

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 6

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

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

Voir les numéros

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS	11
I. LES SERVICES DU MINISTERE	11
A. UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE A L'ACTION DE MAITRISE DES FINANCES PUBLIQUES	11
1. La poursuite de la reduction des effectifs	11
2. Une forte diminution des moyens de fonctionnement	11
B. LE MAINTIEN DU RESEAU D'ACCUEIL, DE PROXIMITE ET LA POURSUITE DE LA MODERNISATION	12
1. Des services déconcentrés relativement épargnés par la rigueur budgétaire	12
2. La poursuite du programme de modernisation des services	12
3. La poursuite de la rénovation des bâtiments	12
II. LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE	13
A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS	13
1. Les missions de l'Office exercées pour le compte du ministère des anciens combattants	13
2. Les missions qui lui sont propres	13
3. La gestion de centres de rééducation professionnelle	14
4. L'administration de 15 maisons de retraite par l'ONAC	15
5. Les moyens de l'ONAC	17
B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	17
1. Les missions de l'Institution	17
2. Les moyens de l'Institution	18

CHAPITRE II : LES INTERVENTIONS DU MINISTRE DES ANCIENS COMBATTANTS	19
I. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	19
A. LES CENTRES D'APPAREILLAGE	19
B. LES SOINS MEDICAUX GRATUITS	19
C. LES INTERVENTIONS SOCIALES	20
II. L'ACTION EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD	21
A. LE FONDS DE SOLIDARITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN CHOMAGE DE LONGUE DUREE	21
B. LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD	21
III. LA RENTE MUTUALISTE MAJORABLE DU COMBATTANT	22
CHAPITRE III : LA DETTE VIAGERE	25
I. LE MECANISME D'INDEXATION DES PENSIONS	25
A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS	25
B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1996 ET EN 1997	26
C. UN MECANISME AVANTAGEUX, MAIS MAL COMPRIS	26
II. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE LA DETTE VIAGÈRE	27
A. LA DIMINUTION DE LA DETTE VIAGÈRE EN 1997	27
B. LA RÉPARTITION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ	28
CHAPITRE IV : LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE	31
I. LE RETOUR A DES MOYENS ORDINAIRES	31
A. L'ABSENCE DE DOTATIONS EXCEPTIONNELLES POUR L'ANNÉE 1997	31
B. LES CÉRÉMONIES PUBLIQUES ET FÊTES NATIONALES	31
C. L'INFORMATION HISTORIQUE	32
II. LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES	33
A. L'ENTRETIEN	33

B. LE PROGRAMME DE RÉFECTION	34
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE I : ARTICLES RATTACHES	39
ANNEXE II : MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un plafonnement contesté

Dans le projet de budget des anciens combattants, le gouvernement prévoyait la limitation de la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux de grade. Or, il s'avère que cette mesure aurait lésé gravement certaines catégories de pensionnés qui auraient vu leur pension amputée de 30 %, alors même qu'aucune mesure n'était prévue pour étaler cette perte de revenu dans le temps. Votre rapporteur déplorait en outre l'absence de toute consultation préalable avec le monde militaire, bien que des organismes comme le Conseil permanent des retraités ou le Conseil supérieur de la fonction militaire existent dans ce but. Toutefois, le gouvernement s'est rendu compte des inconvénients que présentait cette disposition et a retiré l'article 87 lors de l'examen par l'Assemblée nationale du budget des anciens combattants. Votre rapporteur, qui avait fait voter par la commission des finances du Sénat un amendement tendant à sa suppression, se félicite de cette décision.

2. L'entretien des nécropoles nationales est menacé

L'entretien des nécropoles est assuré soit par intervention directe du département ministériel pour les nécropoles nationales, soit par attribution à des prestataires comme les communes, des associations ou des entreprises, soit enfin, à l'étranger, par le recours à un personnel autochtone sous la direction des consulats. Un effort de rationalisation des méthodes de travail a été entrepris pour améliorer l'efficacité des services d'entretien dans une conjoncture de rigueur budgétaire.

Toutefois, **faute de crédits suffisants, certaines difficultés apparaissent auxquelles il est urgent de trouver une solution.** Ainsi, certaines dépenses comme la construction des bases nécessaires pour héberger les personnels et le matériel ou le renouvellement des appareils de motoculture s'avèrent incontournables. De même, le montant de l'indemnité forfaitaire d'entretien versé annuellement aux communes et aux associations,

qui est bloqué depuis 1980 au niveau de 8 francs par tombe, est très insuffisant et ne permet pas d'obtenir auprès des prestataires concernés un entretien valable.

3. L'assouplissement des conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en Afrique du Nord et du titre de reconnaissance de la Nation

Le 22 octobre 1996, la Commission nationale de la carte s'est réunie afin de définir les mesures d'application de l'accord intervenu entre le ministère des anciens combattants et des victimes de guerre, d'une part, et les associations d'anciens combattants, d'autre part. Ces dispositions, que votre rapporteur approuve, doivent permettre d'assouplir les conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en Afrique du Nord ou du titre de reconnaissance de la Nation. Toutefois, elles doivent encore être soumises à l'arbitrage du Premier ministre avant de pouvoir entrer en vigueur. Votre rapporteur restera donc extrêmement attentif au sort qui sera fait à ces mesures et veillera à ce qu'elles prennent effet dès le 1er janvier 1997, conformément à l'engagement du Ministère auprès des associations d'anciens combattants.

4. La décrystallisation des pensions en faveur des nationaux des Etats issus des anciennes colonies françaises.

L'article 85 prolonge pour l'année 1997 la levée de la forclusion opposable aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants originaires des États de l'ex-Indochine française. **Cette mesure n'a toutefois pas pour effet de revaloriser le point d'indice.** Votre rapporteur admet qu'en raison de l'effort engagé par le gouvernement pour réduire le déficit public, aucune disposition supplémentaire n'intervienne cette année en faveur de la décrystallisation des pensions des nationaux des États issus des anciennes colonies françaises. Cependant, il souhaite que dès l'année prochaine, le Ministère propose un programme quinquennal visant à réduire les écarts considérables existant entre les différentes valeurs du point de pension applicables dans les États issus des anciennes colonies françaises. **En effet, ces écarts n'ont pas d'autres motifs que des contingences historiques: globalement, la valeur du point d'indice est d'autant plus basse que l'indépendance est ancienne.**

5. La retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord: le débat doit continuer

Par décret en date du 9 août 1995, une commission tripartite parlementaires/ administrations/ associations a été mise en place pour évaluer de manière précise et indiscutable le coût des dispositions qui permettraient de donner aux anciens combattants d'Afrique du Nord la faculté de prendre une retraite à taux plein à l'âge de 60 ans, diminué du temps passé sous les drapeaux.

Il ressort des conclusions de ce rapport que le coût net total d'une telle retraite anticipée s'élèverait à 151 milliards de francs de 1996 pour l'ensemble de la période 1996-2004. Un tel effort financier ne peut être demandé aux contribuables. Toutefois, votre rapporteur regrette que le gouvernement ait argué de ces conclusions pour mettre fin à toute négociation avec les associations des anciens combattants d'Afrique du Nord. Votre rapporteur souhaite rappeler que ces discussions avaient été ouvertes à l'origine pour améliorer la situation difficile de certains anciens combattants. C'est pourquoi une reprise de la réflexion tripartite lui paraît nécessaire, qui s'attacherait à dégager une solution pour les anciens combattants d'Afrique du Nord les plus démunis.

6. La majoration des rentes mutualistes des anciens combattants

En 1996, deux améliorations étaient intervenues en faveur des rentes mutualistes des anciens combattants. D'une part, le transfert des crédits destinés à financer le paiement de la retraite mutualiste s'était accompagné de l'indexation du plafond majorable sur l'indice des prix hors tabac. D'autre part, le montant du plafond avait été porté à 7.000 francs, dont le coût avait été financé par moitié par le vote de dépenses non reconductibles du Parlement. **Votre rapporteur propose de faire un nouveau geste en faveur des anciens combattants et de fixer le nouveau plafond à 7.300 francs.** Le coût de cette mesure serait de 2 millions de francs environ.

7. Le projet de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat

Votre rapporteur s'était inquiété du projet de réorganisation des services déconcentrés du ministère des anciens combattants qui prévoyait l'insertion des services territoriaux de l'ONAC et du ministère proprement dit dans un pôle de compétence « affaires sociales », tandis que certaines

attributions régaliennes (cérémonies, mémoire, nécropoles...) auraient été rattachées directement aux préfetures. A terme, l'existence même du ministère des anciens combattants et victimes de guerre risquait d'être remise en cause.

Toutefois, la lettre du Premier ministre adressée au ministère des anciens combattants, qui confirme le maintien en l'état des structures actuelles et l'autonomie des services existants, a dissipé les inquiétudes.

Votre rapporteur se félicite de cette mise au point mais reste attentif à tout nouveau projet éventuel de réforme des services déconcentrés du ministère.

INTRODUCTION

Les crédits proposés pour 1997 s'élèvent à 26,842 milliards de francs, en diminution de 5,4 % par rapport à 1996. Le budget des Anciens combattants présente cette particularité, appréciable en période de rigueur, d'être structurellement orienté à la baisse en raison de la diminution régulière du nombre de ses ressortissants.

Toutefois, la contribution du ministère des anciens combattants à l'effort d'économie porte aussi sur les moyens de fonctionnement des services.

Nature des crédits	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.211,2	1.197,9	- 1,10
Personnel	848,7	843,2	- 0,65
Matériel et fonctionnement des services	96,0	85,5	- 10,94
Subventions de fonctionnement	266,5	269,2	+ 1,01
- dont ONAC	225,2	227,7	+ 1,11
- dont INI	41,3	41,5	+ 0,48
Titre IV- Interventions publiques	27.123,1	25.630,0	- 5,50
- dont dette viagère	21.892,3	21.119,5	- 3,53
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord	2.000,0	1.534,4	- 23,23
Titre V- Investissements exécutés par l'Etat			
- autorisations de programme	33,0	11,3	- 65,76
- crédits de paiement	32,5	13,7	- 57,85
Total général	28.366,8	26.842,1	- 5,37

Avec un montant de 21,1 milliards de francs, la dette viagère (retraites du combattant, pensions militaires d'invalidité et allocations rattachées, représente à elle seule plus de 78 % du budget des anciens combattants et victimes de guerre.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

I. LES SERVICES DU MINISTERE

A. *UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE A L'ACTION DE MAITRISE DES FINANCES PUBLIQUES*

1. La poursuite de la réduction des effectifs

En 1997, l'ajustement des effectifs se poursuit puisque 74 emplois sont supprimés dont 60 en administration centrale. Les dépenses en personnel diminuent ainsi légèrement (- 0,65 %) pour s'élever à 843,2 millions de francs, et ce en dépit des revalorisations salariales liées à l'entrée en vigueur de la septième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

2. Une forte diminution des moyens de fonctionnement

Les crédits disponibles au titre III diminuent de près de 11 % pour se limiter à 85,5 millions de francs. Deux chapitres sont particulièrement affectés par les restrictions budgétaires :

- le chapitre 34.95 (dépenses d'informatique et de télématique) dont les crédits passent de 18,2 millions de francs à 11,5 millions de francs, soit une diminution de 36,8 % ;

- le chapitre 37.93 (plan de modernisation) dont les crédits sont réduits de moitié pour s'élever à 5,4 millions de francs en 1997.

Cette baisse marque une rupture par rapport aux fortes progressions enregistrées pour ces deux postes budgétaires au cours des deux années précédentes.

B. LE MAINTIEN DU RESEAU D'ACCUEIL DE PROXIMITE ET LA POURSUITE DE LA MODERNISATION

1. Des services déconcentrés relativement épargnés par la rigueur budgétaire

Le gouvernement s'est attaché à maintenir le réseau d'accueil de proximité et de traitement des dossiers des pensionnés et des anciens combattants.

La réduction des effectifs des directions interdépartementales a donc été très limitée (- 1 % seulement) en comparaison de celle intervenue au sein de l'administration centrale (- 8,5 %).

En outre, alors que les moyens de fonctionnement sont globalement en nette diminution, les services déconcentrés voient leurs crédits augmenter de 2,9 % pour s'élever à 52,8 millions de francs. Cette hausse est destinée à l'équipement de ces services en matériel informatique et de télécommunication.

2. La poursuite du programme de modernisation des services

En 1994 a été validé le schéma directeur informatique qui couvre la période 1994-1998. L'année 1997 devrait être consacrée au renouvellement des matériels et à la consolidation des applications déjà mises en place : fichier unique aménagé, réseau de transmissions de données...

3. La poursuite de la rénovation des bâtiments

Une dotation de 5,6 millions de francs en crédits de paiement et 8 millions de francs en autorisations de programme (chapitre 57-91) est prévue pour la poursuite, en 1997, du programme pluriannuel de rénovation des différents bâtiments du ministère des anciens combattants.

En outre, 8,125 millions de francs en crédits de paiement sont prévus en faveur de la 4ème tranche de travaux du programme de réparation et de reconstruction des sépultures de guerre.

II. LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE

A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

1. Les missions de l'Office exercées pour le compte du ministère des anciens combattants

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

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

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

2. Les missions qui lui sont propres

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

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

- l'action sociale individuelle ou collective : prêts et secours d'urgence à ses ressortissants, protection des pupilles de la Nation.

3. La gestion de centres de rééducation professionnelle

L'ONAC est responsable de 10 écoles de rééducation professionnelle qui accueillent 2.021 stagiaires.

Les stagiaires se répartissent par catégorie de prises en charge de la façon suivante :

Stagiaires à leurs frais et divers	ONAC	Sécurité sociale	Régime Agricole	Aide Sociale	FNE	Ministère des Rapatriés
1,63 %	2,53 %	87,43 %	1,58 %	0,05 %	0,05 %	6,73 %

Depuis 1988, à la demande des pouvoirs publics, les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC développent un programme d'accueil et de formation des filles et fils de Français musulmans rapatriés.

La délégation aux rapatriés prend en charge le coût de ces formations à hauteur de 80 % du prix de journée mois/stagiaire forfaitisé. Sa participation financière s'est élevée à 4.898.183 F en 1994, à 8.023.104 F en 1995 et à 9.986.493 F en 1996. Le Ministère du travail garantit, pour sa part, la **rémunération des stagiaires au titre de la formation professionnelle.**

Les écoles de l'Office proposent un large éventail de formations autour de cinq secteurs principaux d'activité :

- industrie,
- BTP,
- commerce, distribution, services,
- artisanat,
- secteur agricole.

Le dispositif de formation par filières permet à chacun des stagiaires, selon ses possibilités, de préparer un CAP, un BEP, un baccalauréat professionnel ou même un BTS pendant la durée de sa formation.

La formation choisie se déroule sur **deux ans** ; elle est précédée, si besoin, d'une préformation de 3 ou 6 mois (cette préformation est destinée à la remise à niveau de certains stagiaires, ou encore à préciser l'orientation

choisie). La formation de base est sanctionnée par un diplôme de l'Éducation nationale.

4. L'administration de 15 maisons de retraite par l'ONAC

Dans sa gestion des maisons de retraite, l'ONAC est confronté à trois défis :

- la rénovation des bâtiments,
- l'obtention des agréments pour les sections de cure médicale,
- le fléchissement préoccupant du taux d'occupation.

• La rénovation en profondeur des maisons de retraite de l'ONAC exige trois sortes d'actions qui varient selon l'état des bâtiments :

- la mise en conformité aux normes de sécurité, d'hygiène et d'accessibilité ;

- des travaux "simples" à réaliser pour faciliter à moindre coût le fonctionnement normal de chaque maison tels que l'installation d'un ascenseur, de sanitaires modernes ou encore des travaux d'assainissement et d'amélioration du confort ;

- des travaux "lourds" destinés à satisfaire la demande en matière d'accueil : il s'agit de la création de SAPA (service d'aide aux personnes âgées) ou de section de cure médicale là où elles n'existent pas, soit par transformation des locaux existants, soit par construction de bâtiments neufs ou par extension de locaux déjà construits.

360 millions de francs sont nécessaires pour satisfaire l'ensemble de ces besoins dont 60 millions de francs pour résoudre les problèmes immédiats d'hygiène et de sécurité.

Or, le recours à l'emprunt n'étant pas autorisé, l'ONAC ne dispose que de trois sources de financement : l'autofinancement, l'apport de l'Etat et le partenariat avec les associations d'anciens combattants et victimes de guerre.

En 1996, l'Etat avait conclu avec l'ONAC un plan triennal de réhabilitation. Toutefois, seule la première tranche (18 millions de francs en autorisations de programme et de crédits de paiement, ramenés à 13,5 millions de francs dans le cadre des économies imposées par l'Etat) a été mise en oeuvre. Dans la loi de finances initiale pour 1997, aucune inscription budgétaire n'a été effectuée sur le budget des anciens combattants et victimes

de guerre. La poursuite de ce plan repose donc sur l'ONAC qui intègre ses besoins dans sa programmation pluriannuelle.

Votre rapporteur regrette ce désengagement de l'Etat qui remet en cause la poursuite des travaux de réhabilitation des centres gérés par l'ONAC et compromet l'obtention pourtant indispensable de l'agrément pour les sections de cure médicale.

Par ailleurs, l'ONAC s'est attaché à fédérer les partenariats financiers du monde combattant pour la réalisation à Strasbourg d'un établissement à caractère sanitaire qui constituera ainsi le 16ème établissement géré par l'ONAC d'une capacité de 60 lits, destiné à des personnes âgées fortement dépendantes.

Évalué à 29,066 millions de francs hors taxes, ce projet est financé à hauteur de 48,5 % par les associations du monde combattant.

• L'ONAC doit aussi régler le problème de l'agrément pour le forfait soin de ses établissements.

Les agréments pour les sections de cure médicale relèvent des enveloppes médico-sociales gérées par les DDASS. Ils impliquent des contreparties en matière de personnel de soins, d'espace et de commodités. Engager une procédure généralisée d'agrément auprès des Préfets implique en outre d'avoir une connaissance précise des coûts et des charges.

Certaines améliorations ont été engagées par l'ONAC.

Ainsi, à compter de l'exercice 1996, tous les budgets des quinze maisons de retraite ont été individualisés.

En outre, la qualification des personnels a été accrue à travers la résorption des agents de main d'oeuvre exceptionnelle (150 vacataires précaires sans statut), un souci d'encadrement du personnel soignant et enfin, un effort soutenu pour la formation professionnelle (1 million de francs par an en 1994, 1995 et 1996).

Toutefois, de nombreuses mesures restent à prendre.

Les budgets individualisés devront, à l'avenir, être conçus par service et par section d'hébergement de façon à chiffrer le coût de chaque prestation : hébergement, restauration, soins, animation et prévention de la dépendance. Pour cela la redéfinition d'une nomenclature analytique s'avère indispensable.

De même, la qualification des agents reste insuffisante et un redéploiement interne au profit des personnels soignants s'avère nécessaire.

• Or, l'obtention de l'agrément pour le forfait soins conditionne la poursuite par l'ONAC de l'action sociale qu'il dispense, au travers de ses maisons de retraite, auprès de ses ressortissants les plus âgés. En effet, si la tarification actuelle continue de se situer, compte tenu de l'environnement de chaque établissement, dans une bonne moyenne, il n'en reste pas moins que le handicap des sections médicalisées (SAPA), dont le fonctionnement n'est pas pris en charge par les forfaits soins de la sécurité sociale, constitue un obstacle à l'accueil de ressortissants susceptibles d'acquitter le prix de journée par leurs moyens propres. Si jusque là les SAPA rééquilibraient les comptes, les déflections croissantes observées récemment risquent désormais de pérenniser les déficits.

Il convient toutefois de noter que l'Office nationale a engagé cette année, à titre d'expérimentation pour l'ensemble des établissements, une procédure d'agrément pour la maison de retraite du Theil de Bretagne, en Ille-et-Vilaine.

5. Les moyens de l'ONAC

Pour 1997, la subvention d'investissement versée par le ministère des anciens combattants à l'ONAC (chapitre 36-51) progresse de 1,1 % et s'élève à 227,7 millions de francs.

En revanche, la contribution de l'Etat à l'action sociale de l'ONAC (chapitre 46-51) chute de 12,3 % pour se limiter à 46,7 millions de francs. Toutefois, cette forte diminution cache deux mouvements opposés : alors que le chapitre 46-51 est amputé de 8,04 millions de francs afin d'ajuster les crédits aux besoins, la dotation du même chapitre est accrue de 1,5 million de francs pour faire face à l'augmentation du nombre des bénéficiaires du statut de pupille de la Nation du fait des attentats liés au terrorisme en 1995.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

1. Les missions de l'Institution

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

- **un centre de pensionnaires**, résidents permanents, qui peut accueillir 99 personnes, bénéficiaires de l'article L.115 du code des pensions d'invalidité, c'est-à-dire ayant une invalidité définitive supérieure ou égale à

85 % et âgées de plus de 50 ans, ou, quel que soit leur âge, ceux dont le taux d'invalidité est supérieur à 100 % ;

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

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

2. Les moyens de l'Institution

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

Pour 1997, la contribution du ministère aux frais d'administration de l'INI (chapitre 36-52) s'élève à 41,5 millions de francs, ce qui correspond à une reconduction des crédits à leur niveau de 1996. Cette subvention de fonctionnement représentera 30,5 % d'un budget prévisionnel estimé à 135,8 millions de francs et 47,7 % des dépenses de personnel (87 millions de francs)

Il convient de noter que l'augmentation des dépenses de personnel pour 1997 est en partie consécutive à la création d'un poste d'orthoptiste.

CHAPITRE II

LES INTERVENTIONS DU MINISTERE DES ANCIENS COMBATTANTS

I. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

A. LES CENTRES D'APPAREILLAGE

Le Ministère des Anciens Combattants et Victimes de Guerre dispose de 18 centres régionaux d'appareillage en métropole et de 116 centres rattachés, placés sous l'autorité des Chefs des Services Interdépartementaux et des Directeurs Régionaux et de 2 centres en Afrique du Nord.

Ces centres interviennent dans les procédures administratives et médico-techniques par lesquelles s'effectue l'appareillage des ressortissants du Code des Pensions Militaires d'Invalidité et des Victimes de Guerre, mais ils assurent également le suivi des opérations d'appareillage conduites au profit des bénéficiaires des différents régimes de protection sociale.

En fait, l'action des centres en faveur des handicapés civils représente l'essentiel de leur activité : plus de 86 % des consultations et plus de 70 % des appareils distribués ou réparés en 1995.

En 1996, le nombre d'exams médicaux en consultation d'appareillage s'est élevé à 57.009, soit une hausse de 3,3 % par rapport à 1995. Cette même année, le nombre des appareils distribués ou réparés s'est élevé à 217.129, soit une diminution de 2,7 % par rapport à l'activité de 1995.

Aussi, les crédits consacrés en 1997 à l'appareillage des mutilés de guerre (chapitre 46-28) sont-ils en légère diminution de 0,9 % par rapport à 1996 et s'élèvent à 62,3 millions de francs.

B. LES SOINS MEDICAUX GRATUITS

Le code des pensions militaires d'invalidité prévoit que l'Etat doit gratuitement, aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les prestations

médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessaires pour les infirmités qui donnent lieu à pension, en ce qui concerne exclusivement les accidents et complications résultant de la blessure ou de la maladie qui ouvre droit à pension.

Le coût financier de ce dispositif financé sur le budget des anciens combattants s'élève à 1,13 milliard de francs en 1996.

En 1997, cette dépense devrait diminuer de 101,15 millions de francs du fait de la diminution des parties prenantes et de 29 millions de francs avec la mise en oeuvre de mesures de rationalisation du contrôle des soins médicaux gratuits.

Pour réaliser cette mesure d'économie, le Ministère compte prendre en 1997 trois dispositions :

- développer la formation au contrôle de l'imputabilité des soins médicaux. Il s'agit de vérifier que la prescription est bien liée à l'infirmité, à l'accident ou aux complications qui donnent lieu à pension. Les médecins-contrôleurs et les agents chargés de la vérification des documents recevront une formation complémentaire sur cet aspect particulier de leur mission ;

- détecter les pratiques atypiques des prescripteurs et les responsabiliser à la nécessité d'une application rigoureuse des textes ;

- éviter les doubles facturations et les doubles paiements des soins médicaux gratuits aux prescripteurs.

Au total, les crédits du chapitre 46-27 diminueront de 11,6 % pour se limiter à 1,0 milliard de francs.

C. LES INTERVENTIONS SOCIALES

Les crédits demandés au titre des prestations sociales au profit des pensionnés de guerre (chapitre 46-24) diminuent de 8,3 % et s'élèvent à 1,4 milliard de francs.

Il est rappelé que ce régime de protection sociale propre aux invalides de guerre, institué par une loi du 29 juillet 1950, offre une couverture subsidiaire aux pensionnés qui n'ont pas déjà par ailleurs la qualité d'assuré social.

S'agissant de dépenses légalement obligatoires, les crédits correspondants ont un caractère provisionnel.

Les crédits consacrés, d'une part, au remboursement des frais de voyage des familles qui se rendent sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'Etat et, d'autre part, aux réductions de tarifs de transport (chapitre 46-03), sont simplement reconduits à leur niveau de 1996.

Il en est de même pour les crédits du chapitre 46-31 "indemnités et pécules" dont la dotation reste fixée à 380.000 francs.

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

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

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

L'organisation administrative instituée en 1995 pour le traitement des dossiers du fonds de solidarité fait largement appel à l'ONAC : celui-ci assure, par le canal de ses services départementaux, la réception des demandes d'allocation et leur transmission aux directions interdépartementales qui prennent alors en charge le traitement des dossiers et leur mise en paiement.

Comme le projet de loi de finances pour 1997 contient un article 86 relatif à l'amélioration du Fonds de solidarité en faveur des anciens combattants, le dispositif de cet organisme est étudié plus en profondeur dans la partie consacrée à l'article 86 rattaché.

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

Les associations représentatives des anciens combattants d'Afrique du Nord revendiquent le droit de prendre une retraite à taux plein à l'âge de 60 ans, diminué du temps passé sous les drapeaux.

Par décret en date du 9 août 1995, le Premier Ministre a créé une commission tripartite chargée de déterminer le coût pour l'Etat des

dispositions qui permettraient de satisfaire les revendications des anciens combattants.

Il ressort des conclusions de cette commission que le coût net total d'une retraite anticipée pour les anciens combattants en Afrique du Nord peut être estimé à 151 milliards de francs 1996 pour l'ensemble de la période 1996-2004.

Cette estimation est un montant net. Elle prend en compte les coûts pour les différents régimes de retraite de base, les pertes de cotisations des actifs qui ne seront plus versées du fait de leur passage à la retraite mais aussi les économies dégagées, d'une part, par les gains en cotisations sur les retraites, sur les prestations chômage, sur le RMI, sur le fonds de solidarité des anciens combattants en Afrique du Nord, sur certaines prestations (invalidité, maladie, handicap, accidents du travail) et d'autre part, par les créations d'emplois que cette mesure devrait faciliter.

Or, un tel effort financier ne peut être exigé des contribuables.

Toutefois, afin d'améliorer la situation des anciens combattants d'Afrique du Nord en matière de retraite, deux mesures sont inscrites dans le projet de budget pour 1997 :

- l'attribution d'une réduction de la durée d'assurance d'un trimestre aux anciens combattants ayant effectué des stages dans les écoles de rééducation professionnelles de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ;

- la validation pour la retraite de la durée des stages effectués dans les écoles de rééducation professionnelles de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

III. LA RENTE MUTUALISTE MAJORABLE DU COMBATTANT

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

Cette majoration, variable selon l'âge de l'intéressé à sa date d'adhésion, est en règle générale égale à 25 % du montant de la rente. **Toutefois, le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat ne peut pas dépasser un montant fixé en valeur absolue, qui est actuellement de 7.000 francs.**

Depuis la loi de finances de 1996, ce plafond majorable est indexé sur les prix hors tabac, ce qui garantit le pouvoir d'achat de cette rente. Ainsi, en 1997, le jeu des indexations fixera le montant du plafond à 7.140 francs.

Au total, la dotation du chapitre 47-22 "Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants mutualistes" est porté à 360 millions de francs, soit une hausse de 7,6 % par rapport à 1996.

CHAPITRE III

LA DETTE VIAGERE

I. LE MECANISME D'INDEXATION DES PENSIONS

A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DEPUIS CINQ ANS

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

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

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

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

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

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

B. L'APPLICATION DU RAPPORT CONSTANT EN 1996 ET EN 1997

Le système actuel d'indexation des pensions permet aux anciens combattants de bénéficier de la transposition des mesures catégorielles applicables aux agents de l'Etat.

Ainsi, en 1996, 66,9 millions de francs ont été utilisés dans ce but et ont augmenté les pensions de 0,3 %.

Pour 1997, la base de recalage de la valeur du point de pension militaire d'invalidité qu'il est proposé de retenir au 1er janvier 1997 est estimée à + 0,30 %, ce qui représente une dépense de 63,4 millions de francs.

C. UN MECANISME AVANTAGEUX, MAIS MAL COMPRIS

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

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

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

Evolution en niveau du point PMI
(appréciée au 1er janvier de chaque année)

Date d'effet	Système actuel	Ancien système	Différence par rapport à l'ancien système
1.01.90	67,59 (a)	67,28 (1)	0,31
1.01.91	68,77 (b)	68,96	-0,19
1.01.92	70,49 (a)	70,58 (2)	-0,09
1.01.93	72,59 (a)	72,46	0,13
1.01.94	74,55 (a)	74,44	0,11
1.01.95	76,00 (a)	75,41	0,59
1.03.95	76,91	76,32	0,59
1.11.95	77,99	77,39	0,60

(a) Après recalage positif

(b) Après recalage négatif

(1) 235 brut - 238 majoré

(2) 235 brut - 240 majoré

NB Le recalage consiste à mettre à niveau au 1er janvier l'évolution de la valeur du point de pension par rapport à l'évolution d'ensemble des traitements mesurée par l'INSEE (englobant les mesures générales et catégorielles)

En niveau, la valeur du point de pension au 1er novembre 1995 est de 77,99 F, alors qu'elle n'aurait été que de 77,39 F dans l'ancien système.

Il convient toutefois de noter que le ministère, soucieux de mettre fin aux critiques suscitées par le manque de lisibilité de ce dispositif a accepté la création d'une commission réunissant les associations des anciens combattants et l'administration afin de réfléchir à un système plus simple mais tout aussi avantageux. Deux rencontres ont déjà eu lieu et les études se poursuivent.

II. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE LA DETTE VIAGÈRE

A. LA DIMINUTION DE LA DETTE VIAGÈRE EN 1997

Les crédits de la dette viagère (retraites du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) s'élèvent à 21,2 milliards de francs pour 1997, en diminution de 702,8 millions de francs par rapport à 1996.

Cette diminution de - 3,2 % est la résultante de plusieurs mouvements opposés :

- la diminution du nombre des pensionnés, qui entraîne une économie de 766,7 millions de francs ;

- la revalorisation des pensions par application du taux constant, qui aboutit à une dépense supplémentaire de 63,4 millions de francs ;

- la prorogation de l'ouverture de droits à pension en faveur des anciens combattants d'Indochine (+ 500.000 francs).

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

B. LA RÉPARTITION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

Il est intéressant d'observer la distribution des pensions militaires d'invalidité de droit direct, qui constituent 52,5 % de la dette viagère. Le solde se compose des pensions d'ayant cause pour 36,2 %, des retraites des combattants pour 10,6 % et des indemnités et allocations diverses, pour 1,6 %.

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

**Répartition des pensions militaires d'invalidité
au 31/12/1995**

(en francs)

Pourcentages et degrés	Nombres	Montants en année pleine
10%	68.415	245.570.688
15%	29.134	157.202.989
20%	43.876	313.779.978
25%	18.763	172.533.633
30%	36.557	397.745.388
35%	13.403	175.577.978
40%	21.378	313.754.544
45%	10.910	186.451.816
50%	19.094	354.231.566
55%	9.357	200.223.285
60%	13.422	300.482.436
65%	14.139	340.790.770
70%	9.966	265.114.711
75%	10.941	305.445.039
80%	8.601	262.196.979
85%	10.674	431.927.298
90%	8.678	404.347.452
95%	7.289	404.159.630
100%	17.649	1.139.958.390
100 % - 1 à 9 degrés	13.865	1.369.219.453
100 % 10 à 19	6.521	921.583.314
100 % 20 à 29	3.739	684.208.034
100 % 30 à 39	2.548	570.066.675
100 % 40 à 49	2.000	523.172.822
100 % 50 à 59	1.362	416.826.855
100 % 60 à 69	812	283.255.987
100 % 70 à 79	499	187.451.746
100 % 80 à 89	324	135.837.837
100 % 90 à 99	232	109.863.199
100 % 100 à 109	186	103.628.472
100 % 110 à 119	75	42.861.427
100 % 120 à 129	33	20.331.026
100 % 130 à 139	20	14.918.603
100 % 140 à 149	5	3.502.213
100 % 150 à 159	7	6.302.848
100 % 160 à 169	5	4.568.427
100 % 170 à 179	2	2.588.028
100 % 180 à 189	1	1.361.831
100 % 190 à 199	0	0
100 % 200 à 209	1	744.336
100 % 210 à 219	0	0
100 % 220	1	789.102
	404.484	11.774.576.805

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

Les pensions assorties de suffixes exprimées en degrés qui correspondent aux cas d'infirmités multiples dont l'une entraîne une invalidité absolue de 100 % ne concernent que 32.238 personnes, soit 8 % de l'effectif des pensionnés, pour un montant global de 5,401 milliards de francs, soit 45,9 % du montant total des pensions. Leur niveau moyen est de 167.552 francs, à comparer avec un niveau moyen de 29.110 francs pour l'ensemble des pensions.

Les pensions militaires d'invalidité supérieures à 360.000 francs qui avaient été gelées entre 1991 et 1995 concernent 1.392 personnes, soit 0,3 % des pensionnés, pour un montant global de 634,7 millions de francs, soit 5,4 % du montant total des pensions.

A l'inverse, les 48,6 % des pensionnés dont le taux d'invalidité est inférieur à 35 % perçoivent 12,3 % du montant total des pensions, ce qui correspond à un montant médian de pension de 13.100 francs.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE LA MEMOIRE

I. LE RETOUR A DES MOYENS ORDINAIRES

A. L'ABSENCE DE DOTATIONS EXCEPTIONNELLES POUR L'ANNÉE 1997

Afin de commémorer les événements qui ont marqué la fin de la seconde guerre mondiale, une Mission du cinquantenaire des débarquements et de la libération a été mise en place dès la fin de 1992 et a été dotée pour la période 1993-1996 de 214 millions de francs.

Dans une moindre mesure, le Parlement a voté pour l'année 1996 2,3 millions de francs de crédits non reconductibles pour le chapitre 41-91 "fêtes nationales et cérémonies publiques" destinés à financer le programme commémoratif du 80ème anniversaire de la bataille de Verdun.

En l'absence de dotations exceptionnelles pour l'année 1997, les crédits consacrés à la politique de la mémoire retrouvent en 1997 un niveau beaucoup plus modeste.

B. LES CÉRÉMONIES PUBLIQUES ET FÊTES NATIONALES

Dans le projet de loi de finances pour 1997, les crédits consacrés aux cérémonies publiques et fêtes nationales sont en très forte diminution (-53,6 %) et s'élèvent à 2,3 millions de francs. Outre la non reconduction de la dotation exceptionnelle pour le 80ème anniversaire de la bataille de Verdun, l'effort de maîtrise de la dépense publique les ampute de 15 %.

Pour l'année 1997, les dépenses concerneront essentiellement l'organisation des réceptions du 8 mai et du 11 novembre. Le ministère instruira également les éventuels derniers dossiers de "Poilus" qui n'auraient pas été recensés et pourraient encore bénéficier, le cas échéant, de l'élévation au grade de chevalier dans l'ordre de la légion d'honneur.

En 1995, 1.355 anciens combattants survivants de la guerre de 1914-1918 ont ainsi été décorés, et 937 en 1996.

C. L'INFORMATION HISTORIQUE

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

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

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

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

Les crédits consacrés aux interventions en faveur de l'information historique (chapitre 43-02) enregistrent une baisse très sensible (- 64,6 %) pour se limiter à 4,8 millions de francs. Eux aussi ont bénéficié en 1996 d'une importante contribution non reconductible. **Il reste que l'effort de maîtrise des dépenses publiques ampute ces crédits de 32,4 %, pour les ramener à 4,8 millions de francs.**

En 1997, l'action de la DMIH, au-delà des actions entreprises les années écoulées, aura en charge la création d'une grande exposition nationale sur l'année 1917.

II. LES SEPULTURES ET NECROPOLES NATIONALES

A. L'ENTRETIEN

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

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

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

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

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

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

- Menaces sur la maintenance, voire la pérennité, de certains lieux de sépultures du fait de situations politiques particulières. C'est le cas du cimetière du Petit Lac à Oran, qui est déserté par les agents du département ministériel.

- Montant bloqué depuis 1980 de l'indemnité forfaitaire d'entretien versée annuellement aux communes et aux associations, soit 8 F par tombe, ce

qui ne permet pas d'obtenir auprès des prestataires concernés un entretien valable.

• Stagnation des crédits de fonctionnement qui interdit le renouvellement du matériel de motoculture. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés à l'entretien des sépultures depuis 1992.

Postes budgétaires	1992	1993	1994	1995	1996
1. Entretien en France Ch. 37-61 Art. 10	4.417.979	3.983.425	3.948.088	4.106.462	4.150.000
2. Entretien étranger Ch. 37-61 Art. 10	1.812.400	1.841.722	1.828.437	1.777.866	1.850.000
3. Salaires étranger Ch. 31-96 Art. 30	4.108.389	3.500.849	3.450.000	3.525.000	3.600.000
TOTAUX (F)	10.338.768	9.325.996	9.226.525	9.409.328	9.600.000

Les dotations inscrites au budget 1997 ont été reconduites à leur niveau de 1996.

La différence entre les coûts et les crédits budgétaires disponibles devra comme en 1995 et 1996 être compensée par un redéploiement.

B. LE PROGRAMME DE RÉFECTION

Entre 1987 et 1990 a été mis en oeuvre un programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918 qui a permis la rénovation de 204.472 tombes pour un montant total de 27.82 millions de francs.

Entre 1991 et 1994, les investissements ont été quasiment arrêtés pour permettre de financer le coût de la construction du Mémorial des Guerres d'Indochine de Fréjus, mais aussi pour limiter les dépenses publiques. Pour pallier la dégradation visible de l'aspect des nécropoles, à partir de 1995, un programme de travaux pour un montant global de 50 millions de francs a été mis en place, à répartir sur les exercices 1994 à 2000, au titre du chapitre 57-91 Article 20.

Pour 1997, la 3ème tranche du programme doit se poursuivre. C'est pourquoi les crédits consacrés à la remise en état des sépultures de guerre

augmentent de 16 % en crédits de paiement pour s'élever à 8,125 millions de francs.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 1996, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits des anciens combattants et victimes de guerre et des articles 85, 86 et 87 rattachés.

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial. a d'abord présenté les grandes lignes du budget des anciens combattants pour 1997 et les articles 85, 86 et 87 rattachés, puis a formulé ses observations.

M. Bernard Barbier s'est prononcé en faveur de la suppression de l'article 87 mais a contesté la somme de 151 milliards de francs avancée par l'expert désigné par la commission tripartite et chargé d'évaluer le coût de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord. Il a ainsi déclaré que le Front uni était parvenu à un montant beaucoup moins élevé. Il a aussi fait remarquer que cette somme devait être mise en relation avec les 150 à 200.000 emplois que la mise en oeuvre de cette mesure serait susceptible d'engendrer.

M. Emmanuel Hamel a défendu les dispositions de l'article 87 qui devraient mettre fin aux inégalités que le calcul de la pension d'invalidité au taux de grade entraîne au sein des militaires.

Mme Maryse Bergé-Lavigne. après avoir rappelé que le Président de la République avait accepté que les Français engagés, pendant la guerre civile espagnole, dans les brigades internationales se voient attribuer la carte d'ancien combattant, s'est interrogée sur le coût de cette mesure et sur l'inscription au budget du ministère des anciens combattants des crédits correspondants.

En réponse, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial.** a fait remarquer que les bases de calcul retenues par le Front uni devaient être considérées avec précaution dans la mesure où elles excluaient certaines catégories d'anciens combattants comme les harkis ou les militaires engagés.

Il s'est par ailleurs montré sceptique sur la faculté de créer 200.000 emplois par l'introduction de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et a estimé que le chiffre de 5.000 emplois créés était déjà très optimiste.

Tout en reconnaissant ignorer le coût exact de la disposition permettant aux brigadistes de bénéficier de la carte d'anciens combattants,

M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, a rappelé que 20.000 Français s'étaient engagés dans les brigades internationales et qu'en conséquence, cette mesure n'aurait qu'une répercussion financière limitée.

La commission a alors décidé d'adopter les crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que les articles 85 et 86. En revanche, elle a adopté un amendement tendant à la suppression de l'article 87.

ANNEXE I

ARTICLES RATTACHES

I - L'ARTICLE 85 RELATIF À LA PROROGATION DE L'OUVERTURE DE DROITS AU TITRE DU CODE DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS RESSORTISSANTS DE L'EX-INDOCHINE FRANÇAISE

Cet article tend à proroger pour 1997 la levée, autorisée initialement pour la seule année 1996, de la forclusion qui est opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants ressortissants du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

L'article 100 de la loi de finances pour 1996 avait complété l'article 170 de l'ordonnance organique portant loi de finances pour 1959, pour déroger, au titre de l'année 1996, à la forclusion découlant de ce texte, qui frappe les demandes d'attribution ou de révision de pensions des anciens combattants originaires des Etats de l'ex-Indochine française.

Cette mesure devait bénéficier à 1.700 anciens combattants, pour un coût estimé à 500.000 francs. **Toutefois, les crédits mis à disposition n'ont été que faiblement utilisés en raison de la difficulté, dans le contexte local, d'assurer une large publicité à cette disposition. C'est pourquoi la dérogation consentie en 1996 est reconduite en 1997 pour un montant équivalent.**

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

II - L'ARTICLE 86 RELATIF A L'AMÉLIORATION DU FONDS DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

Cet article tend à améliorer de manière significative le dispositif du Fonds de solidarité.

Le Fonds de solidarité a été créé par la loi de finances pour 1992 et a connu depuis un succès croissant. En 1996, il devrait compter plus de 40.000 bénéficiaires. Certaines améliorations étaient déjà intervenues en 1995. Ainsi, l'âge requis pour bénéficier du Fonds de solidarité avait été abaissé de 57 à 55 ans et le niveau minimum de ressources garanti par l'allocation différentielle avait été relevé à 4.500 francs.

Les modifications apportées à l'article 125 modifié de la loi de finances pour 1992 répondent à deux objectifs. D'une part, elles visent à élargir le champ des bénéficiaires du Fonds de solidarité; d'autre part, elles tendent à améliorer les prestations servies.

S'agissant de l'extension, l'accès au Fonds de solidarité est actuellement réservé aux anciens combattants d'Afrique du Nord, titulaires de la carte de combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Or, il existe 20.000 anciens combattants d'Indochine titulaires de la carte de combattant, dont 1.000 au chômage depuis plus d'un an et dont les ressources sont inférieures à 4.500 francs par mois. **Au titre de l'égalité des générations du feu, il a donc été décidé d'étendre le bénéfice du Fonds aux anciens d'Indochine. Le coût de cette mesure devrait s'élever à 24 millions de francs en 1997.**

De même, la limitation du bénéfice de l'allocation différentielle aux seuls chômeurs de longue durée a été jugée restrictive dans la mesure où cette condition excluait un certain nombre de ressortissants qui, tout en travaillant, se trouvaient, du fait de la faiblesse de leur revenu professionnel, en situation de précarité. En outre, la règle actuelle, combinée avec l'application stricte du plafond de ressources, risquait de décourager les efforts de réinsertion des intéressés. **En conséquence, trois correctifs ont été proposés:**

- L'extension du bénéfice de l'allocation différentielle aux anciens combattants en situation de travail précaire;

- La non prise en compte de la reprise temporaire d'une activité pour l'ouverture du droit à l'allocation différentielle;

- Le maintien de manière temporaire de l'allocation différentielle en cas de reprise de travail.

Seule la première mesure aura un impact financier évalué à 34 millions de francs pour 1997.

Par ailleurs, la condition d'âge pour l'accès au Fonds de solidarité est supprimée. La dotation du Fonds devra en conséquence être augmentée de 54 millions de francs.

Enfin, ces mesures sont complétées par la correction d'une iniquité. Jusqu'à présent, les ressources des pensions militaires d'invalidité étaient comptabilisées pour leur montant supérieur à 4.500 francs, ce qui provoquait des inégalités entre anciens combattants selon leur situation. Ainsi, un ancien combattant bénéficiant d'une pension de 5.000 francs percevait, par le biais de l'allocation différentielle puis de l'allocation de préparation à la retraite, un revenu supérieur à celui d'un ancien combattant disposant d'une pension de 10.000 francs, car ce dernier ne pouvait pas prétendre à l'allocation différentielle. **Désormais, les pensions militaires d'invalidité seront totalement exclues du calcul des revenus permettant l'accès au Fonds.**

L'article 86 améliore aussi les prestations du Fonds.

La création de l'allocation de préparation à la retraite (APR) avait constitué un échec relatif en raison des paramètres retenus pour son calcul qui la rendaient beaucoup moins attractive que l'allocation différentielle. En effet, les montants de son plancher étaient fixés à un niveau inférieur au plafond de l'allocation différentielle. **Pour remédier à cette situation, il a donc été décidé de déterminer le plancher et le plafond de l'APR non plus en montant brut, mais en montant net. Désormais, le montant maximum de l'allocation différentielle et le plancher de l'APR sont identiques, soit 4.500 francs nets.** Cette mesure intéresse 12 % de la population APR au voisinage du plancher et 8 % se situant au voisinage du plafond. Son coût, pour un taux d'option à l'APR de 50 %, est de 12 millions de francs par an.

La détermination du mode de calcul du revenu professionnel de référence de l'APR a aussi été simplifiée et ne retient que **les revenus de la dernière année civile de plein exercice de l'activité professionnelle**.

Enfin, si l'APR n'ouvre toujours pas droit aux prestations en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, **elle est assortie du versement d'un capital décès au conjoint survivant, en cas de décès de l'allocataire.** Celui-ci percevrait un montant égal à quatre fois le montant mensuel brut de l'APR, majoré de une fois et demie ce montant par enfant à charge. Le coût de cette mesure en année pleine devrait s'élever à 7 millions de francs.

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

III - L'ARTICLE 87 RELATIF AU PLAFONNEMENT A 50 % DE LA MAJORATION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ AFFÉRENTE AU TAUX DE GRADE

Cet article tend à plafonner la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux de grade à 50 % de la pension au taux de soldat.

Aujourd'hui, un militaire blessé reçoit une pension d'invalidité pour réparation du préjudice subit calculée sur le taux du soldat pendant toute sa période d'activité. Lorsqu'il prend sa retraite, le dispositif est modifié et c'est le taux de grade atteint qui est pris en compte. **Cette disposition introduit des disparités importantes dans le paiement des pensions, puisque celles-ci varient dans un rapport de un à trois.** Il avait donc été proposé sur ce gouvernement de réduire ces écarts en limitant la majoration pouvant découler de l'application du taux du grade qui n'aurait pu excéder, pour un taux d'invalidité donné, 50 % de la pension au taux de soldat. Cette mesure avait introduit une économie de 70 millions de francs. Elle concernerait 11.754 ayants-droit et 1.380 ayants-cause. Toutefois, elle avait l'inconvénient de provoquer une diminution importante des ressources des militaires bénéficiaires de cette pension et ayant atteint, au cours de leur carrière, un grade élevé. En outre, aucune disposition n'était prévue pour lisser dans le temps ces pertes considérables de revenus. C'est pourquoi votre rapporteur avait fait voter en commission un amendement tendant à la suppression de cet article. Le gouvernement a d'ailleurs pris conscience des difficultés soulevées par cette disposition et l'a retirée au cours de l'examen du budget des anciens combattants par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission prend acte du retrait de l'article 87.

ANNEXE II

I - MODIFICATIONS DE CRÉDITS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Majoration de crédits

Chapitre 46-22

"pensions d'invalidité & allocations spéciales des grands invalides et des grands mutilés" + 70 millions de francs

Chapitre 43-02 article 20

"Interventions dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs" + 500.000 francs

Chapitre 46-04 article 10

"Associations, oeuvres diverses et secours... + 350 000 francs

2. Minorations de crédits

Chapitre 46-24

" prestations de sécurité sociale au profit des pensionnés de guerre" - 16 millions de francs

Chapitre 46-27

"soins médicaux gratuits et frais" - 5 millions de francs

II - MODIFICATION APPORTÉE À L'ARTICLE 86

L'Assemblée nationale a voté un amendement sous-amendé par le gouvernement visant à substituer, dans l'article 86, à la notion de "travail précaire" celle d'"activité professionnelle réduite involontaire".