne pas voir altérer la réforme du régime des retraites.

Il a demandé au Ministre du budget et au Ministre des anciens combattants et victimes de guerre de proposer une mesure qui « permettrait aux anciens combattants en Afrique du Nord chômeurs de longue durée en fin de droits et allocataires depuis un certain temps du fonds de solidarité de bénéficier d'un mécanisme de préretraite ».

Ce dispositif a été présenté par un amendement du Gouvernement le 16 novembre dernier au Palais Bourbon à la fin de la première lecture du projet de loi de finances. Il a été adopté par l'Assemblée nationale et est devenu l'article 51 bis de ce projet de loi.

Le dispositif proposé consiste à offrir au bout de six mois de perception de l'allocation différentielle du fonds de solidarité, la faculté au bénéficiaire de choisir une « allocation de préparation à la retraite ».

Le montant de cette allocation est égal à 65 % de la moyenne des revenus mensuels d'activité professionnelle de l'année ayant précédé la privation d'activité.

L'allocation est plafonnée à 7.000 francs en montant brut de cotisations : ce plafonnement permet de limiter à six mois la durée minimale de perception de l'allocation différentielle tout en maintenant à son niveau initial l'enveloppe de 4,2 milliards de francs prévue par le dispositif.

Les cotisations sociales font l'objet d'un traitement distinct selon qu'il s'agisse du régime d'assurance vieillesse ou du régime d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès.

• Les cotisations d'assurance vieillesse sont prises en charge par le fonds de solidarité institué par la loi du 22 juillet 1993

visé à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale. Cette démarche apparaît cohérente avec la philosophie du fonds qui était de distinguer entre les avantages à caractère contributif qui doivent continuer à relever de l'assurance vieillesse et les avantages à caractère non contributif (financement du minimum vieillesse, majoration de pensions pour enfants à charge, périodes validées non cotisées) relevant de la solidarité nationale.

• **Les cotisations d'assurance maladie maternité invalidité et décès** feront l'objet d'une cotisation sociale forfaitaire précomptée sur le montant de l'allocation.

Le dispositif prévoit une **revalorisation automatique** à la fois du montant de l'allocation de préparation à la retraite et du plafond de 7.000 francs applicable pour son calcul.

La mise en paiement de l'allocation de préparation à la retraite suspendra automatiquement le paiement du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique.

Le paiement de l'allocation est suspendu dans trois cas :

- si le bénéficiaire reprend une activité professionnelle,
- s'il peut prétendre à l'attribution d'une pension de vieillesse à taux plein, c'est-à-dire s'il a cotisé pendant la période minimale exigée par les textes,
- s'il atteint 65 ans.

Enfin, l'on notera que le paragraphe II met en place une mesure promise par le ministre des anciens combattants et confirmée par le Premier ministre dans sa lettre du 3 novembre : l'âge d'accès au fonds de solidarité est ramené de 56 ans à **55 ans** à compter du 1er janvier 1995.

Votre commission est satisfaite par ce dispositif qui contribue à l'amélioration de la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord et qui s'inscrit dans la ligne des efforts engagés par la représentation nationale, et notamment par le Sénat en décembre 1993, pour parvenir à ce qu'un traitement particulier soit accordé à ceux qui ont consenti à des sacrifices importants dans une période particulièrement difficile de notre histoire.

Votre commission tient néanmoins à ce que la revalorisation de l'allocation versée par le fonds de solidarité pendant les six mois qui précèdent l'ouverture du droit à l'allocation de préparation à la retraite, soit effectivement inscrite dans la loi et qu'au demeurant il soit instauré une indexation automatique de cette allocation de même nature que celle qui s'applique au plafond

applicable à l'allocation de préparation à la retraite. Elle vous proposera un amendement en ce sens.

De plus, elle souhaite que les termes "allocation de préretraite des anciens combattants d'Afrique du nord" soient substitués à ceux "d'allocation de préparation à la retraite". Un amendement vous sera également proposé à cet effet.

### C. L'INDEXATION DE LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Les crédits de la retraite mutualiste du combattant inscrits au budget du ministère des affaires sociales (chapitre 47-22, article 10) passent de 262,5 millions de francs en 1994 à 304,5 millions de francs en 1995.

Il convient de rappeler que les anciens combattants disposent aux termes de l'article L 321-9 du code de la mutualité, en plus de la majoration spéciale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels de l'intéressé.

Les crédits de la rente mutualiste sont ajustés en fonction de l'équilibre prévisible des besoins. Il convient néanmoins de remarquer que le versement de la rente est limité à un plafond dont le montant est fixé par arrêté. Ce plafond a été fixé à 6.600 francs par le décret n° 94-301 du 13 avril 1994.

Force est de constater qu'aucune disposition de l'actuel projet de loi de finances ne garantit aux anciens combattants un relèvement automatique du plafond de la rente mutualiste.

Bien entendu, ce plafond devrait préserver les droits relatifs des anciens combattants et faire l'objet d'une concertation préalable avec les associations d'anciens combattants.

## D. L'AMÉNAGEMENT DU DÉLAI DE FORCLUSION POUR LA SOUSCRIPTION DE LA RENTE MUTUALISTE DU COMBATTANT

La possibilité d'adhérer à la rente mutualiste majorée est en principe limitée à dix ans après la reconnaissance du droit à la souscription de la rente par le législateur.

Concernant les anciens combattants d'Afrique du Nord pour lesquels les conditions d'attribution de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation ont été modifiées, le délai de forclusion a été prorogé à de nombreuses reprises depuis l'ouverture du droit à souscription par décret du 28 mars 1977.

Le décret du 24 mars 1993 a en dernier lieu repoussé au 1er janvier 1995 le délai de forclusion pour la souscription de la retraite mutualiste majorée.

La loi n° 93-7 du 4 janvier 1993, qui a assoupli les conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, rendra à nouveau nécessaire une prorogation du délai de forclusion pour les nouveaux titulaires de la carte.

A cette occasion, il apparaîtrait utile de mettre en place une réforme demandée depuis longtemps par le monde combattant. Le délai de forclusion pour la souscription de la rente mutualiste devrait courir à compter de la délivrance de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation et être fixé dans chaque cas à dix ans. Votre commission vous proposera un amendement en ce sens.

\*

\* \*

Ainsi qu'elle l'a déjà laissé entendre, **votre commission a adopté trois amendements.**

● **Le premier amendement** a pour objet, au niveau de la loi, de garantir le montant du plafond de ressources assuré par le fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord.

Il procède à une revalorisation à 4.500 francs de ce plafond de ressources, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre dans sa lettre du 3 novembre 1994.

Il institue en outre un dispositif de réévaluation automatique de ce plafond par arrêté interministériel en fonction de l'indice de progression des prestations familiales.

Les garanties apportées aux anciens combattants par cet amendement deviennent d'autant plus nécessaires que les conditions de versement de l'allocation différentielle de solidarité devront impérativement être remplies pendant six mois au minimum par le candidat à la future allocation de préparation à la retraite.

Ce dispositif est parfaitement aligné sur celui proposé par le Gouvernement, pour "l'allocation de préparation à la retraite" fixée à 7.000 francs par mois et réévaluée chaque année.

● **Le second amendement** a pour objet de substituer les termes "allocation de préretraite des anciens combattants d'Afrique du nord" aux termes "allocation de préparation à la retraite" dans l'ensemble du dispositif de l'article 51 bis.

Il reprend ainsi les termes de la lettre du Premier ministre en date du 3 novembre 1993 et du communiqué de presse du ministre des anciens combattants et des victimes de guerre du même jour qui faisaient référence à un "*mécanisme de préretraite*". Toutefois, la dénomination ainsi retenue ne peut permettre de confondre ce dispositif, au plan juridique, avec ceux qui, le plus souvent d'origine conventionnelle, s'appliquent aux salariés dans le cadre de la législation du travail.

● **Le troisième amendement** a pour objet de créer un délai de dix ans à compter de la délivrance de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation, pour permettre au titulaire de la carte ou du titre de décider de constituer une rente mutualiste bénéficiant de la majoration de l'Etat.

Puis, sous réserve de ses observations et des amendements qu'elle soumet à votre examen, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1995 ainsi qu'à l'adoption des articles 51, 51 bis et 52 rattachés à ce budget.

**AMENDEMENTS PRESENTES**  
**PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

Article 51 bis

**Amendement : I -** Après les mots :

montant mensuel total de ressources

rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 125 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) :

. Ce montant est fixé à 4.500 francs pour 1995.

**II -** Rédiger comme suit le début du sixième alinéa du même texte :

L'allocation différentielle visée au deuxième alinéa du présent article ainsi que l'allocation de préparation à la retraite et le plafond mentionné au quatrième alinéa dudit article sont revalorisés... (le reste sans changement).

**Amendement :** Dans le texte proposé par le I de cet article pour remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 125 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), remplacer, à chaque fois qu'ils sont employés, les mots :

de préparation à la retraite

par les mots :

de préretraite des anciens combattants d'Afrique du nord

Article additionnel après l'article 51 bis

**Amendement :** Après l'article 51 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 321-9 du code de la mutualité est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Les anciens combattants titulaires d'une carte ou d'un titre de combattant ouvrant droit au bénéfice d'une rente mutualiste majorée disposent d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de la carte ou du titre pour souscrire à cette rente."



## ANNEXE

**TABLEAU RECAPITULATIF DES CREDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES  
INITIALE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS**

*(en millions de francs)*

<b>MINISTERE DES ANCIENS COMBATTANTS</b>	<b>LFI 1994</b>	<b>PLF 1995</b>
<i>I. - Moyens de fonctionnement</i>	880,35	890,12
<i>II. - ONAC</i>		
36-51 Frais de fonctionnement	217,00	222,23
46-51 Dépenses sociales	53,25	54,25
<i>III. - Dette viagère</i>		
46-21 Retraite du combattant	2504,77	2460,32
46-22 Pensions d'invalidité	19462,69	19242,09
<i>IV. - Action sanitaire</i>		
36-52 Frais de fonctionnement de l'INI	39,50	40,27
46-24 Loi du 29 juillet 1950	1492,00	1562,00
46-27 Soins gratuits	1173,95	1214,32
46-28 Appareillage	64,12	64,12
<i>V. - Fonds de solidarité AFN</i>		
46-10 Crédits du fonds	270,00	484,00
<i>VI. - Interventions diverses</i>		
46-31 Indemnisations	6,88	25,88
46-76 Victimes civiles en Algérie	135,50	167,54
46-04 Secours individuels	2,74	2,80
46-03 Réduction sur transports	63,55	62,05
<i>VII. - Memoire</i>	119,50	62,80
<i>VIII. - Investissements (cp)</i>	8,00	14,07
<b>TOTAL</b>	<b>26884,78</b>	<b>76937,71</b>
<b>MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DE LA VILLE</b>		
47-22 Rentes mutualistes	262,50	304,50