

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## 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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
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**

*Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT*

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS AFFECTÉS AU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	12
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT .....	12
B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE.....	13
C. LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS .....	14
<b>II. ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION</b> .....	15
A. LES DÉPENSES DE « RÉPARATION » .....	16
1. <i>La « dette viagère » : 20 milliards de francs</i> .....	16
a) La diminution démographique des charges de pensions d'invalidité.....	17
b) L'accroissement du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant .....	17
2. <i>Autres dépenses de réparation : 2,1 milliards de francs</i> .....	19
B. LES DÉPENSES DE « SOLIDARITÉ » .....	19
1. <i>Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine : près d'1 milliard de francs</i> .....	20
2. <i>Action sociale de l'ONAC : moins de 60 millions de francs</i> .....	21
a) Une « parcimonie » peu convenable au regard des besoins avérés.....	21
b) Des financements communautaires sous-utilisés .....	22
C. POLITIQUE DE LA MÉMOIRE .....	22
1. <i>L'illisibilité budgétaire des crédits affectés à la politique de la « mémoire »</i> .....	22
2. <i>Le caractère optique des majorations de crédits</i> .....	24
3. <i>L'insuffisant rattrapage des moyens destinés à l'entretien et à la remise en état des sépultures de guerre</i> .....	24
4. <i>La nécessaire revalorisation de l'indemnité forfaitaire annuelle versée pour l'entretien des sépultures militaires perpétuelles</i> .....	25
<b>III. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOUS TUTELLE</b> .....	26
A. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC.....	26
1. <i>Évolution des ressources</i> .....	27
2. <i>La nécessaire poursuite de l'assainissement financier</i> .....	28

B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INI.....	29
1. <i>Évolution des ressources</i> .....	29
2. <i>Une insertion à parfaire dans le dispositif sanitaire</i> .....	31
C. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE .....	32
1. <i>Évolution des ressources</i> .....	32
2. <i>Le retard pris par les travaux de sécurité</i> .....	32
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **1. Une dépense globale de 28 milliards de francs pour 4,7 millions de bénéficiaires**

Les crédits proposés pour 2001 pour le budget des Anciens combattants s'élèveront à 23,8 milliards de francs, dont 23,5 milliards de francs de crédits d'intervention, pour l'essentiel destinés à financer la dette viagère.

La baisse des crédits ainsi enregistrée, soit 1,3 % par rapport à la loi de finances pour 2000, reste inférieure à celle du nombre des bénéficiaires, évaluée à 4 %. Rapportée au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées au monde combattant progresseront de 2,8 % en moyenne. De ce fait, l'appréciation portée sur l'évolution des moyens consacrés aux anciens combattants peut être globalement positive.

Le montant des crédits inscrits sur le seul budget des Anciens combattants ne représente pas la totalité de l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants.

Tout d'abord la fusion du secrétariat d'Etat au sein du ministère de la Défense implique en effet que les moyens de fonctionnement de l'administration centrale ainsi que les subventions d'équipement des deux organismes sous tutelle -Office national des Anciens Combattants et Institution Nationale des Invalides - sont désormais inscrits au budget de la Défense, soit un montant pour 2001 de 929 millions de francs en titre III et de 23 millions de francs en titres V et VI.

Il convient, ensuite, de tenir compte de la dépense liée à la majoration légale des rentes viagères correspondant aux retraites mutualistes du combattant. Imputée sur le budget des Charges communes, cette dépense a été évaluée à 150 millions de francs pour le budget 2000.

Enfin, le montant des dépenses fiscales (exonérations et déductions spécifiques) se rapportant aux anciens combattants est évalué, pour 2001, à 3 milliards de francs par le *Rapport sur l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2001*.

Au total, pour 2001, la dépense budgétaire globale en faveur du monde des Anciens combattants sera de l'ordre de 28 milliards de francs.

## **2. L'augmentation tendancielle du nombre des anciens combattants, et donc de la charge future des retraites**

Le nombre de bénéficiaires concernés s'élève, au 1<sup>er</sup> janvier 1998, à 4.680.000 personnes, réparties pour moitié environ entre « ayants-droit » et « ayants-cause ».

La majorité des ayants-droit est désormais constituée par les anciens combattants d'Afrique du Nord, dont le nombre s'accroît avec l'élargissement des conditions d'obtention de la carte depuis 1997. Sont en revanche en diminution forte les anciens combattants de la seconde Guerre mondiale et des guerres de Corée et d'Indochine ainsi que les survivants de la première Guerre mondiale. Il convient d'ajouter les anciens combattants de nouveaux conflits et les ayants-droit « hors guerre » (militaires ou appelés du contingent atteints d'infirmités causées directement par le service ou à l'occasion de celui-ci).

L'essentiel des crédits inscrits au budget des Anciens combattants est aujourd'hui lié au versement de la dette viagère et au financement de la majoration spécifique des rentes mutualistes : 20,2 milliards de francs prévus pour 2001, soit 85 % du total du budget.

Au sein de la dette viagère, la divergence d'évolution entre le poste « pensions d'invalidité », qui a tendance à diminuer, (16,6 milliards de francs en 2001) et le poste « retraite du combattant », qui a tendance à augmenter, (3,05 milliards de francs en 2001) se confirme.

En effet, si le nombre de pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle, les effectifs d'anciens combattants enregistrent, depuis 1997, une hausse sensible, liée aux assouplissements successifs des conditions d'attribution de la carte du combattant. Cette tendance risque de réduire progressivement les « économies » de constatation liées à la disparition progressive des actuels bénéficiaires.

Or l'incidence budgétaire de cet élargissement fait l'objet d'un calibrage encore incertain. Ainsi, en 1999, il a été nécessaire de majorer de 272 millions de francs les crédits affectés à la retraite du combattant (222 millions de francs pour les retraites, 50 millions de francs pour la majorations des rentes mutualistes), du fait de l'insuffisante évaluation initiale des conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution.

Il convient donc que le gouvernement évalue mieux les conséquences budgétaires futures de ses décisions actuelles

### **3. Des mesures nouvelles attendues, mais inscrites seulement sous forme d'«étapes», alors que «l'économie» aujourd'hui dégagée par la disparition de bénéficiaires est évaluée à près d'un milliard de francs...**

Le présent projet de loi de finances comporte quatre mesures importantes, évaluées à 236 millions de francs pour 2001, ce qui ne représente en définitive que le quart des économies dégagées par la baisse du nombre de bénéficiaires.

La première mesure correspond à une nouvelle étape du *rattrapage de la valeur du point militaire de pension des grands invalides (article 52)*.

Sont inscrits à ce titre au budget 2001, 21 millions de francs, après une première mesure -insuffisante- de 15 millions de francs intervenue en 2000, pour un coût total, correspondant à la complète remise à niveau, estimé à environ 70 millions de francs.

Il reste donc encore « la moitié du chemin » à accomplir. On rappellera que, dans le cadre de la discussion du précédent budget, le ministre avait souligné sa volonté de « *régler définitivement la question d'un bloc l'an prochain* ». On ne peut donc que déplorer qu'il n'ait pas été suivi sur ce point lors des arbitrages budgétaires, pour un montant qui reste assez faible au regard de l'ensemble du budget, puisqu'il s'agit de 30 millions de francs, soit moins de 0,1 % du total... Du moins la présentation officielle du projet de budget précise-t-elle que « *cette mesure se renouvellera en 2002* ».

La deuxième mesure (*article 53*) correspond à une nouvelle progression à 110 points de pension militaire d'invalidité du plafond majorable servant au calcul des *majorations spécifiques sur les rentes mutualistes*.

Cette mesure représente un coût supplémentaire évalué à 13 millions de francs. On soulignera que, à juste titre, le Gouvernement n'a pas suivi les recommandations de la Cour des comptes visant à assujettir cette rente, au moins partiellement, à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux.

La troisième mesure (*article 51*) concerne l'attribution, à compter de 2001, de la *carte du combattant aux rappelés de la guerre d'Algérie* ayant passé un minimum de quatre mois sur le territoire. Il s'agit là aussi d'une demande ancienne et justifiée et on peut regretter que le bénéfice de cette mesure ne concerne pas également les rappelés en Tunisie et au Maroc.

La quatrième mesure concerne l'*attribution du Titre de reconnaissance de la Nation (TRN) aux militaires présents sur les territoires algériens et indochinois*, postérieurement à la date officielle de cessation des combats. Les crédits nouveaux ouverts à ce titre s'élèvent à 84 millions de francs.

#### **4. Des mesures essentielles qui restent à prendre et qui auraient pu l'être, raisonnablement, au moins « par étapes »...**

Si toutes les demandes -chacune ayant sa légitimité- ne peuvent raisonnablement être satisfaites, du moins de façon simultanée et immédiate, il est clair que certains sujets toujours non traités restent injustifiés.

Si leur traitement global représente à l'évidence un coût budgétaire non négligeable, votre rapporteur tient néanmoins à souligner que l'« économie » que représentera pour 2001 la diminution naturelle du nombre des bénéficiaires des mesures financées par le présent budget, notamment au titre des pensions d'invalidité et du Fonds de solidarité pour l'Afrique du nord et l'Indochine, est estimée à 929 millions de francs, ce qui laisse malgré tout une certaine marge de manoeuvre... On ne peut donc que regretter que le Gouvernement n'ait pas choisi de l'utiliser davantage, en ne les « recyclant » qu'à hauteur du quart seulement au bénéfice du monde des Anciens combattants.

Le premier « dossier » concerne *la « cristallisation » des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer.*

Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat avait proposé d'engager la réflexion sur cette question en termes de pouvoir d'achat, en comparant, pour un même taux d'invalidité, le pouvoir d'achat d'une pension attribuée à un ancien combattant ressortissant français et celui de la pension aujourd'hui versée à un ancien combattant d'un pays devenu indépendant. Les résultats avaient souligné un retard particulièrement significatif pour le Maroc et la Tunisie : *« le pouvoir d'achat de la pension versée au Maroc et en Tunisie ne permet pas aux intéressés de subvenir à leurs besoins ».*

Aucune mesure n'avait pourtant été prise dans le cadre de la loi de finances 2000, M. Jean-Pierre Masseret indiquant d'ailleurs le 11 décembre 1999 devant le Sénat : *« c'est un échec personnel que j'enregistre. Je me suis bagarré tout au long de l'année pour faire avancer ce dossier, sans résultat ».* A nouveau, tout au long de l'année 2000, dans le cadre notamment de diverses réponses à des questions parlementaires, il a souligné sa volonté de faire avancer ce dossier.

La Cour des comptes, elle-même, pourtant soucieuse par nature d'épargner les deniers publics, a estimé nécessaire dans son Rapport particulier de juin 2000, de *« réexaminer dans le sens d'une plus grande équité les mécanismes de la cristallisation, tant pour les pensions militaires d'invalidité que pour la retraite du combattant ».*

Selon les calculs (chiffres 1998) établis par le Secrétariat d'Etat et annexés au Rapport de la Cour des comptes, « l'économie résultant pour l'Etat de la cristallisation » -en d'autres termes le coût de la décristallisation, avait été évaluée à 975 millions de francs- 826,8 millions de francs pour les pensions d'invalidité et 148,1 millions de francs pour les retraites.

Pour les trois pays du Maghreb, seuls en réalité à enregistrer un retard en termes de pouvoir d'achat, l'actualisation du coût du rattrapage du niveau de vie, faite à la demande de votre rapporteur, s'établit aujourd'hui à 66 millions de francs au total (60 millions de francs pour les retraites, 6 millions de francs pour les pensions).

**Evolution du coût du « rattrapage du niveau de vie »**

	<b>Coût global actuel</b>	<b>Coût du rattrapage</b>
<b>I - Retraites du combattant</b>		
Algérie	6,6	2,7
Maroc	6,5	1,5
Tunisie	1,7	1,6
<b>Sous-total</b>	<b>14,8</b>	<b>5,8</b>
<b>II - Pensions militaires d'invalidité</b>		
Algérie	39,0	28,1
Maroc	20,0	10,1
Tunisie	16,00	21,8
<b>Sous-total</b>	<b>75,0</b>	<b>60,2</b>
<b>Total</b>	<b>89,8</b>	<b>66,0</b>

*Calculs établis par le SEDAC, à la demande de votre Rapporteur*

Il est difficile de comprendre comment, dans les conditions budgétaires actuelles, il n'a pas été au moins possible de prendre une décision « équitable » concernant les combattants originaires du Maghreb, pour une dépense évaluée à 66 millions de francs seulement, soit environ 6 % du montant des économies dégagées.

L'argument consistant à dire que les gouvernements des états concernés n'en font pas une priorité n'est pas recevable. Il s'agit d'une responsabilité et d'une exigence propre à notre pays, et à notre histoire.

Certes, le Secrétaire d'Etat s'est engagé à oeuvrer « en faveur de la traduction au plan administratif de décisions de justice ».

Une récente décision du Conseil d'Etat (*avis rendu sur question préjudicielle du Tribunal administratif de Dijon - JO du 1<sup>er</sup> janvier 2000*) a en effet précisé que la cristallisation ne devait s'appliquer qu'aux tarifs des prestations versées au titre du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, et non à l'ouverture de droits nouveaux. De fait, l'article additionnel introduit par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée



nationale est d'un apport limité, puisqu'il ne fait que confirmer l'arrêt du Conseil d'Etat.

S'agissant ensuite de l'*anticipation de l'âge de versement de la retraite du combattant*, votre rapporteur tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue une mesure de solidarité significative et fondée. Une première étape pourrait être accomplie, de façon progressive, avec un abaissement par étapes, effectué parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité. En tout état de cause, votre rapporteur estime que l'argumentation du Gouvernement, qui craint que, ce faisant, on se rapproche des caractéristiques d'une pension de vieillesse (et donc, partant, d'un risque d'assujettissement fiscal) n'est pas fondée. La retraite des anciens combattants reste et restera toujours, l'expression d'une reconnaissance de la Nation et n'a rien à voir avec la retraite versée au terme d'une vie professionnelle.

Votre rapporteur continue également de regretter qu'aucune mesure n'ait toujours été prise en faveur de la situation dérisoire que continuent de connaître la plupart des *veuves de combattants*.

Sur 1.750.000 veuves ressortissantes de l'ONAC en 1998, moins de 150.000 seulement bénéficient de la réversion de la pension d'invalidité de leur conjoint décédé, étant entendu que la pension de veuve au taux normal est inférieur au minimum vieillesse.

La commission des Affaires sociales du Sénat a pourtant formulé plusieurs pistes de solution utiles et approfondies, quoique d'incidence budgétaire inégale : réversion de la retraite, assouplissement des conditions de réversion des pensions d'invalidité, revalorisation des pensions de veuves. Aucune n'a été prise en compte par le gouvernement.

De la même façon, les engagements pris concernant l'*indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)*<sup>1</sup>, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus d'un an, la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en partie cette indemnisation à la condition expresse que le Gouvernement français s'y engage lui aussi. Aujourd'hui, de façon un peu dérisoire, chacun attend que l'autre fasse le premier pas.

---

<sup>1</sup> Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfsdienst

De fait, votre rapporteur regrette que cette partie des crédits nécessaires ne soient toujours pas inscrits dans le présent projet de budget, ce qui permettrait de procéder au règlement définitif de ce dossier.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de la mesure d'indemnisation prise par le décret du 13 juillet 2000, qui concerne seulement les *orphelins de déportés juifs* morts en camp de concentration à l'exclusion de tous les orphelins de déportés non juifs, fusillés ou massacrés, ou même de juifs résistants non déportés. Cette mesure, financée sur le budget des services généraux du Premier Ministre <sup>1</sup> bénéficie de 200 millions de francs au projet de budget pour 2001.

## **5. Le retard pris dans les travaux d'équipement et de sécurité dans les établissements sous tutelle**

Votre rapporteur tient à souligner, pour s'en inquiéter, l'importance des reports à nouveau constatés -de façon croissante- pour l'exercice 1999, sur les travaux de sécurité effectués dans les établissements publics sous tutelle.

Ainsi, en 1999, le montant des reports de crédits de paiement s'est élevé à 37 millions de francs pour un montant total de crédits ouverts de 47 millions de francs. Il est vrai que la dotation initiale 1998, peut-être mieux « calibrée », s'était inscrite à 16 millions de francs.

De fait, la sous-consommation des crédits déjà relevée par le contrôleur financier sur l'exercice 1998 s'est confirmée, en 1999, notamment sur l'article 30, relatif aux travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle. Au total, on constate 24 millions de francs de crédits non utilisés, pour un total de 29 millions de francs ouverts, entre 1996 et 1999...

La situation apparaît particulièrement tendue à l'INI, où l'on relevait pour 1999 un taux très élevé de crédits non employés. Cette situation résulte pour l'essentiel du non achèvement sur 1999 de deux importantes opérations d'investissement pourtant attendues et nécessaires (rénovation du bloc opératoire et remplacement d'une table de radiologie). Il ne semble pas que l'exercice 2000 ait amélioré la situation.

De même, pour l'ONAC, pour un total de crédits ouverts en autorisations de programme de 30 millions de francs depuis 1996 et en crédits de paiement de 25 millions de francs, la consommation au 31 décembre 1999 s'élevait à 10 millions de francs en crédits engagés et à 4,7 millions de francs en crédits ordonnancés. Les conditions de sécurité et d'habitabilité des

---

<sup>1</sup> Chapitre 46-02

maisons de retraite gérées par l'ONAC paraissent pourtant justifier d'importants, et urgents, travaux.

Il reste à espérer que le transfert de ces crédits -et donc de leur gestion- au ministère de la Défense permettra d'améliorer cette situation. La sous-consommation traditionnelle des crédits du titre V inscrits au budget de la Défense incite malheureusement à en douter.

## **6. La nécessité de clarifier le rattachement de la contribution du fonds social européen, faute de voir se perdre, ici comme ailleurs, les financements européens**

Le budget des Anciens combattants bénéficie, par rattachement de fonds de concours, d'une importante contribution du *Fonds social européen*, dans le cadre du Programme 1994-1999 « *tendant à promouvoir l'intégration des personnes handicapées exposées à l'exclusion du marché du travail* », notamment par l'intermédiaire des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC.

En 1999, cette contribution a atteint 53 millions de francs, après 61 millions de francs en 1998 et 75 millions de francs en 1997.

En fait, l'existence de ces moyens n'est pas toujours lisible, compte tenu du relatif éparpillement de leur rattachement.

Surtout, une redéfinition claire de la participation du Fonds social européen paraît s'imposer, pour ne pas voir se perdre les crédits européens.

En effet, la mise en place du financement européen s'est faite sur des bases peu précises, ce qui entraîne des difficultés importantes entre l'ONAC, les écoles et les directions départementales d'action sanitaire et sociale. Dans son Rapport sur la gestion 1999, le contrôleur financier relève ainsi que « *compte tenu des imprécisions sur le montant exact des dépenses agréées, des modifications rétroactives des agréments, une partie du financement du FSE semble difficilement utilisable et perdu pour l'Office* ».

## **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS AFFECTÉS AU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS**

### **A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT**

Les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 23,8 milliards de francs, soit une réduction de 1,3 % par rapport aux crédits votés pour 2000.

Rapporté à la baisse de 4 % du nombre de bénéficiaires, ceci correspond à une sensible revalorisation des prestations accordées. De fait, rapportées au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2001 au monde combattant augmentent de 2,8 % en moyenne.

Depuis l'insertion de l'administration des Anciens combattants au sein du ministère de la défense, les crédits inscrits au budget des Anciens combattants sont, pour l'essentiel, constitués de crédits d'intervention : 23,5 milliards de francs pour 2001, dont 156,2 millions de francs de mesures nouvelles.

Dans le cadre des dispositions permanentes de la seconde partie du projet de loi de finances initiale pour 2001, le monde des anciens combattants bénéficie de trois mesures importantes :

- Attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Afrique du Nord (*article 51*) ;
- Nouvelle étape de rattrapage du point de pension militaire d'invalidité pour les grands invalides (*article 52*) ;
- Relèvement à 110 points d'indice de PMI du plafond donnant lieu à majoration de la rente mutualiste du combattant (*article 53*).

En cours d'examen à l'Assemblée nationale, trois mesures supplémentaires ont été adoptées :

- Réaffirmation de la spécificité des organismes mutualistes chargés de la gestion de la rente mutualiste du combattant (*article 53 bis nouveau*) ;
- Levée de la forclusion pour l'attribution de retraite du combattant pour les anciens combattants d'outre-mer (*article 53 ter nouveau*) ;
- Institution d'une commission d'étude de la revalorisation des pensions (*article 53 quater nouveau*) ;

Evolution générale des crédits du SEDAC

(millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution (%)	
			en MF	en %
<b>TITRE III</b>				
<u>I. Subventions de fonctionnement</u>				
- Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)	238,3	245,3	+2,9	+7,0
- Institution nationale des Invalides (INI)	44,0	44,8	+1,8	+0,8
<b>Total Titre III</b>	282,3	290,1	+2,7	+7,8
<b>TITRE IV</b>				
<u>II. Interventions publiques</u>				
- Action sociale, assistance et solidarité	23 313,4	22 897,8	-1,8	-415,6
- Action sociale, prévoyance	492,5	583,0	+18,4	+90,5
<b>Total Titre IV</b>	23 805,9	23 480,8	-1,4	
<b>TOTAL</b>	<b>24 088,2</b>	<b>23 770,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-325,1</b>

**B. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE**

L'ensemble des moyens correspondant aux effectifs de l'administration centrale et aux directions départementales de l'ancien secrétariat d'Etat, ainsi que les crédits d'équipement des établissements sous tutelle, sont désormais inscrits, de façon fongible, au budget de la Défense. L'analyse de leur évolution n'est donc pas possible.

Les crédits correspondants inscrits au budget 2001 de la Défense devraient s'élever à 928,5 millions de francs, soit une légère diminution de 0,6 %.

De fait, en l'état actuel, l'évolution des crédits désormais gérés par le Ministère de la Défense est assez illisible.

Deux articles seulement peuvent être clairement identifiés :

- les crédits affectés à l'entretien et à la remise en état des « *sépultures de guerre* », identifiés aux *chapitres 37-61, article 10 § 80 et 54-41, article 98*, du budget de la Défense. Ils bénéficient en 2001 d'une importante majoration : + 15,6 millions de francs, soit 29,8 millions de francs au total ;

- les crédits destinés aux « *travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle* », identifiés au chapitre 67-10, article 70. Ils sont majorés de 4,4 millions de francs, pour atteindre 15,9 millions de francs.

Il est clair que les réaménagements internes de structures et les transferts croisés de crédits correspondants ne sont pas encore pleinement aboutis, ainsi qu'en atteste le mouvement de 6,3 millions de francs, en provenance du titre III de la Défense (*chapitres 34-01 et 36-01*), au bénéfice

du titre IV du budget des anciens combattants (*chapitre 46-04*), concernant les crédits destinés à financer les subventions aux associations d'anciens combattants et l'information historique. Ce mouvement « *régularise une erreur de partage* »...

### **C. LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS**

Le montant estimé des dépenses fiscales (exonérations et déductions spécifiques) bénéficiant au monde des anciens combattants est évalué pour 2001 à 3 milliards de francs<sup>1</sup>, répartis comme suit :

- demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans, titulaires de la carte du combattant : 1,3 milliard de francs.

- exonération totale de la retraite du combattant, des pensions militaires et d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre : 1,7 milliard de francs.

Ne sont chiffrés ni la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant, ni l'exonération de certains travaux portant sur des monuments aux morts et cimetières militaires, effectués par les collectivités publiques et les organismes sans but lucratif, ni surtout les moins-values de CSG.

**Evolution des ressortissants du SEDAC**

<b>Conflits</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2003<sup>(3)</sup></b>	<b>2013<sup>(3)</sup></b>
1914-1918	80 900	27 600	18 700	400	0
1939-1945	2 140 400	1 757 600	1 031 800	687 600	145 200
Indochine	146 000	127 000	121 800	111 200	69 300
Afrique du Nord	1 194 600	1 311 100	1 267 100	1 273 600	1 103 000
Nouveaux conflits <sup>(1)</sup>	-	24 600	43 200	57 500	87 900
Hors guerre	183 700	140 300	156 800	133 300	124 600
Ayants-cause	900	1 150 000 <sup>(2)</sup>	2 029 600	1 950 600	1 309 500
<b>Total</b>	<b>3 746 500</b>	<b>3 388 200</b>	<b>4 669 000</b>	<b>4 214 200</b>	<b>2 839 500</b>

<sup>(1)</sup> *Cambodge, Golfe persique et Golfe d'Oman, Inde, Liban, Mauritanie, République centrafricaine, Rwanda, Yougoslavie, Zaïre*

<sup>(2)</sup> *Prise en compte des orphelins de guerre*

<sup>(3)</sup> *Prévisions*

<sup>1</sup> *Rapport sur l'évaluation des voies et moyens, annexé au projet de loi de finances pour 2001.*

## II. ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION

Dotées de 23,5 milliards de francs par le projet de budget pour 2001, les dépenses d'intervention représentent désormais l'essentiel (près de 99 %) du budget du Secrétariat d'Etat. Le budget des anciens combattants est en effet essentiellement un budget de prestations, lesquelles évoluent de façon divergente.

### Evolution des crédits d'intervention

	LFI 2000	PLF 2001	<i>(millions de francs)</i> Evolution	
			MF	%
<b>1. Réparation</b>				
. Pensions d'invalidité (46-20)	17 294,4	16 585,0	-709,4	-4,1
. Retraite du combattant (46-21)	2 599,0	3 048,0	+449,0	+17,3
. Prestations remboursées par l'Etat (46-24)	1 335,0	1 335,0	0,0	
. Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (46-10)	1 126,7	999,0	-127,7	-11,3
. Soins médicaux gratuits (46-27)	779,0	748,0	-31,0	-2,4
. Appareillage des mutilés (46-28)	61,1	60,0	-1,1	-1,8
. ONAC - dépenses sociales (46-51)	61,8	59,8	-2,0	-3,2
. Remboursements diverses compagnies de transports (46-03)	42,4	42,4	0,0	0,0
. Subventions, indemnités et pécules (46-04)	14,0	20,6	+6,6	+47,4
<b>2. Solidarité</b>				
. Mutuelles et majoration des rentes mutualistes (47-22)	492,5	583,0	+90,5	+18,4
<b>TOTAL</b>	<b>23 805,9</b>	<b>23 480,8</b>	<b>-325,1</b>	<b>-1,4</b>

La diminution de 1,4 % des moyens d'intervention en 2001 doit être rapportée à l'évolution du nombre des bénéficiaires potentiels, en baisse de 4 %. De fait, rapportée au nombre de bénéficiaires, la dotation augmente en moyenne de 2,8 %.

En réalité, la baisse du nombre des bénéficiaires résulte uniquement de celle du nombre des titulaires de pensions d'invalidité (ayants-droit et ayants-cause), liée à la démographie naturelle.

Parallèlement, en effet, le nombre des bénéficiaires potentiels de la retraite du combattant enregistre une hausse sensible et constante depuis 1997, en raison d'une part de l'arrivée à 65 ans de la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord et d'autre part de l'extension progressive,

depuis l'entrée en fonctions de l'actuel gouvernement, des conditions d'attribution de la carte du combattant.

En réalité, l'évolution des dépenses d'intervention pour 2001 traduit clairement l'effet contrasté de la diminution du nombre des bénéficiaires des pensions d'invalidité et de l'aide médicale d'une part, et d'autre part, de l'élargissement des conditions d'attribution de la retraite du combattant, auquel il faut ajouter l'effet des majorations de rentes.

De fait, en 2001, la seule diminution du nombre de bénéficiaires potentiels se traduit par une « économie » de l'ordre de 929 millions de francs (687 millions de francs pour les pensions d'invalidité, 212 millions de francs pour le Fonds de solidarité, 31 millions de francs pour les soins médicaux gratuits).

Parallèlement, l'augmentation du nombre des titulaires de la retraite du combattant et celle du nombre d'anciens combattants bénéficiant de la rente mutualiste se traduit, mécaniquement, par un surcroît de dépenses de 349 millions de francs (271 millions de francs pour les titulaires de la retraite du combattant, 98 millions de francs pour les majorations de rentes mutualistes).

#### **A. LES DÉPENSES DE « RÉPARATION »**

##### **1. La « dette viagère » : 20 milliards de francs**

Avec 19,6 milliards de francs inscrits pour 2001, le financement de la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), reste le poste essentiel du budget des anciens combattants (83,6 % du total).

Au sein de ce poste, la divergence d'évolution entre les postes pensions d'invalidité d'une part, et retraite du combattant de l'autre, se confirme, avec d'un côté une baisse sensible des crédits nécessaires au financement des pensions d'invalidité (moins 4,1 %, soit moins 709 millions de francs), liée à la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'autre, la forte progression des charges de la retraite des anciens combattants (+17,3 %, soit plus 449 millions de francs), liée à l'incidence immédiate de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant.

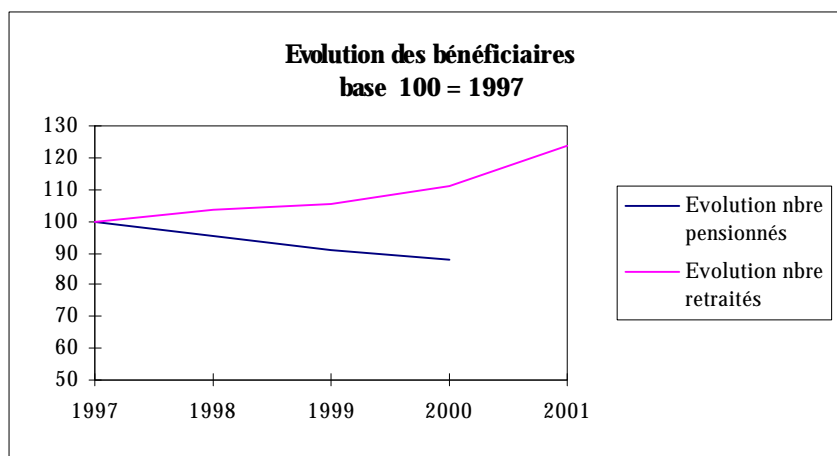


**Evolution des bénéficiaires de prestations**

	1997	1998	1999	2000*	2001*
- Evolution du nombre des pensionnés au 31 décembre <sup>(1)</sup>	551 848	-4,7%	-4,8%	-3,7%	nd
- Evolution du nombre des titulaires de la retraite du combattant	888 342	+3,6%	+2,0%	+5,0%	+11,6%

\* *prévision*

<sup>(1)</sup> *pensions de veuves et d'orphelins, pensions d'ascendants, pensions d'invalides*



*a) La diminution démographique des charges de pensions d'invalidité*

Pour le budget 2001, la charge des pensions devrait s'élever à 16,6 milliards de francs, en diminution de 4,1 %, soit une « économie » de 709,4 millions de francs.

Cette diminution s'explique pour l'essentiel par celle du nombre des bénéficiaires potentiels (-686,3 millions de francs), renforcée par l'effet d'ajustement de crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses (-77 millions de francs).

Parallèlement, l'application du rapport constant implique l'inscription de 32,9 millions de francs de mesures nouvelles. La nouvelle progression du point de pension pour les grands invalides, prévu par l'article 53 du présent projet de loi, implique en outre une mesure nouvelle de 21 millions de francs.

*b) L'accroissement du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant*

Les crédits affectés pour 2001 au financement de la retraite du combattant enregistrent une très forte progression (+17,3 %, soit plus 449 millions de francs), en raison en partie seulement de la mesure nouvelle

proposée par l'*article 51* du projet de loi de finances : l'attribution, dès 2001, de la carte du combattant aux rappelés de la guerre d'Algérie.

Cette disposition représentera une dépense nouvelle de 118 millions de francs pour le budget 2001.

L'évolution à la hausse du nombre des parties prenantes, liée à l'assouplissement progressif des conditions d'obtention de la carte, notamment depuis 1997<sup>1</sup>, se traduit, en effet, pour sa part, par un besoin de financement supplémentaire de 271 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter 54 millions de francs d'ajustement, pour tenir compte de l'évolution des dépenses.

Enfin, la provision nécessaire pour tenir compte en 2001 de l'application du rapport constant est estimée à 5,8 millions de francs.

Votre rapporteur espère que l'estimation de l'incidence de l'augmentation des « parties prenantes » a été mieux « calibrée » que par le passé. De fait, en exécution 1999, le *chapitre 46-21* est apparu très insuffisamment doté en loi de finances initiale et a dû faire l'objet, en cours d'exercice, d'une inscription supplémentaire de 223 millions de francs, soit 10 % de l'enveloppe initiale.

#### **Les insuffisances du « rapport constant »**

On constate que, pour 2001, l'application du « rapport constant » se traduit par l'inscription de 38,7 millions de francs de moyens nouveaux, là où les besoins évalués pour 2000 s'étaient élevés à 248 millions de francs.

La différence est notamment liée au fait que, pour 2001, contrairement au budget 2000, aucune « provision » n'est inscrite pour tenir compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2001, pourtant annoncée par le ministre de la Fonction publique.

Ces évolutions, pour le moins « aléatoires », contribuent à souligner le caractère imparfait, voire obscur, du mécanisme du « rapport constant ».

Votre rapporteur continue d'estimer que le « rapport constant » mérite une complète remise à plat, qui irait au-delà d'une succession de révisions ou de réaménagements qui contribuent, en définitive, à l'obscurcir davantage.

---

<sup>1</sup> En 1997, le nombre de titulaires de la carte du combattant avait diminué de 1,43 %.

## 2. Autres dépenses de réparation : 2,1 milliards de francs

### Evolution des dépenses de réparation hors dette viagère

(millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution	
			MF	%
Prestations de sécurité sociale (chapitre 46-24)	1 335	1 335	0	0
Soins médicaux gratuits (chapitre 46-27)	779	748	-31	-0,4
Appareillage (chapitre 46-28)	61	60	-1	-1,6
Subvention de fonctionnement de l'INI (chapitre 36-50)	44	45	+1	+2,2
<b>Total</b>	<b>2 219</b>	<b>2 188</b>	<b>-31</b>	<b>-1,4</b>

Les crédits destinés à financer les prestations sociales sont strictement reconduits en francs courants au niveau voté pour 2000, lequel correspond lui-même au niveau des ordonnancements effectués en 1999.

La diminution des crédits affectés aux soins médicaux gratuits traduit la diminution du nombre de bénéficiaires potentiels. L'an dernier, la diminution avait atteint 14 %, après qu'ait été constaté, sur 1999, un excédent important des crédits votés initialement<sup>1</sup>.

De même, l'appareillage des mutilés enregistre une légère diminution, justifiée par un ajustement de crédits dont votre rapporteur avait souligné la nécessité dans le cadre de la précédente loi de finances.

### B. LES DÉPENSES DE « SOLIDARITÉ »

Les crédits consacrés à la politique de solidarité comprennent :

- Les prestations financées par le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (chapitre 46-10) ;
- Les crédits d'action sociale, dont la subvention aux dépenses sociales de l'ONAC (chapitres 46-03, 46-04 et 46-51) ;
- La majoration des rentes mutualistes (chapitre 47-22) ;
- La subvention de fonctionnement de l'ONAC (chapitre 36-50, article 10).

Ces crédits diminueront globalement de 1,3 % en 2001.

<sup>1</sup> 906 MF inscrits en loi de finances initiale, 817 millions de francs ordonnancés en définitive.

**Evolution des dépenses de solidarité**

(millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution	
			MF	%
- Fonds de solidarité (chapitre 46-10)	1 126,6	999,0	-127,6	-11,3
- Subvention de fonctionnement de l'ONAC (chapitre 36-50)	238,3	245,3	+7	+2,9
- Action sociale (chapitres 46-03, 46-04, 46-51)	118,2	122,8	-4,6	-3,9
-Majoration des rentes mutualistes (chapitre 47-22)	492,5	583,0	+90,5	+18,4
<b>Total</b>	<b>1 975,6</b>	<b>1 950,1</b>	<b>-25,5</b>	<b>-1,3</b>

**1. Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine : près d'1 milliard de francs**

En diminution de 11,3 % (moins 128 millions de francs) pour 2001, les crédits du *chapitre 46-10*, fixés à 999 millions de francs, traduisent l'incidence contraire de la décroissance du nombre de bénéficiaires actuels<sup>1</sup>, d'une part (-211,65 millions de francs) et, d'autre part, de l'extension, prévue par le présent projet de loi, du Titre de Reconnaissance de la Nation (TRN) aux anciens d'Algérie au-delà du 2 juillet 1962 et aux anciens d'Indochine au-delà du 11 août 1954, soit une dépense supplémentaire estimée à 84 millions de francs.

De fait, en 1999, la décroissance rapide du nombre de bénéficiaires, par sortie du dispositif, avait été insuffisamment prise en compte, et le chapitre, initialement doté de 1.577 millions de francs, avait été amputé de 203 millions de francs en cours d'exercice, compte tenu de la faiblesse constatée de la consommation effective.

**Bénéficiaires du Fonds de solidarité  
au 30 juin 2000**

- Allocation différentielle : 11.432 personnes, par un montant moyen de 2.000 francs par mois.

- Allocation de préparation à la retraite : 8.924 personnes pour un montant moyen de 6.000 francs par mois.

Total : 20.000 bénéficiaires.

<sup>1</sup> Qui sortent du dispositif dès qu'ils atteignent 65 ans, ou sont en mesure de faire valoir leur droit à pension à taux plein.

## **2. Action sociale de l'ONAC : moins de 60 millions de francs**

### *a) Une « parcimonie » peu convenable au regard des besoins avérés*

Si la subvention de fonctionnement de l'ONAC progresse de 2,9 % dans le projet de budget 2001, la subvention d'action sociale diminue de 3,2 % pour s'établir à près de 60 millions de francs.

Cette diminution de 2 millions de francs résulte du non-renouvellement d'une mesure de 5 millions de francs financée par la réserve parlementaire dans le budget 2000, que ne compense que partiellement une majoration de 3 millions de francs destinés au « *renforcement de l'action sociale de l'ONAC* ».

Une telle « parcimonie » est regrettable.

Les interventions de l'ONAC mises en œuvre à partir de ces crédits financent en effet des secours individuels, directs ou par le canal associatif, qui répondent à des besoins réels et en forte progression : 21.786 personnes en ont bénéficié en 1999, contre 19.470 en 1998, soit une progression de près de 12 % en un an.

En particulier, les veuves de combattant, dont la situation souvent précaire n'a fait l'objet d'aucune proposition du nouveau gouvernement depuis 1997, trouvent, par ce canal, une aide précieuse, même si elle demeure exagérément limitée.

De fait, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a majoré de 15 millions de francs les crédits initialement proposés, en précisant que, sur ce montant, 5 millions de francs seraient réservés aux veuves.

Un peu tardif, ce geste mérite d'être salué, mais il ne saurait tenir lieu pour autant de solution au problème des veuves.

On rappellera que le montant total des moyens mis en œuvre par l'ONAC au profit de l'action sociale s'élève à 600 millions de francs (estimation 2000), ainsi répartis :

- aide aux chômeurs d'Afrique du Nord et d'Indochine (allocation différentielle du fonds de solidarité) : 299,0 MF ;
- activités générales d'accompagnement et frais de gestion (part de la subvention de fonctionnement de l'ONAC correspondant aux tâches d'action sociale) : 171,2 MF ;

- secours individuels à caractère général (directs ou par le canal associatif) : 58,6 MF ;
- aide aux personnes âgées (subvention d'équilibre et prise en charge des pensionnaires impécunieux des maisons de retraite) : 30,9 MF ;
- aide aux handicaps : 3,4 MF.

*b) Des financements communautaires sous-utilisés*

Les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC bénéficient, par voie de rattachement de fonds de concours, d'une importante contribution du Fonds social européen, dans le cadre du Programme 1994-1999 « *tendant à promouvoir l'intégration des personnes handicapées exposées à l'exclusion du marché du travail* ».

En 1999, cette contribution a atteint 53 millions de francs, après 61 millions de francs en 1998 et 75 millions de francs en 1997.

En fait, l'existence de ces moyens n'est pas toujours lisible, compte tenu du relatif éparpillement de leur rattachement.

Surtout, une redéfinition claire de la participation du Fonds social européen paraît s'imposer, pour ne pas voir se perdre les crédits européens.

En effet, la mise en place du financement européen s'est faite sur des bases peu précises, ce qui entraîne des difficultés importantes entre l'ONAC, les écoles et les directions départementales d'action sanitaire et sociale. Dans son rapport sur la gestion 1999, le contrôleur financier relève ainsi que « *compte tenu des imprécisions sur le montant exact des dépenses agréées, et des modifications rétroactives des agréments, une partie du financement du FSE semble difficilement utilisable et perdu pour l'Office* ».

## **C. POLITIQUE DE LA MÉMOIRE**

### **1. L'illisibilité budgétaire des crédits affectés à la politique de la « mémoire »**

Les allers-retours de l'essentiel des crédits affectés à la « politique de la mémoire » entre le budget des anciens combattants et celui de la défense -l'exercice 2001 les voit en partie revenir au budget des anciens combattants- parallèlement au maintien, selon un choix assez aléatoire, au budget des

anciens combattants, des crédits de remboursement des frais de voyage sur les tombes et des subventions en faveur des actions de mémoire rendent assez obscure la lecture, et donc l'analyse, des évolutions concrètes des moyens consacrés à cette action pourtant essentielle.

Comme, en outre, ces crédits ne sont jamais isolés sous un chapitre spécifique, ni même sous un article, mais généralement sous celui du paragraphe, lequel n'est connu qu'à l'occasion de la sortie du « *vert* » budgétaire, l'exercice est généralement voué à l'échec.

Votre rapporteur ne peut que préconiser une réelle amélioration de la présentation de ces crédits, leur rattachement définitif à l'un ou l'autre des deux budgets, et leur identification au moins au niveau de l'article budgétaire.

**Evolution des crédits consacrés à la "mémoire"**

(millions de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evolution	
			MF	%
<b>- Budget de la Défense</b>				
. Chapitre 31-86, art. 30 § 13 . Personnels vacataires et de droit local recrutés à l'étranger (entretien des sépultures)	3,7	4,0	+0,3	+8,1%
. Chapitre 34-01, art. 10 § non spécifiés dans le "vert"				
. Commémorations	2,7	2,7	0,0	0
. Information historique	11,8	5,5	-6,3	-53,4%
. Actions culturelles	5,1	5,1	0,0	0
. Chapitre 37-61, art. 10 § 80 . Entretien des sépultures de guerre	6,2	7,8	+1,6	+25,8%
. Chapitre 54-41, art. 98 . Remise en état des sépultures de guerre (crédits de paiement)	8,0	22,0	+14,0	+175,0%
<b>Sous-total budget de la défense</b>	<b>37,5</b>	<b>47,1</b>	<b>9,6</b>	<b>+25,6%</b>
<b>- Budget des Anciens combattants</b>				
. Chapitre 46-03, art. 10 . Frais de voyage sur les tombes des anciens combattants	1,3	1,3	0,0	0
. Chapitre 46-04, art. 20 . Subventions en faveur des actions de mémoire	5,1	18,3	+13,2	+259,0%
<b>Sous-total budget SEDAC</b>	<b>6,4</b>	<b>19,6</b>	<b>13,2</b>	<b>+206,2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>43,9</b>	<b>66,7</b>	<b>22,8</b>	<b>+51,9%</b>

## 2. Le caractère optique des majorations de crédits

De fait, l'analyse détaillée de l'évolution des crédits affectés à la « mémoire » fait apparaître des « mouvements divers », qui conduisent à relativiser une appréciation a priori positive face à une majoration de près de 23 millions de francs au total, si l'on tient compte des crédits inscrits sur le budget de la défense.

### Mouvements affectant le chapitre 46-04, article 20, du budget du SEDAC

- Non reconduction de la « réserve parlementaire 2000 »	- 4,5
- Développement du tourisme de mémoire : moyens nouveaux	+ 2,6
- Aide aux grandes fondations de mémoire : moyens nouveaux	+4,0
- Transfert interne de crédits en provenance des « associations et oeuvres diverses »	+ 4,7
- Transfert de crédits en provenance du budget de la Défense	<u>+ 6,3</u>
<b>TOTAL</b>	<b>+ 13,1</b>

En réalité, si on exclut l'effet des transferts, les moyens réellement nouveaux affectés au budget des anciens combattants au titre de la mémoire s'élèvent à 2,1 millions de francs, les mesures nouvelles servant, pour la majeure part, à financer des opérations qui l'avaient été l'an dernier par la « réserve parlementaire ».

## 3. L'insuffisant rattrapage des moyens destinés à l'entretien et à la remise en état des sépultures de guerre

•Seule correspond à un réel effort, qu'il convient de saluer, la forte progression des crédits inscrits sur le budget de la défense au titre de l'entretien et de la remise en état des sépultures de guerre, dont votre commission avait, de manière constante, regretté la sensible dégradation. De fait, 15,6 millions de francs nouveaux y sont consacrés par le projet de budget 2001.

En tout état de cause, cet effort ne permettra pas de rattraper le retard accumulé dans le programme 1994-2000 de rénovation des sépultures.

En effet, en 2000, sur 50 millions de francs d'autorisations de programme prévues initialement pour la durée du programme, 26,3 millions de francs auront fait défaut en définitive ; sur 50 millions de francs de crédits de paiement, 19 millions de francs auront fait défaut.



#### **Principales opérations prévues en 2001**

- Nécropoles nationales
  - . Sommepey-Tahure (Marne)
  - . Abreschwiller (Moselle)
  - . Verberie (Oise)
  - . Dieue (Meuse)
  - . Retaud (Charente-Maritime)
  - . Saint-Mandrier (Var)
  - . Betz (Oise)
  
- Cimetières militaires :
  - . Musson Baranzy (Belgique)
  - . Virton (Belgique)
  - . Gdansk ((Pologne (2<sup>ème</sup> tranche)
  
- Carrés communaux :
  - . Lectoure (Gers)
  - . Le Tréport (Seine-Maritime)
  - . Mende (Lozère)
  - . Ognon (Oise)
  - . Manéglise (Seine-Maritime)

#### **4. La nécessaire revalorisation de l'indemnité forfaitaire annuelle versée pour l'entretien des sépultures militaires perpétuelles**

Près de 94.000 tombes de militaires morts pour la France bénéficient, aux frais de l'Etat, d'une sépulture perpétuelle. Celles-ci, situées dans des carrés à l'intérieur des cimetières communaux, sont entretenues soit par les communes, soit par des associations.

En contrepartie, l'Etat verse une indemnité forfaitaire symbolique de 8 francs par tombe entretenue. Ce montant ne correspond évidemment plus aux frais réellement engagés, ainsi qu'a pu le constater votre rapporteur, qui a visité la totalité des carrés militaires des cimetières communaux des départements de l'Est.

Là encore, il est peu compréhensible que le gouvernement n'ait pas au moins envisagé d'inscrire une première étape vers la revalorisation de cette indemnité aujourd'hui dérisoire.

### **III. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOUS TUTELLE**

Les subventions de fonctionnement allouées à l'Office national des anciens combattants (ONAC) d'une part, et à l'Institution nationale des invalides (INI) de l'autre, s'élèveront respectivement à 245,3 millions de francs et à 44,8 millions de francs.

#### **A. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC**

A 245 millions de francs, la subvention de fonctionnement versée à l'ONAC progresse de 2,9 % (plus 7 millions de francs).

Dans le cadre de la poursuite du programme d'action « *Un nouvel élan pour l'ONAC* », l'établissement bénéficie d'une amélioration de ses moyens de fonctionnement, notamment destinée à financer la remise aux normes (sécurité et habitabilité) des maisons de retraite, la rénovation des services départementaux (modernisation des moyens informatiques et recours à l'Internet), et la montée en régime des emplois.

L'ONAC devra en effet prendre en charge progressivement certaines tâches jusqu'à présent dévolues aux services déconcentrés du Secrétariat d'Etat : allocation de préparation à la retraite, retraite du combattant, et paiement de l'indemnisation des biens juifs spoliés et des mesures de réparation au profit des orphelins juifs de la déportation.

De fait, en 2001, et compte tenu de l'évolution des ressources propres, les moyens de fonctionnement nets de l'ONAC devraient progresser de 9,8 millions de francs.

Les ressources propres de l'ONAC sont constituées par des dons et legs, les recettes de l'œuvre nationale du Bleuet de France, les recettes des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite et le rattachement par fonds de concours de la contribution du Fonds social européen, au titre de l'insertion des handicapés (20 millions de francs au titre du fonctionnement en 1999).

En 1999, le montant des ressources propres était à peu près équivalent à celui de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat (respectivement 299 millions de francs et 295 millions de francs).

La présentation des « mesures nouvelles » dans le bleu budgétaire, qui mélange les mesures financées sur crédits budgétaires et celles qui le sont sur « ressources propres » rend l'analyse peu claire, voire un peu ambiguë.

#### Evolution des moyens de fonctionnement

. Révision des services votés	- 2,524 MF	sur ressources propres
. Mesures d'ajustement	+ 0,468 MF + 2,8 MF	sur ressources propres sur crédits budgétaires
. Moyens nouveaux	+ 4,75 MF + 4,19 MF	sur ressources propres sur crédits budgétaires
. Transferts	+ 0,105 MF	en provenance du budget de la Défense

### 1. Évolution des ressources

➤ *Révision des services votés : -2,5 millions de francs (sur ressources propres)*

La suppression de 15 emplois pour cessation d'activité dans les maisons de retraite de Villebon et de Bouleville représente une diminution de 2.524.296 francs pour les ressources propres de l'établissement.

On rappellera que la décision de fermeture de ces deux maisons -dont la seconde n'était plus conforme aux normes de sécurité- date de mai 1999.

➤ *Mesures d'ajustement : + 3,3 millions de francs (dont 2,8 sur crédits budgétaires)*

- L'ONAC bénéficiera, sur crédits budgétaires, de 2,8 millions de francs de mesures nouvelles, destinées à financer « l'ajustement du montant de la subvention de l'Etat aux besoins de l'établissement ».

- Par ailleurs, il devrait bénéficier également de transformations d'emplois, au service central d'une part (3 emplois pour 83.068 francs) dans les services départementaux d'autre part (13 emplois pour 82.808 francs), et enfin dans le corps des enseignants des écoles de rééducation professionnelle (6 emplois pour 302.670 francs). Ces mesures seront financées en totalité (468.546 francs) sur les ressources propres de l'établissement public.

➤ *Moyens nouveaux : + 8,9 millions de francs (dont 4,2 sur crédits budgétaires)*

Dans le cadre du « *nouvel élan* » pour l'ONAC, l'établissement devrait bénéficier de plusieurs mesures, financées environ pour moitié sur crédits budgétaires (4,2 millions de francs) et pour moitié sur ressources propres (4,7 millions de francs).

- création de 17 emplois nouveaux : cette mesure est financée à hauteur de 2.191.785 francs sur crédits budgétaires et de 1.619.396 francs sur les ressources propres de l'établissement ;
- nouveau statut d'emploi de 10 directeurs des écoles de rééducation professionnelle (569.485 francs financés sur ressources propres) ;
- création de 9 emplois de professeurs d'écoles de rééducation professionnelle (2.382.349 francs financés sur ressources propres par redéploiement de la dotation réservée aux vacataires) ;
- repyramidage du corps des aides-soignants et création de la classe exceptionnelle (22 emplois concernés pour 182.917 francs financés sur ressources propres) ;
- repyramidage du corps des secrétaires généraux (5 emplois concernés pour 386.206 francs, financés sur crédits budgétaires) ;
- revalorisation des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (415.529 francs financés sur crédits budgétaires) ;
- formation des personnels des services départementaux (500.000 francs financés sur crédits budgétaires) ;
- indemnités de restructuration liée à la cessation d'activité de maisons de retraite (700.000 francs financés sur crédits budgétaires).

➤ *Transferts : + 0,1 million de francs (en provenance du budget de la Défense)*

Le transfert de 104.000 francs en provenance du budget de la Défense finance une transformation d'emploi de secrétaire administratif.

## **2. La nécessaire poursuite de l'assainissement financier**

Si l'analyse des résultats de la gestion 1999 fait apparaître une amélioration de la situation financière, imputable aux actions entreprises par l'ONAC depuis 1997 afin de mieux maîtriser les dépenses, cette appréciation positive doit être nuancée.

En effet, malgré les mesures prises depuis 1997, l'activité des établissements continue de générer un déficit : 34 millions de francs, dont 6 millions de francs pour les écoles et 28 millions de francs pour les maisons de retraite.

On rappellera ici que, particulièrement sévère à l'égard des maisons de retraite dans le cadre de son Rapport particulier de juin 2000, la Cour des comptes estime globalement nécessaire de « *reconsidérer le bien-fondé de la poursuite de la gestion des maisons de retraite de l'ONAC dans le cadre d'un établissement public national* ».

Certes, depuis fin 1997, l'ONAC a engagé diverses actions qui devraient, en principe, permettre, à moyen terme, de supprimer les déficits actuels, mais celles-ci n'ont, pour l'instant, pas encore donné de résultats concrets.

De fait, dans la réponse même faite à votre rapporteur, le gouvernement indique :

*« Comme 1999, l'année 2000 reste l'année de la vigilance. Pour 2001, le souci de la maîtrise de la dépense demeure essentiel, avec le développement d'outils de gestion, informatiques notamment, pour une plus grande efficacité et une meilleure qualité des services rendus aux ressortissants »*

L'assainissement de la situation financière implique en particulier deux mesures qui ne semblent pas avoir été à ce jour mises en œuvre :

- la clarification du cadre budgétaire et comptable, soit par création de budgets annexes (ce qui nécessiterait une modification des textes statutaires de l'ONAC), soit par création de services à comptabilité distincte, conformément à la nouvelle instruction comptable applicable aux établissements publics administratifs ;

- la mise en place d'un contrôle interne de gestion opérationnel.

## **B. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE L'INI**

### **1. Évolution des ressources**

L'évolution des moyens de l'INI s'inscrit dans le cadre du « *projet d'établissement* », axé autour de quatre grands objectifs :

- poursuivre et développer les trois missions fondatrices : accueil des invalides bénéficiaires des dispositions du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, soins en hospitalisation et en consultation, études et recherches sur l'appareillage des handicapés,
- participation, en partenariat, au service public hospitalier et au schéma sanitaire de prise en charge du handicap,
- préparation de l'accréditation hospitalière,
- préparation de la contractualisation interne avec les centres de responsabilité.

En complément de la subvention de fonctionnement, qui représente moins de la moitié de ses ressources, l'INI dispose de ressources propres. Celles-ci proviennent, pour l'essentiel, de prix de journée et des consultations externes pris en charge par les organismes de sécurité sociale, le service de santé des armées ou le Secrétariat d'Etat, au titre des soins médicaux gratuits (90,2 millions de francs en 1999), complétées par la redevance des personnes hébergées (7,6 millions de francs), et diverses ressources (2,1 millions de francs).

#### **Évolution des moyens de fonctionnement de l'INI en 2001**

. Mesures d'ajustement	+ 0,315 MF + 0,315 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Moyens nouveaux	+ 0,460 MF + 0,460 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Transferts (en provenance de la Défense)	+ 0,019 MF + 0,008 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres

De fait, en 2001, l'INI devrait bénéficier de 1,6 million de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires, dont la moitié seulement sera financée sur crédits budgétaires. En effet, la totalité des mesures d'ajustement et des moyens nouveaux sont financés à parité absolue entre crédits budgétaires et ressources propres.

➤ *Mesures d'ajustement : + 0,6 million de francs (dont 0,3 sur crédits budgétaires)*

- repyramidage du corps des adjoints administratifs : 2 emplois concernés pour un coût total de 52.333 francs, financés pour moitié sur crédits budgétaires et pour moitié sur ressources propres ;

- repyramidage du corps des aides soignants : 9 emplois concernés, pour un coût total de 140.760 francs financés pour moitié sur crédits budgétaires et pour moitié sur ressources propres ;

- transformation d'emplois « dans le cadre du projet d'établissement » : 2 emplois d'agents hospitaliers concernés, pour un coût

total de 5.413 francs, financés pour moitié par crédits budgétaires et pour moitié par ressources propres ;

- transformation d'emplois : 3 emplois concernés pour 6.615 francs, financés en totalité sur ressources budgétaires ;

- transformation d'emplois « dans le cadre du renforcement des moyens administratifs » : 2 emplois concernés, pour un coût total de 63.760 francs, financé pour moitié sur crédits budgétaires et pour moitié sur ressources propres ;

- remplacement du contingent militaire (anciens « appelés ») : 2 emplois de médecins concernés, pour un coût total de 247.812 francs, financé à hauteur de 181.049 francs sur crédits budgétaires et de 66.963 francs sur ressources propres.

➤ *Moyens nouveaux : + 0,9 million de francs (dont 0,45 sur crédits budgétaires)*

- Création de quatre emplois nouveaux dans le cadre des « actions d'amélioration exigées par l'accréditation de l'établissement en 2001 » :

. deux financés sur ressources propres pour 459.578 francs

. deux financés sur crédits budgétaires pour 459.578 francs.

## **2. Une insertion à parfaire dans le dispositif sanitaire**

L'analyse des conditions de l'équilibre financier de l'Institution nationale des Invalides amène à souligner l'importance des recettes provenant des organismes de sécurité sociale (51 millions de francs en 1999).

Cette situation ambiguë et déséquilibrée appelle deux mesures d'ordre différent.

D'une part le réexamen du niveau de tarification des activités du centre médico-chirurgical, dont les tarifs sont sensiblement inférieurs au prix de revient<sup>1</sup>, ce qui aboutit à faire financer par l'Etat des charges qui incombent normalement à la Sécurité sociale.

D'autre part, une meilleure insertion de l'Institution nationale des Invalides dans le dispositif de programmation des équipements médico-sociaux, qui passe par la mise en œuvre concrète de *l'article 58 de l'ordonnance du 24 avril 1996*, relative à la participation de l'Institution nationale des Invalides au service public hospitalier et notamment par la

---

<sup>1</sup> - Chirurgie : prix de journée de 2.910 francs, pour un prix de revient de 5.352 francs.

- Rééducation fonctionnelle : prix de journée de 2.230 francs, pour un prix de revient de 2.529 francs.

contractualisation des relations de l'Institution nationale des Invalides avec l'Agence régionale d'hospitalisation d'Ile-de-France.

Ces deux mesures, évoquées notamment par le contrôleur financier dans son *Rapport sur l'examen de la gestion 1999*, figurent également au nombre des préconisations de la Cour des comptes dans son *Rapport particulier de juin 2000*.

### **C. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT INSCRITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE**

#### **1. Évolution des ressources**

Les crédits d'équipement des deux établissements sous tutelle, désormais inscrits au budget de la Défense, *au chapitre 67-10, article 70*, sont marquées par une sensible progression des autorisations de programme, qui passent de 16,5 millions de francs en 2000 à 21,3 millions de francs en 2001, et par la stricte reconduction en francs courants, à 15,9 millions de francs, des crédits de paiement.

#### **2. Le retard pris par les travaux de sécurité**

Votre rapporteur tient à souligner, pour s'en inquiéter, l'importance des reports à nouveau constatés -de façon croissante- pour l'exercice 1999 sur les travaux de sécurité effectués dans les établissements publics sous tutelle.

Ainsi, en 1999, le montant des reports de crédits de paiement s'est élevé à 37 millions de francs pour un montant total de crédits ouverts de 47 millions de francs. Il est vrai que la dotation initiale 1998, peut-être mieux « calibrée », s'était inscrite à 16 millions de francs.

De fait, la sous-consommation des crédits, déjà relevée par le contrôleur financier sur l'exercice 1998, s'est confirmée en 1999. Au total, on constate 24 millions de francs de crédits non utilisés, pour un total de 29 millions de francs ouverts, entre 1996 et 1999...

La situation apparaît tendue à l'Institution nationale des Invalides, où l'on relève pour 1999 un taux très élevé de crédits non employés (71 % contre 28 % en 1998). Cette situation résulte pour l'essentiel du non achèvement sur 1999 de deux importantes opérations d'investissement pourtant attendues et nécessaires (rénovation du bloc opératoire et remplacement d'une table de radiologie).



Elle paraît surtout inquiétante en ce qui concerne l'Office National des Anciens Combattants. En effet, sur un total de crédits ouverts en autorisations de programme de 30 millions de francs depuis 1996 et en crédits de paiement de 25 millions de francs, la consommation au 31 décembre 1999 s'élevait à 10 millions de francs en crédits engagés et à 4,7 millions de francs en crédits ordonnancés. Or, les conditions de sécurité et d'habitabilité des maisons de retraite gérées par l'ONAC paraissent clairement pourtant justifier, de façon urgente, d'importants travaux.

Il reste à espérer que le transfert de ces crédits -et donc de leur gestion- au ministère de la Défense permette d'améliorer cette situation. La sous-consommation traditionnelle des crédits du titre V inscrits au budget de la Défense incite malheureusement à en douter.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 51*

#### **Conditions d'attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Algérie**

Le principe de l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'Algérie a été introduit par la *loi de finances initiale pour 1998*.

Initialement établi à 18 mois, le temps minimal de séjour a été ramené à 15 mois par la *loi de finances initiale pour 1999*, puis à 12 mois par la *loi de finances initiale pour 2000*.

Le présent article, qui modifie l'*article L.253 bis du Code des pensions militaires d'invalidité*, assouplit à nouveau les conditions d'attribution de la carte du combattant en l'étendant aux appelés qui, ayant déjà effectué leur période de service militaire obligatoire, ont été « rappelés » par le Gouvernement en 1956 pour accomplir une nouvelle période de service de cinq à six mois en Algérie.

Cette disposition, qui pourrait concerner 44.000 bénéficiaires potentiels, représente un coût budgétaire évalué pour 2001 à 118 millions de francs.

Il faut espérer que cette évaluation a été mieux ajustée que les précédentes, s'agissant des conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant. On rappellera que, en 1999, l'inscription d'une dotation supplémentaire de 223 millions de francs a été nécessaire en cours d'exercice, les conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant ayant été très insuffisamment prises en compte.

Il s'agit, en tout état de cause, d'une mesure attendue depuis longtemps, dont on peut éventuellement regretter que la loi ne l'étende pas, de façon explicite, aux rappelés -beaucoup plus rares - en Tunisie et au Maroc.

On soulignera que le présent article limite aux seuls rappelés en Algérie la réduction à quatre mois de la durée de séjour minimale. L'exposé des motifs souligne d'ailleurs que « *la condition générale de 12 mois de temps de séjour n'est pas remise en cause* ».

Ceci répond à la volonté exprimée à plusieurs reprises par M. Jean-Pierre Masseret de « *ne pas porter atteinte au principe d'exposition aux risques d'une durée de douze mois* »<sup>1</sup>.

**Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

---

<sup>1</sup> « Si la mesure afférente aux rappelés mène à une revendication générale en faveur de l'abaissement du seuil de douze mois, j'aurai alors le sentiment d'avoir été trompé sur ce dossier » (J.O. Débats Sénat - séance du 11 décembre 1999 - p. 7412).

## *Article 52*

### **Poursuite de la revalorisation du point de pension militaire d'invalidité pour les grands invalides**

Le présent article, qui modifie l'*article L.114 bis du Code des pensions militaires d'invalidité*, poursuit le rattrapage de la valeur du point de pension des grands invalides gelée entre 1991 et 1995.

Le blocage des pensions d'invalidité supérieures à 360.000 francs par an<sup>1</sup> entre 1991 et 1995, s'est traduit par un décalage important entre la valeur du point de pension militaire d'invalidité des grands invalides et celle des autres pensions militaires.

La *loi de finances pour 1995* a autorisé les personnes titulaires de pensions supérieures à 360.000 francs, à condition que celles-ci aient été concédées avant 1995, à bénéficier à nouveau des revalorisations accordées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995, mais appliquées à la valeur fictive du point de pension bloquée, sans rattrapage. Cette mesure s'est traduite par des différences d'indemnisation entre pensionnés atteints d'une invalidité globale à taux identique, selon que le dépassement du plafond soit intervenu avant 1994, entre 1991 et 1995, ou après 1995.

Par amendement introduit en cours de première lecture à l'Assemblée nationale, la *loi de finances initiale pour 2000* a effectué une première étape vers le comblement progressif de ce décalage. Une première mesure de 15 millions de francs a ainsi été inscrite au budget 2000. Lors de la discussion au Sénat<sup>2</sup>, le ministre avait indiqué : « *J'aurais préféré moi-même aller plus loin, mais l'important était d'initier le règlement de ce contentieux dans le projet de budget pour 2000. La suite viendra très naturellement dans le prochain, voire les deux prochains projets de budget ; l'objectif est d'avancer le plus vite possible* ».

De fait, le coût de la remise à niveau complète est évalué à 70 millions de francs.

Le présent projet de budget prévoit une mesure nouvelle de 21 millions de francs, ce qui correspond à une amélioration par rapport à 2000 (15 millions), mais encore laisse un « solde » de 35 millions de francs à financer.

---

<sup>1</sup> Sont concernés les grands invalides, gravement handicapés et nécessitant généralement les soins continus d'une tierce personne.

<sup>2</sup> J.O. Sénat - séance du 11 décembre 1999 - p. 7411 et 7418.

La plaquette de présentation du budget des anciens combattants, publiée sous le timbre du ministère de la Défense, indique que « cette mesure se renouvellera en 2002 ».

Votre commission estime regrettable, pour ne pas dire un peu « mesquin », que ce dossier n'ait pas été définitivement réglé dans le cadre de l'actuel projet de budget, compte tenu de l'ampleur des économies de constatation liées à la diminution du nombre de bénéficiaires.

**Sous réserve de cette observation, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *Article 53*

#### **Relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant**

Le présent article, qui modifie l'*article L.321-9 du Code de la mutualité*, poursuit lentement le mouvement de revalorisation du plafond majorable de la rente mutualiste.

Les rentes constituées par les anciens combattants, après constitution d'un capital auprès d'une caisse autonome mutualiste, donnent droit à une majoration spécifique de l'Etat, laquelle s'ajoute à la majoration légale, dans la limite d'un plafond. Le nombre de bénéficiaires est estimé à 320.000.

Depuis la *loi de finances initiale pour 1998*, le plafond (rente plus majoration spécifique), est exprimé par un indice défini en points de pension militaire d'invalidité, indexé sur l'évolution des traitements bruts de la fonction publique.

Fixé initialement à 95 par la loi de finances initiale pour 1998, ce plafond a été porté à 105 par la *loi de finances initiale pour 2000*.

Le présent article propose de le majorer à nouveau en le portant à 110 (soit 8.960 francs), ce qui représente une augmentation de plus de 400 francs (+4,8 %) du seuil actuel, et une dépense budgétaire évaluée à 13 millions de francs.

On rappellera que l'augmentation de 95 à 100, intervenue dans le cadre de la *loi de finances pour 1999*, représentait une dépense budgétaire évaluée à 6,3 millions de francs, tandis que l'augmentation de 100 à 105, intervenue dans le cadre de la *loi de finances initiale pour 2000*, représentait une dépense budgétaire évaluée à 10 millions de francs.

Il convient à nouveau d'espérer que les crédits inscrits à ce titre ont fait l'objet d'une évaluation appropriée. On rappellera en effet que, au cours de l'exercice 1999, une ouverture supplémentaire de 50,5 millions de francs a été nécessaire pour abonder ces crédits, nettement sous-évalués en loi de finances initiale, les conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant n'ayant vraisemblablement pas été prises en compte.

Dans ses recommandations émises dans le cadre du *Rapport particulier* de juin 2000, la Cour des comptes préconisait de « *reconsidérer le*

*non-assujettissement de ces rentes à l'impôt, notamment à la CSG et à la CRDS<sup>1</sup> ».*

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le Gouvernement a indiqué qu'il était « *fermement opposé* » à l'une et l'autre de ces deux mesures. Il a, à plusieurs reprises, confirmé formellement cette position, dans le cadre de réponses à des questions parlementaires<sup>2</sup> :

*-« le régime d'exonération fiscale attaché tant aux pensions militaires d'anciens combattants qu'à la retraite du combattant et à la retraite mutualiste a été fixé par le législateur, pour lequel il en est indissociable, en raison du témoignage de reconnaissance et de solidarité dû par l'ensemble du peuple français à ceux qui ont souvent fait plus que leur devoir au service de la Nation.*

C'est d'ailleurs l'engagement qu'a pris le secrétaire d'Etat devant les associations, lors de l'élaboration de la réforme des services du département ministériel, de ne pas remettre en cause les droits acquis ».

Votre rapporteur ne peut lui-même mieux dire.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

---

<sup>1</sup> On rappellera que le coût des déductions fiscales afférent aux seules rentes mutualistes a été estimée pour 1999 à 420 millions de francs.

<sup>2</sup> Cf. notamment :

JO - Questions Sénat - 28 septembre 2000 - p.3321

JO - Questions Assemblée nationale - 14 août 2000 - p. 4804 et suivantes

JO - Questions Assemblée nationale - 21 août 2000 - p. 4924

*Article 53 bis (nouveau)*

**Organismes habilités à délivrer la rente mutualiste du combattant**

Cet article additionnel, issu d'un amendement déposé par les membres du groupe socialiste, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

Il propose une nouvelle rédaction pour le premier alinéa de l'article L.321-9 du Code de la mutualité, qui vise à « sauvegarder » la spécificité des organismes mutualistes chargés de la gestion de la rente mutualiste du combattant, alors même que le projet de loi habilitant le Gouvernement à réformer le code de la mutualité par ordonnance est encore en navette.

De fait, le texte proposé anticipe la future refonte du Code de la mutualité, en excluant a priori les « entreprises d'assurance » de la gestion de la rente mutualiste.

Il s'agit donc d'une rédaction un peu « aléatoire », dans la mesure où elle se réfère à un texte non encore adopté et pas nécessairement compatible avec le droit européen. Mais elle a au moins le mérite de poser le principe de la spécificité de la retraite mutualiste du combattant.

**Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**



*Article 53 ter (nouveau)*

**Levée de la forclusion pour l'attribution de la retraite du combattant aux anciens combattants d'outre-mer**

Cet article additionnel, issu d'un amendement déposé par le Gouvernement, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

Tel que présenté par le Gouvernement, il vise à lever la forclusion pesant sur toute **nouvelle attribution** de retraite au bénéfice des anciens combattants des territoires d'outre-mer, étant entendu que les anciens combattants originaires de l'ex-Indochine ont été « oubliés » par le texte de l'amendement.

Par coordination, le Gouvernement a majoré de 6,5 millions de francs en seconde délibération le *chapitre 46-21* sur lequel figurent les crédits de la retraite du combattant (soit 3.048 millions de francs). On relèvera une erreur rédactionnelle visant à tort l'*article 20*, inexistant, et non l'*article 10*.

Contrairement à l'intention affichée par le Gouvernement, cet article ne constitue en rien « une première étape » vers la « dé cristallisation » des pensions des anciens combattants.

Il se fonde, en effet, en la reprenant, sur la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat dans son *avis n° 207388 du 26 novembre 1999* (JO du 1<sup>er</sup> janvier 2000), rappelant que les différentes mesures législatives de dé cristallisation<sup>1</sup> se bornent à fixer des règles de **revalorisation** des pensions, rentes ou allocations viagères, et ne portent pas sur les conditions d'attribution de la retraite du combattant.

De fait, il n'ajoute donc rien.

En revanche, en ne levant la forclusion que pour les demandes nouvelles d'attribution de la retraite du combattant, il peut risquer *-a contrario-* de la graver dans le marbre, s'agissant précisément de la revalorisation des dites retraites ou des pensions militaires d'invalidité.

Votre commission, craignant donc qu'il s'agisse là d'une « fausse bonne idée », pas nécessairement exempte, à l'usage, d'effets pervers, a donné mandat à son rapporteur de donner un avis définitif, au nom de la commission, après avoir demandé au Gouvernement des explications supplémentaires sur ses intentions.

---

<sup>1</sup> telles que définies par l'article 71 de la loi de finances pour 1960, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1981, et l'article 170 de la loi de finances pour 1959.

**Article 53 quater (nouveau)**

**Institution d'une commission d'étude sur la « décrystallisation » des retraites et pensions des anciens combattants d'outre-mer.**

Cet article additionnel, issu d'un amendement déposé par MM. Gremetz, Colombier et Gengenwin, qui s'inspire lui-même d'une proposition de M. Rochebloine, prévoit la mise en place d'une « *commission d'étude de la revalorisation des pensions, chargée de proposer les mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant la revalorisation des rentes, des retraites et des pensions des anciens combattants de l'outre-mer* ».

Cette commission, qui devra remettre son rapport six mois après sa mise en place, prévue selon l'engagement du Gouvernement, « *pour la Saint-Nicolas* », sera composée de représentants des associations d'anciens combattants, de représentants de l'administration, et de deux députés et deux sénateurs.

A vrai dire, votre Commission considère que l'essentiel du travail, c'est-à-dire le chiffrage financier des pertes par catégorie et par pays, et donc le chiffrage budgétaire des mesures de compensation nécessaires pour assurer ce que la Cour des comptes elle-même qualifie de « *mesure d'équité* », a déjà été fait, et bien fait.

Elle rappelle notamment que le chiffrage global actualisé, établi à sa demande, du seul rattrapage, en termes de niveau de vie, du montant des pensions et retraites servies aux anciens combattants originaires des pays du Maghreb s'élève à 66 millions de francs seulement.

Reste à prendre la décision politique, qui ne va pas toujours de pair, loin s'en faut, avec la mise en place d'une commission ad hoc.

Votre commission rappelle également que l'argumentation, souvent évoquée, selon laquelle cette demande ne figure pas parmi les demandes prioritaires des Etats partenaires, est pour le moins inadéquate. Cette affaire, en effet, concerne uniquement la France, et le devoir qui est le sien à l'égard de ceux qui ont combattu pour elle.

**Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 octobre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits inscrits au budget des anciens combattants pour 2001**, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**.

Analysant l'évolution générale du budget des anciens combattants, dont les crédits proposés pour 2001 -soit 23,8 milliards de francs- diminuent de 1,3 % par rapport à l'exercice précédent, **M. Jacques Baudot** a précisé que, rapportées au nombre de bénéficiaires, en diminution de 4 %, les dotations affectées au monde des anciens combattants augmentent en réalité de 2,8 % en moyenne.

Essentiellement composé de dépenses d'intervention, destinées à financer la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), le budget des anciens combattants atteint aujourd'hui un montant comparable à celui de la Justice, des Affaires étrangères ou de l'Agriculture.

Pour évaluer la totalité de la dépense collective en faveur du monde des anciens combattants, il convient de tenir compte également des moyens de fonctionnement des services -administration centrale et services déconcentrés- du secrétariat d'Etat et des moyens d'équipement des organismes sous tutelle (Office national des anciens combattants et Institution nationale des invalides), désormais intégrés au budget de la défense, pour un montant proche de 1 milliard de francs (940 millions de francs) en 2001. Doit également être pris en compte le coût de la majoration légale des rentes viagères (150 millions de francs inscrits au budget des charges communes) et surtout la « dépense fiscale » que représentent les diverses déductions et exonérations dont bénéficie le monde des anciens combattants, évaluée, hors CSG, à 3 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001.

Au total, la dépense publique est de l'ordre de 28 milliards de francs, pour un nombre de bénéficiaires d'environ 4,7 millions de personnes -répartis pour moitié entre ayants droit et ayants cause.

Soulignant que le budget des anciens combattants était essentiellement un budget de prestations, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé que la dette viagère représentait en 2001 une charge de 20 milliards de francs. Il a indiqué que son évolution était marquée par une forte divergence entre la « branche retraite », en progression de 17 % en raison de la poursuite de la politique d'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant menée depuis 1997 et la « branche invalidité », en diminution rapide (-4% pour 2001) du fait de la disparition naturelle des « bénéficiaires ».

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a précisé que le montant global des économies potentielles réalisable sur ce budget de prestations, en raison de la diminution des bénéficiaires, était évalué pour 2001 à près d'1 milliard de francs (928 millions de francs). Il a indiqué qu'une partie seulement de cette « économie » -environ 240 millions de francs- était « recyclée » par le secrétariat d'Etat dans le présent projet de loi de finances pour financer des mesures supplémentaires en faveur des anciens combattants.

Ainsi, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget proposait -dans le cadre des articles « rattachés » de seconde partie-trois mesures importantes : l'extension de l'attribution de la carte du combattant aux rappelés de la guerre d'Algérie (article 51), pour un coût évalué à 118 millions de francs ; une nouvelle étape dans le rattrapage du point de pension militaire d'invalidité (article 52), pour un coût évalué à 21 millions de francs ; et enfin le relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant (article 53), pour un coût évalué à 13 millions de francs.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué qu'une appréciation positive pouvait être portée sur ces trois articles, même si l'on peut regretter une certaine « timidité » qui conduit notamment à ne pas inclure les rappelés de Tunisie et du Maroc dans l'article 51, et à ne pas achever définitivement le rattrapage du point de pension pour les grands invalides, ce qui représenterait une dépense supplémentaire de l'ordre de 30 millions de francs.

Surtout, tout en rappelant que toutes les demandes, chacune ayant leur légitimité, ne pouvaient être raisonnablement satisfaites, du moins de façon complète, simultanée et immédiate, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a néanmoins considéré que certains sujets essentiels auraient pu, compte tenu du « confort » procuré par le niveau de recettes fiscales induit par la croissance économique, autoriser le recyclage d'une partie plus importante des économies constatées du fait de la diminution des bénéficiaires.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a notamment regretté qu'aucune mesure, au moins d'étape, ne soit prise en faveur de la dé cristallisation des prestations versées aux anciens combattants des pays d'outre-mer, du moins à ceux originaires des pays du Maghreb, dont il est avéré, à droits équivalents, que le pouvoir d'achat est inférieur d'au moins un tiers à celui des prestations versées en métropole. Il a souligné que même la Cour des comptes, pourtant soucieuse de ménager les deniers publics, avait préconisé, dans son rapport public particulier de juin 2000 consacré à « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », que des mesures soient prises « dans le sens d'une plus grande équité ». **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que, dans le contexte d'évolution de la structure démographique française, notamment en zone périurbaine, il ne fallait pas négliger le risque de voir cette question prendre une dimension de politique intérieure.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a également évoqué la nécessaire amélioration de la situation des veuves, le versement anticipé de la

retraite du combattant, et l'indemnisation des incorporés de force dans les organisations paramilitaires allemandes (Reichsarbeitsdienst-RAD et Kriegshilfsdienst-KHD) par alignement sur l'indemnisation des incorporés de force dans l'armée allemande.

Evoquant ensuite les moyens affectés aux organismes sous tutelle -Office national des anciens combattants, (O.N.A.C.) et Institution nationale des invalides (INI) - **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que les subventions de fonctionnement étaient majorées de 3 %, ce qui permettait notamment à la fois la création de 17 emplois nouveaux à l'ONAC et de nombreuses mesures de transformation d'emplois. Parallèlement, il s'est déclaré particulièrement préoccupé par le retard croissant pris par les travaux d'équipement et de sécurité dans les établissements de tutelle, mais aussi par les travaux d'entretien et de rénovation des sépultures. L'importance de la sous-consommation de crédits relevée depuis plusieurs exercices lui a paru devoir être soulignée : ainsi, pour les seuls travaux de sécurité dans les établissements sous tutelle et leurs dépendances, sur 29 millions de francs de crédits ouverts entre 1996 et 1999, seuls 5 ont été effectivement engagés.

De fait, il a estimé que le budget des anciens combattants lui paraissait assez représentatif de l'évolution budgétaire générale : gonflement des dépenses de fonctionnement et de prestations, au détriment des dépenses d'équipement, d'entretien, et de rénovation.

S'agissant plus particulièrement de l'ONAC, le rapporteur spécial, tout en saluant les mesures de redressement mises en œuvre depuis 1997, a néanmoins relevé la persistance d'une situation déficitaire, notamment dans les maisons de retraite, au sujet desquelles la Cour des comptes s'est montrée particulièrement critique.

Soulignant le caractère exemplaire, universellement reconnu, de l'INI en matière de soins et d'appareillage des handicapés, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la viabilité de l'équilibre financier de cet établissement, qui lui semble notamment passer par un réexamen du niveau de tarification des activités du centre médico-chirurgical et une meilleure insertion dans le dispositif régional de programmation des équipements médico-sociaux.

En conclusion, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, rappelant l'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense d'une part, et l'expérience constante de modifications de ce budget au cours de son examen par l'Assemblée nationale, a estimé souhaitable de réserver l'avis de la commission jusqu'à l'examen du budget de la défense, prévu pour le 15 novembre.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a regretté que l'ampleur des économies potentielles constatées du fait de la disparition de bénéficiaires n'ait pas effectivement donné lieu à un « recyclage » plus important. Elle a particulièrement déploré qu'aucune mesure ne soit prise en faveur de la « dé cristallisation » des

prestations servies aux anciens combattants d'outre-mer. Elle a enfin estimé que les veuves méritaient une attention particulière, au titre d'un véritable droit à réparation, et non pas seulement de l'aide sociale. Elle a souhaité que des mesures soient prises pour porter à 70 % le taux de réversion des pensions aux veuves de guerre et pour étendre le bénéfice à part entière de l'ensemble des droits à réparation aux veuves de ressortissants de l'ONAC.

**M. Maurice Blin**, soulignant l'ampleur de l'effort de solidarité nationale au regard du nombre de bénéficiaires concernés, s'est interrogé sur l'opportunité de la création de 15 emplois nouveaux au budget des anciens combattants.

**M. Michel Charasse** a d'abord tenu à saluer le caractère particulièrement performant du centre médico-chirurgical des Invalides, regrettant que cet établissement ne figure pas au classement des établissements hospitaliers régulièrement publié dans la presse hebdomadaire.

Il a souhaité manifester une indignation particulière à l'égard du traitement du problème des anciens combattants d'outre-mer, régulièrement évoqué devant lui à l'occasion de ses différentes missions de contrôle budgétaire dans les pays de l'ancien « champ ». Ainsi, lors de sa dernière mission, effectuée dans les pays du Maghreb, à la fin du mois de juillet, il a été saisi du cas des anciens combattants marocains, amenés à voir supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> août, pour des motifs d'« économie budgétaire », les services d'un médecin unique affecté -partiellement seulement- à l'appareillage des invalides de guerre (soit environ 10.000 personnes concernées). La mesure étant prise à compter du 1<sup>er</sup> août, les différents courriers adressés, dès son retour de mission le 8 août, aux plus hautes autorités de l'Etat, sont demeurés sans réponse.

Répondant à son vœu, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a confirmé que cette question serait mentionnée dans son rapport.

Il a par ailleurs rappelé que le coût de la décrystallisation des seules retraites avait été évalué, en 1998, par les services du secrétariat d'Etat, cités par la Cour des comptes, à 148 millions de francs seulement, ce qui ne paraissait pas constituer un effort insurmontable pour une « première étape ». Il a indiqué qu'il attendait les résultats du chiffrage actualisé qu'il avait demandé.

En conclusion, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des articles 51, 52 et 53 rattachés**, et de **réserver son avis sur le budget des anciens combattants jusqu'à l'examen du budget de la défense**.

Réunie le 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission s'est prononcée sur les crédits des anciens combattants, précédemment réservés et qui sont rattachés au ministère de la défense. Après une explication complémentaire de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter les crédits des anciens combattants**.

