

COUR DES COMPTES

L'EFFORT DE SOLIDARITÉ NATIONALE A L'ÉGARD DES ANCIENS COMBATTANTS

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITÉS ET ORGANISMES INTÉRESSÉS

MAI 2000

SOMMAIRE

DÉLIBÉRÉ	7
INTRODUCTION	9
I – Ampleur de l'effort de solidarité	10
II – Modalités de l'enquête de la Cour	13
PREMIÈRE PARTIE – LES PENSIONS, LES RETRAITES ET L'ACCUEIL DES RETRAITÉS	19
CHAPITRE I – La dette viagère	21
I – Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	21
II – La retraite du combattant	33
CHAPITRE II – La majoration des rentes mutualistes	39
I – Le droit à la retraite mutualiste du combattant	39
II – Les dossiers gérés par « La France mutualiste »	41
III – Les dossiers gérés par « La CARAC »	46
CHAPITRE III – Les maisons de repos et de retraite pour les anciens combattants	51
I – Les maisons de retraite de l'ONAC	51
II – Les établissements gérés par les associations examinées	55
III – Les investissements de l'ARPAH	58
CHAPITRE IV – Le centre de pensionnaires de l'Institution nationale des invalides	65
I – Les prestations assurées	65
II – Le prix de journée	66
III – Perspectives	67
DEUXIÈME PARTIE – LES FRAIS DE SANTÉ ET LES SOINS	69
CHAPITRE V – La prise en charge des frais de santé	71
I – Les soins médicaux gratuits	72
II – Les prestations remboursées par l'Etat au régime général de l'assurance maladie	85

CHAPITRE VI – L'appareillage des mutilés	97
I – La prise en charge de l'appareillage	98
II – Le centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH)	107
III – L'appareillage à l'INI	111
CHAPITRE VII – L'indemnité de soins aux tuberculeux	113
I – Le dispositif	113
II – La suppression de l'IST en cas de guérison	115
III – Le maintien de l'IST au-delà de la période de vie active	116
IV – L'avenir de l'indemnité de soins aux tuberculeux	117
CHAPITRE VIII – Les structures de soins	119
I – Le centre médico-chirurgical de l'Institution nationale des invalides	119
II – La participation de l'UBFT au financement de structures de soins	122
TROISIÈME PARTIE – L'ACTION SOCIALE	125
CHAPITRE IX – L'action sociale de l'ONAC	127
I – L'action sociale individuelle	127
II – L'Œuvre nationale du Bleuet de France	129
III – Les écoles de rééducation professionnelle	131
CHAPITRE X – Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	135
I – Les conditions d'éligibilité	136
II – Les prestations offertes	137
III – La gestion du fonds de solidarité AFN	139
CHAPITRE XI – Les réductions des tarifs de transport	143
CHAPITRE XII – Le rôle des associations	145
I – Les interventions de l'UBFT dans le domaine social	145
II – Les interventions de la Fédération nationale André Maginot	147

QUATRIÈME PARTIE – L’ACTION DE MÉMOIRE	149
CHAPITRE XIII – Les commémorations et la mémoire historique	151
I – Le rôle du ministère chargé des anciens combattants	151
II – Les sites de mémoire	155
III – Le cinquantenaire des débarquements et de la Libération	161
CHAPITRE XIV – Les monuments et l'entretien des nécropoles	165
I - Les dépenses de l'Etat	165
II – Le rôle du Souvenir français	167
CINQUIÈME PARTIE – LES STRUCTURES ET LES MODES DE GESTION	169
CHAPITRE XV – Les moyens humains de l'administration des anciens combattants	171
I – La gestion du personnel	171
II – Situation de certains services	176
III – Les sureffectifs	179
CHAPITRE XVI – La gestion informatique	185
I – L'informatisation de la gestion du personnel	185
II – Les outils informatiques des centres d'appareillage et du système des soins médicaux gratuits	187
III – L'organisation informatique du fonds de solidarité AFN	187
CHAPITRE XVII – Le patrimoine et la gestion des associations	189
I – Les ressources tirées des jeux et loteries	189
II – La consistance des patrimoines	192
III – La tenue des comptes	196
IV – La gestion du personnel	197
V – Les dépenses de gestion courante	198
CONCLUSION	201
ANNEXES	203
GLOSSAIRE	267
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, COLLECTIVITÉS ET ORGANISMES INTÉRESSÉS	271

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant L'EFFORT DE SOLIDARITÉ NATIONALE A L'ÉGARD DES ANCIENS COMBATTANTS.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Logerot, Berger, Ménasseyre, présidents de chambre, MM. Labrusse, Morin, présidents de chambre maintenus en activité ; MM. Siebauer, Blondel, Fragonard, Perrin, Chabrun, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Delafosse, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bénard, Billaud, Lagrave, Berthet, de Mourgues, Gravelin, Mayaud, Hespel, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Gillette, Mme Boutin, MM. Benoist, Chabrol, Cieutat, Ganser, Martin, Bertrand, Guéhenno, Lefoulon, Mirabeau, Déniel, Hernandez, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Mordacq, de Lapparent, Mme Bellon, MM. Nasse, Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Moulin, Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, conseillers maîtres ; MM. Dischamps, Harel, Bresson, Monginet, Fernet, David, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Guillard, conseiller maître, rapporteur général.

Était présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Pouly, premier avocat général.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

M. Siebauer n'a pas pris part aux délibérations relatives à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

Fait à la Cour, le 2 mai 2000

INTRODUCTION

Alors que l'enquête de la Cour avait commencé en mars 1998, la réforme de l'administration des anciens combattants a été engagée par un décret du 23 mars 1999 disposant que le secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants « exerce, par délégation du ministre de la défense, les attributions de celui-ci relatives aux anciens combattants et aux victimes de guerre ainsi que celles relatives au service national universel, à la réserve militaire, à la politique de la mémoire et au renforcement du lien armées-nation ».

Cet adossement du secrétariat d'État aux anciens combattants au ministère de la défense est l'aboutissement d'un processus logique. L'administration des anciens combattants est l'héritière du ministère des pensions, créé en 1920, par détachement du ministère de la guerre, pour mettre en œuvre le droit à réparation reconnu par la loi du 31 mars 1919 aux militaires de la guerre de 1914-1918, aux veuves, orphelins et ascendants des 1 400 000 morts du conflit, ainsi qu'à l'ensemble des militaires atteints d'infirmités contractées en service et de leurs ayants cause. Puis, la loi du 4 août 1923 a institué la retraite mutualiste du combattant, les lois des 16 avril 1930 et 31 mars 1932 la retraite du combattant. Le dispositif a continué d'être amplifié et complété jusqu'à la création, en 1992, du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine. Le nombre total des ressortissants du ministère chargé des anciens combattants, qui inclut, aux côtés des combattants engagés dans les conflits, les victimes de guerre également bénéficiaires de la solidarité de la nation, a culminé à près de 7,5 millions de personnes en 1950.

L'inéluctable et rapide diminution des ressortissants de l'administration en charge des anciens combattants – et notamment de ceux d'entre eux qui méritent directement cette qualification – comme la professionnalisation des armées transforment désormais profondément le contexte de cette politique.

Les expériences étrangères – décrites à l'annexe n° 1 – montrent au surplus que la création d'une administration spécifique pour les anciens combattants n'a pas été jugée indispensable par tous les États ayant connu des épreuves semblables aux nôtres. Si les États-Unis, le Canada et l'Australie sont dotés de structures comparables, le Royaume-Uni et l'Allemagne n'en ont pas.

A ce moment charnière pour la gestion de l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants, la Cour a tenu à faire le bilan de l'action menée par les différents acteurs – l'État et ses établissements publics, mais aussi les mutuelles et les associations - et à émettre des recommandations. Pour certaines d'entre elles, la réforme en cours apporte de premières réponses. A ce stade, elle se traduit par une réorganisation des directions centrales de l'ancien secrétariat d'État opérée par des décrets du 15 novembre 1999. Sa direction de l'administration générale a été dissoute et ses attributions ont été réparties entre différents services du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, auquel est rattachée la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. La délégation à la mémoire et à l'information historique a été regroupée avec le service du patrimoine du ministère de la défense pour constituer une direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, dépendant elle aussi du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Les constatations de la Cour se rapportent à l'organisation administrative en vigueur en 1997 et 1998. Un secrétaire d'État aux anciens combattants exerçait alors, par délégation du ministre de la défense, les attributions de celui-ci relatives aux anciens combattants et aux victimes de guerre¹.

I. - AMPLEUR DE L'EFFORT DE SOLIDARITÉ

a) Comme la Cour l'a souligné dans la monographie sur le budget des anciens combattants publiée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, la solidarité ainsi affirmée met en jeu des crédits importants : 25,5 milliards de francs pour le seul budget des anciens combattants en 1999, qui est le 12^{ème} des 25 budgets civils, au niveau de celui de la justice (26,3 milliards) et avant ceux de la culture et de la communication (15,7 milliards) et des affaires étrangères et de la coopération (20,8 milliards)².

¹ Décret du 18 juin 1997. C'était par délégation du Premier ministre (décret du 17 novembre 1995) que son prédécesseur, le ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, exerçait ses attributions.

² La situation des crédits ouverts et des dépenses nettes pour le budget des anciens combattants en 1998 et 1999 est présentée en annexes n° 2 et 2 bis.

Les dépenses comptabilisées sur ce budget se rapportent pour les quatre cinquièmes à la dette viagère et à la majoration des rentes mutualistes :

Dépenses nettes 1998	MF	%
Dette viagère et majoration des rentes mutualistes	20 248,5	79,9
Frais de santé et soins	2 584,3	10,2
Action sociale	1 737,6	6,8
Action de mémoire	19,9	0,1
Moyens et équipement des services	762,2	3,0
Total budget des Anciens combattants	25 352,5	100

Le montant des dépenses sur ce budget ne représente pas la totalité de l'effort de la nation en faveur des anciens combattants.

Mesure de l'effort de solidarité à l'égard des anciens combattants

Les dépenses nettes au budget des anciens combattants se sont élevées, en 1998, à 25,35 milliards de francs (cf. annexe n° 2). Il s'y ajoute la majoration légale des rentes viagères correspondant aux retraites mutualistes du combattant imputée sur le budget des charges communes (400 MF en 1998).

Le résultat estimé pour 1998 des dépenses fiscales se rapportant aux anciens combattants était, d'après l'annexe du projet de loi de finances pour 2000 relative à l'évaluation des voies et moyens :

- de 1,05 milliard de francs pour la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables (ou à leurs veuves) âgés de plus de 75 ans et titulaires de la carte du combattant ;

- de 1,6 milliard pour l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre ;

- n'était pas chiffrée la dépense fiscale correspondant à la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

Ces exonérations et déductions, auxquelles s'ajoutent des moins-values de CSG, rétroagissent sur d'autres impositions, telles la taxe d'habitation qui prend en considération le revenu et le nombre de parts, et sur les aides au logement, dont l'assiette ressources est calée sur la référence fiscale. Le statut fiscal des pensions et retraites a une incidence aussi sur les pensions de réversion. Ainsi la retraite du combattant n'est pas retenue pour l'assiette de calcul du minimum de vieillesse ou pour l'admission à réversion dans le régime général.

b) Cette solidarité s'adresse à de très nombreux bénéficiaires. Au 1^{er} janvier 1998, 4 680 000 personnes ressortissaient de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre dont 500 000 pensionnés, les anciens combattants représentant environ 50 % de ces ressortissants et les pensionnés 12 %³. Il s'agit en premier lieu des « ayants-droit », qui étaient 2 473 400 : les 6 100 survivants de la première guerre mondiale et les 1 028 900 anciens combattants de la seconde guerre mondiale et des guerres de Corée et d'Indochine en forment moins de la moitié ; la majorité est désormais constituée de 1 267 100 anciens combattants d'Afrique du Nord⁴ admis à faire valoir leurs droits en 1972, selon des conditions qui ont été adaptées en 1992, puis élargies en 1993 et 1994.

A ces catégories s'ajoutent 42 100 combattants de nouveaux conflits, qui bénéficient, depuis 1993, du titre de reconnaissance de la nation et de la carte du combattant, et plus de 129 200 ayants droit « hors guerre », militaires ou appelés du contingent atteints

³ Un état récapitulatif des ressortissants de l'ONAC est joint en annexe n° 3.

⁴ La loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 a substitué à l'expression « opérations effectuées en Afrique du Nord » l'expression « guerre d'Algérie ou combats en Tunisie et au Maroc ».

d'infirmités causées directement par le service ou à l'occasion de celui-ci.

L'effectif des ressortissants de l'ONAC comprend, d'autre part, 2 205 500 « ayants cause » : 1 752 200 veuves, 438 100 orphelins et 15 200 ascendants.

II. - MODALITÉS DE L'ENQUÊTE DE LA COUR

Le contrôle de la Cour a porté tant sur l'administration centrale et déconcentrée du ministère que sur les établissements publics relevant de sa tutelle et les principales associations qui en sont proches.

A. - L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

L'administration centrale des anciens combattants et les 18 directions interdépartementales employaient au total 2 427 agents en 1998. La Cour a contrôlé les différents chapitres du budget du secrétariat d'État, qui consistent pour l'essentiel en transferts sociaux : pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant, prise en charge des soins, allocations du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine.

La vérification des interventions en faveur de l'information historique a été complétée par le contrôle des comptes du groupement d'intérêt public de la Mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération.

B. - DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX A CARACTÈRE ADMINISTRATIF

a) Créé en 1916 mais tenant sa dénomination d'Office national des anciens combattants et victimes de guerre d'un décret du 17 juin 1946 et son organisation actuelle d'une ordonnance et d'un décret du 7 janvier 1959, l'ONAC a pour objet « de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants »⁵ et de leur assurer « le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la nation ».

Son conseil d'administration (77 membres) est, selon une disposition singulière, présidé par le ministre chargé des anciens combattants qui assure la tutelle de l'établissement. Il ne peut être

⁵ Article D. 432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

considéré comme une instance opérationnelle. La Cour estime donc que la composition et la présidence du conseil d'administration de l'ONAC devraient être révisées.

Le budget de fonctionnement et d'intervention de l'ONAC était en 1999 de 565,5 MF, en progression de 23,5 % sur 1992. Il est alimenté principalement par des subventions de l'État⁶. Il reçoit des fonds de concours du fonds social européen, dont les montants varient fortement⁷. L'apport des dons et legs n'est pas négligeable⁸.

L'ONAC employait 1 525 agents en 1997. Il compte 100 services départementaux⁹. Trois offices des anciens combattants de Polynésie, de Pondichéry et de Nouvelle-Calédonie ont conservé un statut d'établissements publics distincts de l'ONAC.

L'Office conduit une action sociale individuelle, ainsi qu'une action sociale collective par ses 14 maisons de retraite et ses 9 écoles de rééducation professionnelle. Les modalités de gestion des maisons de retraite, des écoles de rééducation professionnelle et de diverses actions sociales posent un certain nombre de questions.

b) Créée à titre « irrévocable » par une ordonnance de Louis XIV en 1674 pour accueillir des officiers et soldats infirmes ou âgés, l'Institution nationale des invalides (INI) est restée jusqu'en 1991 un service d'administration centrale, sans personnalité juridique, statut dont la Cour soulignait en 1988 qu'il n'était pas adapté à sa mission¹⁰.

La loi du 3 juillet 1991, qui a érigé l'Institution nationale des invalides en établissement public administratif, a confirmé sa vocation de « maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie ». Sa mission est triple : « accueillir dans un centre de pensionnaires, à titre permanent ou temporaire, les invalides bénéficiant du code des pensions militaires d'invalidité », « dispenser dans un centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale », « participer aux études et à

⁶ Chapitres 36-50 « Contribution aux frais administratifs des établissements publics », article 10 (ONAC), et 46-51 « Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Dépenses sociales du budget des anciens combattants ».

⁷ 19 MF en 1992, 40,3 MF en 1993, 12,3 MF en 1994, 58,9 MF en 1995, 13,2 MF en 1996, 74,4 MF en 1997, 50,9 MF en 1998, 29,6 MF en 1999.

⁸ 19,9 MF en 1994, 1,3 MF en 1995, 3,8 MF en 1996.

⁹ 96 en métropole, 4 dans les départements d'outre-mer.

¹⁰ Rapport public de 1988, p. 194.

la recherche sur l'appareillage des handicapés conduites par le ministre chargé des anciens combattants »¹¹.

Le budget de l'INI est de 151,4 MF pour 1999. Il est alimenté par une subvention du secrétariat d'État de 42,9 MF, par les redevances acquittées par les pensionnaires et les malades et par les remboursements effectués par la sécurité sociale pour ceux d'entre eux qui relèvent du régime général. L'INI compte 435 agents.

C. - LES MUTUELLES

La retraite mutualiste du combattant a été créée par la loi du 4 août 1923. L'État accorde une subvention destinée à majorer les rentes souscrites auprès de caisses autonomes mutualistes. La Cour a examiné les modalités de liquidation et de paiement de la retraite mutualiste et des majorations spécifiques en exerçant, en application des articles L. 140-1 et L. 140-4 du code des juridictions financières, son droit de communication auprès de deux importantes unions, régies par le code de la mutualité.

D. - LES ASSOCIATIONS

De très nombreuses associations, unions et fédérations œuvrent en faveur des anciens combattants et pour l'action de mémoire. La plupart ne relèvent pas de la compétence de la Cour, qui a toutefois consulté certaines d'entre elles au cours de la procédure d'examen contradictoire de ses constatations.

La Cour a, en revanche, contrôlé quatre associations aux missions et au financement spécifiques.

a) La Fédération nationale André Maginot (FNAM) et l'Union des blessés de la face et de la tête (UBFT) tirent une grande partie de leurs ressources de concours financiers publics, ce qui fonde la compétence de la Cour, en application des articles L. 111-7 et R. 133-4 du code des juridictions financières.

La Fédération nationale André Maginot a été créée en 1888, sous le nom de Fédération nationale des mutilés, victimes de guerre et anciens combattants, par des anciens combattants de la guerre de Crimée, de celle de 1870-1871 et de diverses opérations coloniales. En 1918, elle choisit comme président André Maginot, ministre des colonies. Reconnue d'utilité publique en 1933, elle est devenue, en 1953, la Fédération nationale André Maginot. La FNAM comprend 28

¹¹ Article L. 529 du code des pensions militaires d'invalidité.

sections fédérales, 118 groupements affiliés ainsi qu'un groupement des individuels, soit au total 141 010 adhérents en juin 1998.

L'Union des blessés de la face et de la tête (« les Gueules cassées ») a été constituée en 1921, avec pour objet l'entraide et la solidarité entre ses membres, blessés à la face ou à la tête. Reconnue d'utilité publique en 1927, l'UBFT comptait 3 992 membres en 1928, 6 930 en 1932, 11 204 en 1945 et 2 707 en 1998.

b) En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé l'emploi des ressources que le Souvenir Français a collectées auprès du public de 1993 à 1997.

Association nationale dont la création fut proposée dès 1872 par un professeur alsacien, fondée en 1887, puis reconnue d'utilité publique en 1906, le Souvenir Français a pour objet de « conserver la mémoire de ceux et celles qui sont morts pour la France au cours de son histoire ou qui l'ont honorée par de belles actions », d'entretenir leurs tombes en France et à l'étranger, de « transmettre le flambeau aux générations successives en leur inculquant, par le maintien du souvenir de ces morts, le sentiment du devoir, l'esprit de sacrifice, l'amour de la Patrie ».

Le Souvenir Français a vu ses missions se développer après 1918. Aux 88 000 tombes de la guerre de 1870 s'ajoutèrent alors celles des 1 400 000 morts de la première guerre mondiale. La loi du 31 juillet 1920 mit à la charge du service national des sépultures, créé au ministère des pensions, les cimetières militaires, dits cimetières nationaux, mais laissa aux communes les carrés militaires dans les cimetières communaux. Les communes en ont souvent confié l'entretien au Souvenir Français.

L'association – qui n'est pas une association d'anciens combattants – comptait, en 1998, 128 768 adhérents et 170 604 affiliés représentant soit des adhérents, soit des groupements. Elle agit par l'intermédiaire de 141 délégués généraux, dont 39 à l'étranger, et de 1 380 comités locaux.

c) L'ARPAH (Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées) a été fondée en 1982 par quatre associations d'anciens combattants (la Fédération Maginot, l'UBFT, les Ailes brisées, l'Entente franco-allemande) et par l'ONAC, avec pour objet la construction ou la rénovation d'établissements gérés par ce dernier. Elle a été contrôlée par la Cour en application de l'article L. 133-2 du code des juridictions financières applicable notamment aux organismes dans lesquels l'État, les établissements publics et les

organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants.



La procédure d'examen contradictoire a comporté l'envoi de relevés de constatations provisoires et l'audition par la Cour des responsables de l'administration centrale des anciens combattants, de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre et de l'Institution nationale des Invalides ainsi que des présidents des associations dont les opérations ont été examinées.

La première partie du rapport est consacrée aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, à la retraite du combattant, aux majorations spécifiques de la retraite mutualiste des anciens combattants, aux maisons de retraite gérées par l'ONAC, au centre des pensionnaires de l'INI, aux établissements gérés ou financés par les associations.

En 1919 a été institué un système de soins médicaux gratuits, désormais intégré dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. La deuxième partie du rapport traite des frais de santé et des soins : soins médicaux gratuits, prestations remboursées au régime général, appareillage des mutilés et handicapés, indemnité de soins aux tuberculeux, structures de soins, notamment à l'Institution nationale des invalides.

La troisième partie, relative à l'action sociale, examine les interventions de l'ONAC, notamment par ses écoles de rééducation professionnelle, l'emploi fait des ressources collectées par l'œuvre nationale du bleuet de France, les dépenses du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine et le remboursement des frais de transport, ainsi que les aides accordées par les associations vérifiées.

L'action de mémoire est une attribution importante du secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants. La quatrième partie traite notamment du cinquantenaire des débarquements et de la Libération et des sites de Verdun et du Vercors, ainsi que de l'entretien des monuments et nécropoles par l'État et par le Souvenir Français.

La cinquième partie, enfin, regroupe les observations de la Cour sur la gestion des ressources humaines et de l'informatique au secrétariat d'État et à l'ONAC, et sur la situation patrimoniale et la gestion des associations vérifiées.

Les recommandations de la Cour figurent à la fin de chaque chapitre. Elles visent, pour l'essentiel, à prolonger et approfondir la réforme engagée qui ne doit pas se limiter à la seule administration centrale de l'ancien secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

PREMIÈRE PARTIE

LES PENSIONS, LES RETRAITES ET L'ACCUEIL DES RETRAITÉS

CHAPITRE I

LA DETTE VIAGÈRE

C'est le bilan de la guerre de 1914-1918 - un million quatre cent mille morts, des millions d'invalides, de malades, de veuves, d'orphelins, de parents privés de leurs enfants - qui a conduit le Parlement à voter les lois du 31 mars 1919 et du 24 juin 1919 sur les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, lois fondées sur la reconnaissance d'un droit à réparation, puis à instituer, en 1930 et 1932, une retraite spécifique, la retraite du combattant.

La législation française ne repose pas sur une notion d'assistance mais sur le principe d'un droit à réparation financière en faveur de personnes atteintes dans leur intégrité physique au cours de leur service ou de conflits. Cette réparation doit s'opérer suivant des modalités simples et équitables, qui tiennent compte du progrès médical et de la professionnalisation des armées.

I. - LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE

À l'exception de la caisse des invalides pour les marins créée en 1673, il n'a existé jusqu'en 1830 aucun système d'indemnisation en faveur des militaires devenus invalides du fait d'actes de guerre. La reconnaissance de la Nation en faveur des militaires invalides, énoncée par la loi du 2 août 1790, s'est alors concrétisée par une première législation des pensions militaires d'invalidité (lois des 11 et 18 avril 1831).

Après les deux lois fondamentales des 31 mars et 24 juin 1919, différents textes législatifs et réglementaires ont amélioré le système d'indemnisation et, après la seconde guerre mondiale, en ont étendu le bénéfice à de nouvelles catégories d'ayants droit : prisonniers, déportés, internés politiques, personnes contraintes au travail obligatoire en Allemagne, résistants, membres des forces françaises libres ou de l'intérieur, Alsaciens-Lorrains incorporés de force dans l'armée allemande, participants aux conflits de la décolonisation (Indochine, Algérie, Maroc, Tunisie) ou à des

opérations menées conformément aux engagements internationaux de la France (Tchad, Liban, ex-Yougoslavie, etc.), victimes du terrorisme.

Ces textes - dont les principaux sont énumérés en annexe n° 4 - sont désormais codifiés au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Ils permettent d'indemniser les séquelles des blessures et des maladies imputables au service en temps de paix pour les militaires, à l'instar de la législation des accidents du travail pour les salariés, et aux opérations de guerre pour les militaires et les victimes civiles. Pour venir en aide aux demandeurs, la loi a dérogé au régime ordinaire de la preuve de l'imputabilité des faits dommageables dans un certain nombre de situations.

A. - LE CALCUL DES PENSIONS

1° LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

L'infirmité invoquée doit résulter, soit de blessures reçues par faits de guerre, soit d'accidents qui se sont produits ou de maladies qui ont été contractées en un lieu et en un temps où s'exerçait le service ou bien à l'occasion et par le fait du service. Elle doit avoir entraîné un minimum d'invalidité de 10 % pour une infirmité contractée pendant un service de guerre. Pour une infirmité contractée pendant un service accompli en temps de paix, le minimum d'invalidité indemnisable est de 10 % si l'infirmité est due à une blessure, de 30 % si elle est due à une maladie ou si plusieurs infirmités sont invoquées (blessure et maladie), de 40 % en cas d'infirmités multiples résultant exclusivement de maladie. Au taux d'infirmité reconnu pour chaque infirmité s'ajoute un « suffixe » (voir annexe n° 5).

La pension est attribuée à titre définitif quand l'infirmité est reconnue incurable. Dans ce cas, le taux de la pension ne pourra plus être réduit, même si une amélioration de l'état de l'invalidé venait à être constatée. En revanche, le taux pourra être augmenté en cas d'aggravation ou d'infirmité nouvelle.

Le maintien du taux d'invalidité indemnisable à un invalide dont l'état s'est amélioré crée un décalage entre le degré d'invalidité constaté et le taux d'invalidité attribué. La question de la justification de ce décalage peut être posée.

La pension est accordée à titre temporaire lorsque l'infirmité n'est pas reconnue incurable. Si l'infirmité résulte d'une blessure, la

pension temporaire est, au bout de trois ans et après examen médical, convertie en pension définitive, ou supprimée si l'invalidité n'atteint plus le minimum indemnisable. Si elle résulte de maladie, la pension fait l'objet d'un renouvellement éventuel tous les trois ans jusqu'à l'expiration d'un délai de neuf ans au-delà duquel elle doit être convertie en pension définitive, ou supprimée si l'invalidité n'atteint plus le minimum indemnisable.

Des dispositions plus favorables ont été prises en faveur des déportés et internés résistants ou politiques : les maladies sont assimilées à des blessures et, à l'issue de la première période triennale, la pension acquiert un caractère définitif.

En cas d'aggravation de plus de 10 % de l'infirmité ayant donné lieu à pension définitive, ou de plus de 5 % de l'infirmité ayant donné lieu à pension temporaire, la révision peut intervenir sans conditions de délai.

La loi de finances pour 1990 avait limité l'application des « suffixes » pour les pensions supérieures à 100 % concédées après le 31 octobre 1989 mais des aménagements ont été rapidement apportés à ces dispositions. Depuis le 1^{er} janvier 1994, la limitation des « suffixes » ne s'applique qu'aux pensions supérieures à 100 % et 100 degrés de surpension (article 103 de la loi du 30 novembre 1993). La question de la justification de l'annulation des mesures de limitation des plus hautes pensions peut être posée.

Le montant de la pension est fonction du taux d'invalidité reconnu et du grade du militaire¹². La loi du 27 février 1948 a institué un rapport constant entre les pensions militaires d'invalidité et les traitements de la fonction publique. Les pensions et accessoires évoluent en fonction des augmentations générales de traitement accordées par décret à l'ensemble des fonctionnaires et aussi de l'évolution de l'indice moyen annuel de l'ensemble des traitements bruts de la fonction publique, après avis d'une commission tripartite comprenant des représentants du Parlement, de l'administration et d'associations d'anciens combattants. La valeur du point d'indice servant au calcul des pensions et accessoires a augmenté de 12 % de 1992 à 1998.

Le système d'indexation est particulièrement complexe. Aussi, une commission d'étude spécifique chargée de l'examen d'une

¹² Pour les militaires de carrière, la pension est calculée au taux du soldat s'ils restent en activité. Pour ceux qui ont été admis à la retraite après le 3 août 1962, la pension est liquidée au taux du grade à la date d'admission à la retraite.

simplification de ce calcul a-t-elle été constituée en 1996. Un système d'indexation plus transparent et plus compréhensible n'a toutefois pas encore été mis en place.

Les pensions militaires d'invalidité sont affranchies de l'impôt sur le revenu (article 81-4° du code général des impôts). La dépense fiscale liée à l'exonération des pensions militaires d'invalidité, ainsi que de la retraite du combattant et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de guerre, a été estimée à 1,6 milliard pour 1998¹³. Le Conseil des impôts a déjà présenté des observations sur ces exonérations, qui ont été transposées à d'autres prélèvements obligatoires ; il a préconisé notamment d'élargir l'assiette de la contribution sociale généralisée à la généralité des revenus de transfert ou de remplacement¹⁴.

2° LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ « CRISTALLISÉES »

Les ressortissants de pays jadis sous souveraineté française et devenus indépendants ont, en principe, les mêmes droits à pension que les nationaux. Toutefois, depuis 1958, plusieurs lois de finances ont « cristallisé » les pensions militaires d'invalidité des anciens combattants d'outre-mer ainsi que la retraite du combattant¹⁵.

Les pensions d'invalidité cristallisées et servies aux ressortissants des Etats de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb ont été partiellement revalorisées par voie réglementaire. Ces mesures de revalorisation ont toujours été restrictives et limitées et n'ont pas concerné les pensions des ressortissants indochinois.

Cette cristallisation, aux règles complexes, diverses et inégalitaires, se traduit par une grande dispersion des valeurs de point qui étaient comprises au 1er janvier 1995 entre 3,14 francs et 45,05 F.

¹³ Evaluation des voies et moyens, annexée au projet de loi de finances pour 2000. Les titulaires d'une pension militaire d'invalidité pour une invalidité de 40 p. 100 ou supérieure – ou leurs veuves – bénéficient, en outre, comme d'autres contribuables invalides, d'une demi-part supplémentaire (art. 195-1-c et 195-3 du CGI).

¹⁴ 14^e rapport (1995) du Conseil des impôts sur la contribution sociale généralisée (notamment p. 124). Voir aussi les rapports du Conseil des impôts relatifs à l'impôt sur le revenu (1974, 1979 et 1990).

¹⁵ Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, article 170 (Etats d'Indochine) ; loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959, article 71 (Etats d'Afrique et Madagascar sauf le Sénégal, le Gabon, le Tchad et la République centrafricaine) ; loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979, article 170 (les quatre Etats précités) ; loi n° 81-734 du 3 août 1981, article 26 (Algérie).

Pays	Valeur du point au 1/1/1995
Cambodge, Laos et Vietnam	3,14
Maroc et Tunisie	7,77
Liban et Syrie	8,63
Algérie	9,02
Guinée	12,88
Cameroun, Mali et Togo	19,13
Bénin, Burkino-Faso, Côte d'Ivoire, Mauritanie et Niger	19,61
Madagascar	23,27
Congo	24,23
République centrafricaine, Gabon et Tchad	25,85
Sénégal	27,97
Comores	28,13
Djibouti	45,05

A la même date, la valeur du point appliquée en France était de 76 francs. L'écart est de 1 à 24,2 entre la valeur appliquée en France et celle qui est appliquée dans les Etats de l'ex-Indochine, et de 1 à 9,8 avec le Maroc et la Tunisie. 37 714 anciens combattants d'Afrique recevaient ces pensions « cristallisées » en 1996 (voir annexe n° 6).

Le secrétariat d'Etat a transmis à la Cour les résultats d'une étude à laquelle il a fait procéder par les postes diplomatiques en Afrique sur les revenus minima (annexe n° 7). Il ressort, selon lui, des éléments réunis au 31 décembre 1996 que « le pouvoir d'achat de la pension d'invalidité à 100 %, versée à des anciens combattants placés par hypothèse dans l'incapacité de travailler, permet aux intéressés de subvenir à leurs besoins, sauf au Maroc et en Tunisie ».

La Cour, qui n'a pas été saisie du détail des calculs et ne peut donc les valider, souhaite que les éléments du dossier soient soumis à discussion. Elle constate que la « cristallisation » revient à traiter de façon différente des anciens combattants qui sont admis à résider en France, notamment pour y bénéficier des soins médicaux gratuits que prévoit la législation.

3° LES PENSIONS DES VICTIMES CIVILES

Toute personne de nationalité française (ou étrangère sous certaines conditions) atteinte d'une infirmité causée par une blessure reçue ou une maladie contractée par suite d'un fait de guerre peut prétendre à l'attribution d'une pension définitive ou temporaire d'invalidité. La loi du 23 janvier 1990 a ouvert le droit à pension aux victimes civiles d'actes de terrorisme.

Les modalités de détermination et de révision du taux d'invalidité et du calcul du montant de la pension des victimes civiles de la guerre sont en général identiques à celles applicables aux victimes militaires. Elles sont parfois plus favorables (déportés et internés). Toutefois, seuls les indices du soldat sont applicables.

Enfin, les victimes civiles de la guerre titulaires de pensions bénéficient dans les mêmes conditions que les pensionnés militaires des allocations complémentaires prévues pour les grands invalides et les grands mutilés.

4° LES PENSIONS D'AYANTS CAUSE DES VICTIMES MILITAIRES ET CIVILES DE LA GUERRE

Le droit à pension est ouvert aux veuves de militaires ou victimes civiles de la guerre décédés par suite de blessures, d'accident ou de maladie imputables au service militaire, à un fait de guerre ou à un acte de terrorisme ; aux veuves de militaires pensionnés à 60 % ou plus ainsi qu'aux veuves de victimes civiles de la guerre, titulaires au moment du décès d'une pension correspondant à une invalidité égale ou supérieure à 85 %.

En cas de décès de la mère ou lorsqu'elle est inhabile à recueillir la pension de veuve, les droits qui lui appartiennent sont transmis aux enfants âgés de moins de 21 ans. Le droit à pension est reconnu aux ascendants de nationalité française si le décès ou la disparition du militaire ou de la victime de guerre est survenu dans les conditions de nature à ouvrir droit à pension de veuve.

La complexité du dispositif français des pensions militaires d'invalidité tient au caractère évolutif de la législation, sous la pression notamment des associations d'anciens combattants. Elle tient aussi à la prise en compte minutieuse des situations individuelles des postulants à pension et des pensionnés.

B. - LES PAIEMENTS

1° LE NOMBRE DES PENSIONS

Depuis 1992, le nombre des pensions servies décroît de 2,9 % par an en moyenne.

Le tableau suivant fait apparaître la répartition par catégorie et par conflit du nombre de pensions d'ayants droit et d'ayants cause servies au titre des années 1992 à 1998.

EFFECTIF DE PENSIONNÉS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

EFFECTIFS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Effectif de pensionnés militaires d'invalidité								
Moyenne annuelle	662 516	640 325	619 978	602 875	584 138	563 016	538 776	
évolution		- 3,3 %	- 3,2 %	- 2,8 %	- 3,1 %	- 3,6 %	- 4,3 %	
base 100 = 1993		100	96,82	94,15	91,23	87,93	84,14	
Au 1 ^{er} janvier	672 680	652 351	628 298	611 657	594 093	574 183	551 848	525 704
évolution		- 3,0 %	- 3,7 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 3,4 %	- 3,9 %	- 4,7 %
base 100 = 1993		100	96,31	93,76	91,07	88,02	84,59	80,59
Répartition des titulaires de pensions militaires d'invalidité par conflit								
Moyenne annuelle	662 516	640 325	619 978	602 875	584 138	563 016	538 776	
Guerre 1914-1918	32 504	27 436	23 197	20 140	17 401	14 958	12 406	
Guerre 1939-1945	387 097	371 622	356 949	344 293	330 380	314 595	296 429	
Hors guerre **	242 915	241 267	239 832	238 443	236 358	233 463	229 942	
Au 1 ^{er} janvier	672 680	652 351	628 298	611 657	594 093	574 183	551 848	525 704
Guerre 1914-1918	34 992	30 016	24 855	21 538	18 741	16 061	13 855	10 956
Guerre 1939-1945	394 069	380 124	363 120	350 778	337 808	322 951	306 238	286 620
Hors guerre **	243 619	242 211	240 323	239 341	237 544	235 171	231 755	228 128

EFFECTIF DE PENSIONNÉS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

(suite)

EFFECTIFS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Répartitions entre titulaires de pensions militaires et civils								
Moyenne annuelle	662 516	640 325	619 978	602 875	584 138	563 016	538 776	
Militaires	593 389	573 810	555 918	540 849	524 370	506 070	485 076	
Victimes civiles	69 127	66 515	64 060	62 027	59 769	56 946	53 701	
Au 1 ^{er} janvier	672 680	652 351	628 298	611 657	594 093	574 183	551 848	525 704
Militaires	602 410	584 368	563 252	548 583	533 114	515 625	496 515	473 636
Victimes civiles	70 270	67 983	65 046	63 074	60 979	58 558	55 333	52 068
Répartitions entre catégories de titulaires de pensions militaires d'invalidité								
Moyenne annuelle	662 516	640 325	619 978	602 875	584 138	563 016	538 776	
Invalides	448 922	434 896	421 899	410 438	397 778	383 064	366 267	
Veuves et orphelins	189 450	183 382	177 873	173 670	169 004	163 994	158 057	
Ascendants	24 145	22 047	20 206	18 767	17 357	15 959	14 453	
Au 1 ^{er} janvier	672 680	652 351	628 298	611 657	594 093	574 183	551 848	525 704
Invalides	455 454	442 389	427 403	416 394	404 482	391 073	375 054	357 479
Veuves et orphelins	192 041	186 858	179 905	175 841	171 499	166 508	161 479	154 634
Ascendants	25 185	23 104	20 990	19 422	18 112	16 602	15 315	13 591

** dont AFN

Source : Service des pensions du ministère de l'économie et des finances (juin 1999)

De janvier 1992 à janvier 1999, l'effectif de pensionnés a diminué de 21,8 % : de 35 % pour les pensionnés de la guerre 1914-1918, qui ne forment plus que 2,1 % de l'effectif total, de 27,3 % pour ceux de la guerre 1939-1945, qui constituent 54,5 % de l'effectif total, et de 6,4 % pour les pensionnés « hors guerre », qui en constituent 43,4 %.

La proportion des personnes très âgées parmi les titulaires de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre tend à augmenter : les plus de 70 ans représentaient 53,7 % du total en 1992 et 58,9 % en 1996 ; la proportion des plus de 80 ans est passée de 23,8 % à 28,3 %.

2° LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE

La diminution du nombre de pensionnés a pour corollaire la baisse régulière des dépenses nettes sur le budget des anciens combattants¹⁶. Celles-ci approchaient encore, néanmoins, 18 milliards de francs en 1998.

Exercices	Crédits ouverts	(en francs)	
		Dépenses nettes	
		Pensions payées	Evolution
1992	19 914 825 000	20 093 303 579	
1993	20 123 995 000	19 850 544 672	- 1,21 %
1994	19 462 688 000	19 521 012 430	- 1,66 %
1995	19 242 086 000	19 373 323 443	- 0,76 %
1996	19 012 835 000	18 910 654 611	- 2,39 %
1997	18 549 427 932	18 287 127 403	- 3,30 %
1998	18 143 478 501	17 887 555 668	- 2,18 %
1999	17 355 528 648	17 308 826 360	- 3,23 %

De 1993 à 1998, les dépenses de pensions d'invalidité et allocations rattachées ont diminué de 10,98 %. Le nombre de pensionnés s'est réduit de 15,86 % durant la même période. L'écart entre les deux taux traduit l'incidence des revalorisations liées à l'application de la règle du rapport constant.

3° LE MONTANT DES PENSIONS VERSÉES

Les pensions militaires servies aux taux de 10 % à 50 % sont les plus nombreuses (65 % du total en 1996). Le montant annuel des pensions servies au taux minimum de 10 % (taux du soldat) était de

¹⁶ Jusqu'en 1997, chapitre 46-22 (Pensions d'invalidité et allocations y rattachées. Pensions des ayants cause). Depuis 1998, article 10 du chapitre 46-20 (Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses).

3 592 F en 1996. La question se pose de l'opportunité de prévoir une capitalisation de ces pensions modestes, à l'instar des rentes d'accidents du travail du régime général de la sécurité sociale.

A l'opposé, la pension servie au taux le plus élevé (100 % + 222 degrés) atteignait en 1996 un montant annuel de 1 789 608 F. La pension annuelle moyenne servie en 1998 était de 31 413 F.

La Cour s'est fait communiquer la liste des 50 pensions les plus élevées payées au 31 décembre 1997 : elles étaient comprises entre 989 871 F et 1 533 522 F par an. 13 se rapportaient à la guerre de 1939-1945 (2 militaires, 8 déportés-résistants, 3 déportés politiques), 2 à la guerre d'Indochine, 14 à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc. 21 pensions se rattachaient à la catégorie « hors guerre » : 19 faisaient suite à des accidents de service (accidents de travail ou de trajet) et 2 à des attentats (victimes civiles en Corse et en Algérie).

Ces pensionnés étaient tous de grands invalides ou de grands mutilés, auxquels s'appliquaient les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité. Un exemple de calcul est présenté ci-après :

**Exemple de pension militaire d'invalidité
au taux du soldat (au 31 décembre 1997)**

Eléments de la pension	Taux	Indice
Pension principale	100 %	372
Majoration art. L. 16 (infirmités multiples : degrés de surpension)	143	2 288
Majoration art. L. 18 (tierce personne)	double	2 660
Allocation grand mutilé (n° 44)	—	1 931,20
Allocation grand invalide (n° 5 bis /16) ¹⁷	—	1 464
Allocation grand invalide (n° 6 /27)	—	7 900
Allocation grand invalide (n° 8 /48) ¹⁸	—	368
TOTAL DES POINTS (indice global)		16 983,20

Montant annuel de la pension :

$$16\,983,20 \times 78,82 \text{ (valeur du point)} = 1\,338\,615 \text{ F}$$

¹⁷ aveugle, amputé, paraplégique.

¹⁸ aveugle, paraplégique, hémiplégique, amputé ou impotent des membres, ou amputé des deux mains.

Les dossiers des 50 pensions ont été examinés au service des pensions de Nantes. Au vu de la fiche descriptive des infirmités, l'application des taux d'invalidité, des majorations et des allocations spéciales n'a pas appelé de remarque. Il a été constaté que le service des pensions procède au contrôle réglementaire des données et signale les anomalies éventuelles aux directions interdépartementales des anciens combattants. Des révisions motivées par des aggravations des infirmités ou par l'apparition d'infirmités nouvelles étaient intervenues, souvent à plusieurs reprises, pour 47 des 50 dossiers examinés.

Au-delà du contrôle formel des calculs de liquidation, la vérification opérée conduit à constater que l'indemnisation peut atteindre des niveaux très élevés. Ces montants doivent être placés au regard de l'état de santé des pensionnés, grands mutilés ou grands invalides dans l'incapacité d'exercer une activité professionnelle. Ils doivent aussi être éclairés par le rappel que ces pensions sont totalement affranchies de l'impôt sur le revenu et sont assorties de très nombreux avantages accessoires (cumul avec d'autres revenus, gratuité des soins, exonérations diverses, réductions de tarifs de transport, etc.).

Le code des pensions militaires d'invalidité ne fait en particulier aucune distinction entre les infirmités selon qu'elles sont ou ne sont pas rattachées à des activités spécifiques de caractère militaire. Or ce code offre des avantages très supérieurs à ceux que prévoit le code de la sécurité sociale dans la branche des accidents du travail. Les 50 plus fortes rentes d'accidents du travail, toutes assorties de la majoration de 40 % pour « tierce personne », servies en mars 1999 par la caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France étaient d'un montant annuel compris entre 299 549 F et 530 907 F, montant très inférieur à ceux qui ont été indiqués plus haut pour les pensions militaires d'invalidité.

La loi de finances pour 1991 avait supprimé toute revalorisation du point d'indice pour les pensions d'invalidité supérieures à 360 000 F par an. Mais, ici encore, une mesure en sens contraire est rapidement intervenue : les pourcentages de revalorisation de ces pensions ont été rétablis à compter du 1^{er} janvier 1995.

C. - LA GESTION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE

La Cour a vérifié la liquidation et le paiement des pensions militaires d'invalidité à la direction interdépartementale des anciens

combattants d'Ile-de-France et au service régional des pensions de la trésorerie générale du Val-de-Marne.

Le sondage effectué n'a pas révélé d'anomalies significatives, mais a confirmé l'extrême lourdeur de la procédure et la complexité de la réglementation. Le délai d'instruction des dossiers est en moyenne de 12 à 15 mois. L'arrêté de concession de pension intervient rapidement quand le service des pensions du ministère des finances est en possession des dossiers, mais des délais excessifs sont constatés pour l'instruction et la préliquidation.

La direction interdépartementale dispose d'un volumineux fichier rotatif manuel des pensionnés, qu'elle ne met pas régulièrement à jour, l'envoi de lettres-types aux intéressés ayant été abandonné en 1996. Si les agents s'acquittent avec conscience professionnelle de leurs tâches d'ouverture des dossiers et d'instruction administrative des demandes de pensions, on ne peut que souligner le caractère suranné de leurs méthodes de travail à la date de la vérification.

II. - LA RETRAITE DU COMBATTANT

La loi du 31 mars 1932 a transformé en « retraite du combattant » l'allocation instituée par la loi du 16 avril 1930 pour tout titulaire de la carte du combattant alors âgé de 50 à 55 ans.

La loi de finances du 30 décembre 1977 a établi la parité entre toutes les générations de combattants ainsi qu'entre les anciens combattants âgés de 65 ans et ceux qui peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de la retraite à partir de 60 ans.

A. - LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Toute personne de nationalité française, âgée de 65 ans révolus et titulaire de la carte du combattant délivrée par les services départementaux de l'ONAC, peut prétendre au bénéfice de la retraite du combattant. Par dérogation, celle-ci est accordée dès l'âge de 60 ans aux anciens combattants bénéficiant du fonds national de solidarité ou aux titulaires d'une pension d'invalidité à titre militaire ou de victime civile d'un taux au moins égal à 50 %, à laquelle s'ajoute un avantage de vieillesse.

Les conditions de reconnaissance de la qualité de combattant nécessaire pour prétendre à la carte du combattant, et donc à la

retraite du combattant, étaient assez restrictives à l'origine mais elles n'ont cessé d'être assouplies.

En règle générale, il faut avoir été affecté pendant 90 jours à une unité qualifiée de combattante par le ministère des armées, ou avoir appartenu à une unité ayant connu durant le temps de présence de l'intéressé 9 actions de feu ou de combat, ou avoir pris part à 5 actions de feu ou de combat. Les anciens d'Afrique du Nord ont obtenu, depuis 1994, un certain nombre d'aménagements. Désormais, une durée des services en Algérie de 12 mois suffit pour obtenir la carte du combattant¹⁹. En 1998, 71 423 cartes du combattant et 32 246 titres de reconnaissance de la nation ont été délivrés au titre de l'Afrique du Nord, représentant les quatre cinquièmes des nouvelles cartes et titres attribués par l'Office national des anciens combattants (voir annexe 8).

Le montant de la retraite du combattant est déterminé depuis le 1er janvier 1954 par un indice unique de pension (indice 33) ; un mécanisme de revalorisation lui assure une évolution parallèle à celle des traitements de la fonction publique. Depuis la loi de finances pour 1990, ce « rapport constant » permet la transposition des mesures catégorielles applicables aux agents de l'État et non plus seulement celle des seules mesures générales d'augmentation. Au 1^{er} avril 1999, la valeur du point d'indice était, comme pour les pensions militaires d'invalidité, de 80,53 F et le montant annuel de la retraite du combattant était de 2 660,46 F.

Comme les pensions servies en application du code des pensions militaires d'invalidité, la retraite du combattant est affranchie de l'impôt sur le revenu (article 81-4° du code général des impôts). En outre, les contribuables âgés de plus de 75 ans et titulaires de la carte du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité – ou leurs veuves – bénéficient d'une demi-part supplémentaire²⁰.

B. - LE RÉGIME APPLICABLE AUX RESSORTISSANTS ÉTRANGERS

Les conditions générales d'ouverture du droit à la retraite du combattant sont applicables aux anciens combattants étrangers ayant servi sous le drapeau français dans divers conflits ou théâtres d'opérations extérieurs.

¹⁹ Article 123 de la loi de finances pour 1999 et article 120 de la loi de finances pour 2001 modifiant l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité.

²⁰ Art. 195-1-f et 195-6 du code général des impôts. La dépense fiscale correspondante a été estimée à 1,05 milliard pour 1998.

Toutefois, l'ordonnance du 30 décembre 1958 a « cristallisé », à compter du 31 décembre 1956, les droits à pension et allocation viagère des ressortissants des Etats de l'ex-Indochine devenus indépendants (Cambodge, Laos, Vietnam) et les demandes de retraites formulées après la date de blocage des taux ont été systématiquement rejetées. Les pensions et rentes viagères des nationaux des Etats ayant appartenu à l'Union Française, à la Communauté, ou ayant été placés sous la tutelle ou le protectorat de la France ont été remplacées par des indemnités annuelles, en application d'une loi du 26 décembre 1959²¹. Les rentes viagères attribuées aux ressortissants algériens ont été cristallisées à compter du 3 juillet 1962 par une loi du 3 août 1981.

Le décret du 4 avril 1968 a écarté l'application de ces dispositions aux ressortissants de ces Etats qui avaient établi leur domicile en France au 1er janvier 1963 et qui y résident de manière habituelle. Toutefois, en cas de départ du sol français, les intéressés perdent le bénéfice de cette dérogation.

Le tableau ci-dessous indique le montant annuel de la retraite du combattant servie au 1er janvier 1995 à 64 912 ressortissants des pays antérieurement placés sous l'autorité de la France, soit 6,9 % des 934 000 bénéficiaires de la retraite du combattant :

PAYS	MONTANT ANNUEL DE LA RETRAITE DU COMBATTANT AU 1/01/1995
Djibouti	1 318,07
Comores	1 151,87
Sénégal	1 145,56
Gabon, République centrafricaine et Tchad	1 058,75
Congo	838,15
Madagascar	767,64
Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mauritanie et Niger	573,92
Mali et Togo	559, 97
Cameroun et Guinée	376,75
Algérie	369,59
Liban et Syrie	353,52
Maroc et Tunisie	318,14
Cambodge, Laos et Vietnam	103,61

²¹ Pays concernés : Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Syrie, Tchad, Togo, Tunisie.

Le montant annuel de la retraite du combattant servie en France s'élevait à la même date à 2 529,78 F. Ces disparités appellent les mêmes observations que les écarts constatés pour les pensions militaires d'invalidité.

C. - LES RETRAITES EN PAIEMENT

Au 31 décembre 1998, près de 8,8 millions de cartes du combattant avaient été attribuées depuis l'origine (voir annexe n° 8). 893 583 retraites étaient en paiement au 31 décembre 1997, contre 973 084 au 31 décembre 1994.

La réduction du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant a entraîné une diminution des dépenses du chapitre 46-21 de 1992 à 1997 :

(en francs)

Exercice	Chapitre 46-21 (retraite du combattant)		
	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Evolution
1992	2 474 148 000	2 461 991 409	-
1993	2 595 684 000	2 447 414 501	- 0,59 %
1994	2 504 772 000	2 373 554 696	- 3,02 %
1995	2 460 321 000	2 337 818 000	- 1,51 %
1996	2 366 826 000	2 293 256 244	- 1,91 %
1997	2 238 839 051	2 226 026 739	- 2,93 %
1998	2 363 645 100	2 355 964 882	+ 5,84 %
1999	2 451 944 212	2 455 200 177	+ 4,21 %

La progression des dépenses constatée en 1998 - exercice au cours duquel les prévisions initiales ont dû être abondées par un virement de crédit de 178 MF - rompt avec cette tendance. Elle traduit à la fois l'arrivée à l'âge de la retraite d'une forte proportion de la génération des anciens d'Algérie (classes nées en 1932-1933) et l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant depuis 1992.

D. - LA GESTION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Les services départementaux de l'ONAC reçoivent les demandes de retraite du combattant et s'assurent que les requérants détiennent bien la carte du combattant. Après certification, ils adressent les demandes, accompagnées des pièces justificatives, à la direction interdépartementale du secrétariat d'Etat aux anciens combattants (DIAC)

La Cour a examiné les conditions d'instruction et de liquidation des dossiers de retraite du combattant à la direction interdépartementale d'Ile-de-France. Un fichier manuel regroupant toutes les demandes est tenu en parallèle avec un fichier informatique, ce qui montre la faiblesse du système informatique en place. L'apurement de ces fichiers manuel et informatique ne se fait qu'une fois par an à l'aide des listes de retraités décédés qu'adressent les trésoreries générales compétentes pour régler les retraites. Dans un échantillon de 240 dossiers vérifiés par la Cour, le délai moyen de traitement des dossiers est de 7 mois entre le dépôt de la demande de retraite dans les services de l'ONAC et la transmission des dossiers liquidés aux trésoreries générales ; il incombe pour l'essentiel aux opérations de liquidation au sein de la direction interdépartementale.



Avec l'apparition de nouveaux conflits et de nouvelles générations d'anciens combattants, la législation relative à la dette viagère a été complétée, adaptée et étendue à de nouvelles catégories d'ayants droit. Il en est résulté une grande complexité de la réglementation des pensions militaires d'invalidité.

En outre, les avantages obtenus sont largement supérieurs à ceux que peuvent offrir à leurs ressortissants les régimes de protection sociale financés par les cotisations. Peuvent être cités :

- le principe de l'immutabilité des pensions militaires d'invalidité, selon lequel une pension concédée à titre définitif ne peut être révisée que dans le sens d'une augmentation, même dans le cas de l'amélioration de l'état de santé du bénéficiaire ;
- les conditions très favorables d'ouverture des droits à pension prévues par le code en faveur de certains déportés ;
- les possibilités très largement offertes aux pensionnés déportés de demander la révision de leur pension, qui conduisent à

prendre en considération les infirmités liées généralement à l'avancée en âge (pertes ou diminution de l'acuité visuelle, de l'acuité auditive, rhumatismes) à l'appui de demandes de révision ;

- le montant élevé des pensions calculées aux taux supérieurs à 100 % ;

- l'assouplissement des conditions exigées pour obtenir la carte du combattant, et donc la retraite du combattant.

On peut déplorer, en revanche, que la reconnaissance de la nation à l'égard des combattants étrangers ayant servi la France ne se manifeste que par l'octroi de parts réduites de pensions militaires d'invalidité ou de retraites du combattant.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Refondre le code des pensions militaires d'invalidité pour le simplifier et alléger les procédures lourdes qu'il institue.

- 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.

- Pour les pensions militaires d'invalidité servies au taux minimum (10 %), procéder à un versement unique en capital.

- Distinguer entre les infirmités retenues pour calculer les pensions selon qu'elles sont ou ne sont pas rattachées à des activités spécifiques à caractère militaire.

- Reconsidérer, compte tenu du progrès médical, le bien-fondé du principe de l'immutabilité des pensions militaires d'invalidité

- Réexaminer le champ de la limitation de l'application des suffixes.

- Réexaminer le régime d'exonération fiscale attaché à ces revenus.

- Compte tenu de la professionnalisation des armées, instituer un régime spécifique d'accidents du travail pour les militaires, distinct du dispositif propre aux anciens combattants et assimilés.

CHAPITRE II

LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES

Conformément aux dispositions de l'article L. 321-9 du code de la mutualité, les rentes viagères constituées au profit des anciens combattants auprès d'une caisse autonome mutualiste de retraite donnent lieu à une majoration spécifique de l'État.

I. - LE DROIT A LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT

A. - LES BÉNÉFICIAIRES

La retraite mutualiste du combattant a été instituée par la loi du 4 août 1923 en faveur des combattants de la guerre de 1914-1918 et de leurs ayants droit. Pour les rentes souscrites pendant 10 ans auprès d'une caisse autonome mutualiste, l'État accordait une subvention destinée à majorer la rente de 25 % dans la limite d'un plafond fixé chaque année par décret. La loi du 30 mai 1928 a réduit par paliers de dix à quatre ans la durée de souscription à la rente pour les combattants âgés de plus de 50 ans et prévu une augmentation de la subvention de l'État en fonction de l'âge du souscripteur.

Ces dispositions ont été étendues aux combattants de la guerre 1939-1945 et à leurs ayants droit (loi du 13 décembre 1950), à ceux des conflits d'Indochine et de Corée (loi du 18 juillet 1952) et des théâtres d'opérations extérieurs (loi du 5 avril 1954).

La loi du 21 décembre 1967 créant en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord un titre de reconnaissance de la nation leur permet de bénéficier de la retraite mutualiste du combattant et de sa majoration spécifique ; puis la loi du 9 décembre 1974 leur a reconnu le droit à l'attribution de la carte du combattant.

La loi du 4 janvier 1993 ouvre le droit à la carte du combattant, et donc à la retraite mutualiste, aux combattants des nouveaux conflits.

Enfin, la loi du 4 février 1995 accorde le bénéfice de la retraite mutualiste du combattant à tous les titulaires du titre de

reconnaissance de la nation, ce qui ne concernait jusqu'alors que les combattants d'AFN.

Depuis le 7 février 1995, tous les anciens combattants titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation ayant souscrit une rente viagère mutualiste peuvent donc prétendre, dans la limite d'un plafond fixé par décret, au bénéfice d'une majoration spécifique variable selon l'âge de souscription (entre 25 % et 60 %). L'adhésion doit avoir eu lieu dans un délai de dix ans à compter de l'attribution de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation, et non plus à compter de l'ouverture du droit à majoration pour la catégorie à laquelle appartient le souscripteur. Au-delà du délai de dix ans, la majoration est réduite de moitié.

Le montant maximum donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant est désormais rattaché à l'indice 105 des pensions militaires d'invalidité²². En vingt ans, le plafond majorable a été multiplié par 3,2, passant de 2 500 F à 7 993 F au 1^{er} janvier 1999.

B. - LES PAIEMENTS

L'évolution des crédits et des dépenses au chapitre 47-22 "Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants" de 1994 à 1998²³ a été la suivante :

(en francs)

Année	Crédits ouverts	Dépenses nettes
1994	262 500 000	262 500 000
1995	307 500 000	296 042 500
1996	335 000 000	302 203 515
1997	360 000 000	356 125 000
1998	5 000 000	5 000 000
1999	453 414 000	453 413 304

²² Article 122 de la loi de finances pour 1999 et article 121 de la loi de finances pour 2000, modifiant l'article L. 321-9 du code de la mutualité.

²³ Les crédits ont été inscrits jusqu'en 1995 au budget des affaires sociales. Ils le sont depuis 1996 à celui des anciens combattants.

Les dépenses afférentes aux majorations spécifiques ont augmenté de 35,7 % de 1994 à 1997. Plus de 300 000 personnes bénéficieraient de la majoration selon le ministère.

Jusqu'en 1997, l'État avançait aux caisses autonomes mutualistes le montant de la majoration spécifique des rentes. La loi de finances pour 1998 ayant prévu que les sommes dues seraient désormais versées à terme échu, à l'instar de ce qui se pratique pour les majorations légales, le crédit nécessaire au paiement de la majoration spécifique des rentes servies en 1998 n'apparaît que dans le budget 1999.

La Cour a constaté qu'elle ne pouvait contrôler l'emploi de ces crédits, faute de pièces justificatives²⁴, ni au secrétariat d'Etat aux anciens combattants ni auprès de la commission de contrôle des institutions de prévoyance et de retraite complémentaire instituée par l'article L. 951-1 du code de la sécurité sociale. Elle a donc exercé son droit de communication sur des dossiers sélectionnés auprès de deux grandes caisses autonomes mutualistes de retraite et d'épargne. Les résultats de cette vérification – limitée à ces dossiers - sont exposés ci-après.

II. - LES DOSSIERS GÉRÉS PAR « LA FRANCE MUTUALISTE »

L'union des mutuelles d'anciens combattants et victimes de guerre "La France Mutualiste" a été agréée par un décret du 4 mars 1925, pour gérer des pensions de retraite et des produits d'épargne selon le régime de la capitalisation au profit notamment des anciens combattants victimes de guerre relevant de l'article L. 321-9 du code de la mutualité. Elle regroupe trente-neuf mutuelles en France, auprès desquelles souscrivent les anciens combattants, mais qui ne gèrent aucun risque.

La caisse autonome dispose d'un effectif de 99 agents et d'un solide outil informatique. Son patrimoine immobilier est important²⁵ de même que son portefeuille de valeurs mobilières et de prêts aux collectivités territoriales. Outre la gestion des retraites mutualistes des combattants (RMC principales majorables par l'État, et RMC

²⁴ Postérieurement à la période examinée, un décret du 30 juillet 1998 a subordonné les remboursements à la production d'états justificatifs qui devraient être plus détaillés.

²⁵ 4 300 appartements, 153 locaux commerciaux et 9 200 m² de bureaux situés à Paris.

auxiliaires²⁶), la caisse offre à ses adhérents la possibilité de souscrire des produits d'assurance vie.

A. - ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES RENTES

Le nombre total d'adhérents à la France Mutualiste, tant aux retraites mutualistes qu'aux divers produits d'épargne, s'élevait à 132 596 au 31 décembre 1997. Les cotisants et retraités au titre de la retraite mutualiste du combattant en formaient près de 96 %.

²⁶ Les rentes auxiliaires sont les rentes souscrites au-delà du plafond majorable ; elles peuvent être aussi des rentes souscrites par des adhérents n'ayant pas droit à la majoration d'Etat, car non-combattants.

**Nombre de cotisants
et de retraités au titre de la retraite mutualiste du combattant en 1997
(anciens combattants et non combattants)**

Catégorie	Campagnes					Total AC	NC	Totaux
	1914/1918	1939/1945	INDOCHINE/ TOE	AFN	Autres conflits			
Cotisants	127	6 932	1 743	25 917	4 491	39 210	448	39 658
Retraités	1 454	21 768	4 228	52 665	2	80 117	7 093	87 210
Total	1 581	28 700	5 971	78 582	4 493	119 327	7 541	126 868

Source : Rapport d'activité 1997 de la France Mutualiste.

Le rapport retraités/cotisants, qui n'a pas la même signification que dans un système de répartition, est passé de 0,65 en 1989 à 1,25 en 1993 et à 2,20 en 1997, les nouvelles adhésions ne compensant pas l'accroissement du nombre de nouveaux retraités.

La diminution du nombre de cotisants est à l'origine de la baisse des encaissements de cotisations de retraite mutualiste du combattant : 817,7 MF en 1994 (dont 561,4 MF versés par les cotisants et 256,3 MF versés par les retraités), 798,4 MF en 1997 (dont 554,4 MF par les cotisants et 244 MF par les retraités).

De 1994 à 1997, les rentes payées au titre des retraites mutualistes du combattant (rentes principales et rentes auxiliaires) ont progressé de 48,7 % tandis que la majoration spécifique servie par l'État progressait de 51,8 % :

(en millions de francs)					
	1994	1995	1996	1997	1997/1994
Rentes personnelles payées (y compris rentes auxiliaires)	260,6	300,0	343,1	387,4	+ 48,7 %
Majoration spécifique d'Etat	74,3	86,1	98,8	112,8	+ 51,8 %
Total RMC	334,9	386,1	441,9	500,2	+ 49,4 %
Majorations légales	68,8	74,7	82,5	88,6	+ 28,8 %
Bonifications France Mutualiste	203,2	231,7	264,6	301,5	+ 48,4 %

Aux rentes mutualistes s'ajoutent, en effet, les majorations légales des rentes viagères (loi du 4 mai 1948), également à la charge de l'Etat, et des bonifications servies par la France Mutualiste.

La revalorisation par l'État des rentes viagères instituées entre particuliers (loi du 25 mars 1949) et des rentes visées par la loi du 24 mai 1951 a été instituée en 1948 pour remédier aux conséquences de la dépréciation monétaire. Elle s'applique aussi aux rentes viagères constituées au profit des anciens combattants auprès des caisses autonomes mutualistes (loi du 9 juin 1948) ; elle ne porte pas sur la majoration spécifique servie en application de l'article L. 321-9 du code de la mutualité. Le fonds commun de majoration légale des rentes viagères est alimenté par le budget des charges communes (chapitre 46-54).

B. - TENUE DES DOSSIERS DE RENTES MUTUALISTES DU COMBATTANT

Lors de l'adhésion, l'adhérent peut opter entre un capital aliéné et un capital réservé : dans le premier cas, les versements effectués ne sont pas remboursés au décès ; à l'inverse, le capital réservé permet le versement du capital (net des frais de gestion) au bénéficiaire désigné. Les versements effectués par les souscripteurs sont plus élevés à égalité de fraction de rente si la rente est à capital réservé. Le calcul de la majoration spécifique s'appuie toujours sur un système de capital aliéné.

Les cotisations sont encaissées par les mutuelles affiliées à l'Union. Plus le taux de la majoration spécifique est élevé, plus faibles seront les versements à effectuer pour arriver au plafond majorable en vigueur. La rente peut être liquidée dès l'âge de 50 ans, à la demande de l'adhérent, à condition qu'il ait cotisé au moins 10 ans. Les services procèdent au contrôle du taux de la majoration spécifique, qui varie selon l'âge de l'adhérent à la liquidation ou à la souscription, selon la nature du conflit ou, depuis le 7 février 1995, selon la date de délivrance de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation.

Un sondage pratiqué sur les rentes mises en paiement au mois d'octobre 1998 n'a fait apparaître qu'un trop-payé, minime, de majoration spécifique dans un des 52 dossiers examinés. La Caisse autonome l'a restitué à l'Etat.

Il n'est plus demandé de fournir chaque année un certificat de vie ou d'attestation sur l'honneur, sauf pour les personnes âgées d'au moins 85 ans. La caisse autonome demande à l'adhérent, au moment de la souscription, et au retraité, au moment de la liquidation, s'il a souscrit une rente viagère auprès d'autres caisses autonomes. Dans l'affirmative, elle interroge ces organismes afin de s'assurer que le plafond majorable n'est pas dépassé et, le cas échéant, elle réduit à due concurrence la majoration spécifique, ou ne la liquide pas.

Ce système purement déclaratif repose donc sur la bonne foi du souscripteur. La mise en place au niveau du ministère d'un fichier central des bénéficiaires de la retraite mutualiste des anciens combattants permettrait de s'assurer que les adhérents ne bénéficient pas dans plusieurs mutuelles de majorations spécifiques supérieures au plafond légal.

C. - MODALITÉS DE PAIEMENT PAR L'ÉTAT DES MAJORATIONS SPÉCIFIQUES DE RENTES VIAGÈRES MUTUALISTES

La vérification des émissions de majorations spécifiques par La France Mutualiste et des règlements effectués par l'État a fait apparaître qu'au 31 décembre 1997, l'État était encore redevable à la caisse d'une somme de 3 174 403 F au titre des majorations spécifiques, somme à laquelle doit être ajouté le montant des majorations avancées par l'Union pour 1998 (estimées à 127,4 MF), puisque la majoration spécifique est désormais payée à terme échu.

III. - LES DOSSIERS GÉRÉS PAR LA CAISSE AUTONOME MUTUALISTE "LA CARAC"

L'Union des mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre (UMRAC), dont les statuts ont été approuvés par arrêté ministériel du 1er février 1924, regroupait fin 1997 soixante-treize mutuelles de retraite réparties dans la plupart des départements métropolitains. Elle a créé en son sein une caisse autonome mutualiste, la CARAC, qui n'a pas de personnalité juridique distincte de l'union.

La CARAC est la plus grande caisse autonome mutualiste par capitalisation. Elle emploie 130 agents et 70 gardiens d'immeubles. L'Union possède 80 immeubles à Paris et en banlieue parisienne, qu'elle gère elle-même, et un substantiel portefeuille de valeurs. Un système informatisé de gestion des retraites est presque totalement opérationnel.

A. - ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES RENTES

Ses deux grandes catégories d'adhérents, cotisants et retraités, se sont accrues de 14,5 % de 1993 à 1997, passant de 216 240 adhérents en 1993 (dont 192 490 anciens combattants) à 247 606 adhérents en 1997 (dont 216 401 anciens combattants). L'effectif des adhérents non anciens combattants a augmenté de 31,4 % entre les deux dates.

Les 216 401 anciens combattants adhérents de 1997 sont pour près des trois quarts des anciens d'AFN (160 292, soit 74 %) tandis que les anciens combattants de la guerre 1939-1945, des guerres d'Indochine et de Corée et des théâtres d'opérations extérieures (50 616) forment 23,4 % de l'effectif, les anciens de la guerre 1914-1918 représentent 0,8 % (1 657) et la nouvelle catégorie des missions extérieures 8 % (3 836).

Le rapport entre retraités mutualistes et cotisants est passé de 1,13 en 1993 (114 592 et 101 139) à 2,03 en 1997 (159 861 et 78 893).

Les cotisations à la retraite mutualiste ont augmenté de 15,3 % de 1993 à 1997 passant de 1 084,3 MF à 1 249,7 MF (dont 983,6 MF versés par les cotisants et 266,1 MF versés par les retraités). Durant la même période, le montant des retraites mutualistes du combattant a augmenté de 65,8 % et celui des majorations spécifiques à la charge de l'État de 62,3 %, pour atteindre un total de 806,7 MF auquel s'ajoutent les majorations légales des rentes viagères versées par l'État et des bonifications à la charge de la CARAC.

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
Retraite mutualiste du combattant	374,65	428,55	487,84	549,92	621,13
Majoration spécifique	114,38	124,05	142,65	162,26	185,61
Total	489,03	552,60	630,49	712,18	806,74
Majorations légales	176,60	186,10	195,50	208,30	216,90
Bonifications CARAC	167,90	192,30	214,40	233,20	249,10

B. - TENUE DES DOSSIERS DE RENTES

Pour les adhérents à la CARAC ayant la qualité d'anciens combattants ou d'ayants droit, les souscriptions se font par l'intermédiaire des mutuelles affiliées à la CARAC, dont la taille va de 200 à 80 000 adhérents. Bien que la constitution d'une rente mutualiste soit autorisée au-delà de la limite du plafond majorable, la rente ne peut excéder un plafond maximum fixé à 25 600 F au 1er janvier 1998, auquel s'ajoute la majoration d'État.

Dans la majorité des cas, l'adhérent opte pour un capital réservé. Les capitaux remboursés ne sont pas imposables au titre des droits de mutation par décès à l'exception des sommes versées à partir de 70 ans, lorsqu'elles excèdent un certain montant.

L'imprimé de souscription à une retraite mutualiste du combattant comporte une rubrique invitant l'adhérent à certifier avoir ou ne pas avoir adhéré à une autre caisse autonome mutualiste. Il s'agit, ici encore, d'un système purement déclaratif. Il a été constaté

qu'au moment de la liquidation de la retraite, la CARAC n'entreprend aucune démarche auprès des autres caisses autonomes mutualistes. La CARAC n'avait pris aucune mesure, à la date de l'enquête, pour tenter de détecter d'éventuelles adhésions multiples. Elle a fait connaître à la Cour qu'après étude « il apparaît difficile de consulter de manière exhaustive l'ensemble des autres caisses proposant la RMC à leurs adhérents », et qu'il « serait sans doute plus efficace que la puissance publique organise un bureau central où ces informations seraient rassemblées et coordonnées ».

L'examen de 55 dossiers de retraites mutualistes a fait apparaître une tenue correcte de ceux-ci. Il a toutefois été constaté qu'aucun certificat de vie n'est demandé par la CARAC. Des précisions ont dû être réclamées pour 4 dossiers ; un trop-versé à l'adhérent de 1975 à 1998, entraînant un règlement indu par l'État de la majoration spécifique, a été décelé pour l'un d'eux. La CARAC a restitué cet indu en avril 1999.

C. - PAIEMENT PAR L'ÉTAT DES MAJORATIONS SPÉCIFIQUES

L'État restait redevable à la CARAC, à la fin de 1998, d'un solde de majoration spécifique de 1,52 MF au titre de l'exercice 1997. En ce qui concerne l'exercice 1998, les sommes avancées par la CARAC se sont élevées à 211,63 MF ; le remboursement devait intervenir en avril 1999 comme pour les revalorisations légales.



Le contrôle a montré que La France Mutualiste et la CARAC appliquaient avec rigueur une réglementation complexe.

Le système de la retraite mutualiste du combattant est assorti toutefois d'avantages très substantiels. Aux majorations spécifiques que sert l'État s'ajoutent, en effet, des exonérations fiscales :

- déduction du revenu imposable des cotisations versées tant que la rente correspondante n'a pas dépassé le plafond légal, qui est revalorisé chaque année (art. 156-II-5° du code général des impôts) ;

- exonération de l'impôt sur le revenu de la retraite mutualiste et de sa majoration dans la limite du plafond légal (art. 81-12° du code général des impôts) ;

- non inclusion de la rente mutualiste et de sa majoration dans l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au

remboursement de la dette sociale (art. L. 136-2 du code de la sécurité sociale).

Le coût total pour l'État des majorations et réductions attachées aux retraites mutualistes du combattant peut être estimé à plus de 1,2 milliard de francs en 1998 selon une étude réalisée par le secrétariat d'Etat :

- majoration spécifique	400 MF
- revalorisation légale (loi du 4 mars 1948)	400 MF
- déductions fiscales	420 MF
	1 220 MF

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Mettre en place auprès du ministère en charge des anciens combattants un fichier central des bénéficiaires de la rente mutualiste des anciens combattants ;
- Reconsidérer le non assujettissement de ces rentes à l'impôt, et notamment à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale.

CHAPITRE III

LES MAISONS DE REPOS ET DE RETRAITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS

Des maisons de retraite gérées par l'Office national des anciens combattants (ONAC) ou par des associations accueillent les anciens combattants. Leur répartition géographique ne procède pas d'une étude d'ensemble des besoins. Leur mise aux normes de sécurité impose des investissements lourds. Leur gestion est largement déficitaire, en raison à la fois d'un taux d'occupation souvent médiocre et de prix de journée fixés trop bas.

I. - LES MAISONS DE RETRAITE DE L'ONAC

A. - TAUX D'OCCUPATION

Lors de l'enquête de la Cour, l'ONAC gérait 14 maisons de retraite²⁷, après la fermeture en 1997 de celle de Marseille-la-Pomme pour des raisons de sécurité et d'environnement. Ce parc est très hétérogène ; de nombreux bâtiments, donnés ou légués à l'issue de la première guerre mondiale, sont des maisons bourgeoises ou des châteaux du début du siècle, qui ne répondent pas aux exigences actuelles pour l'hébergement de personnes très âgées et dépendantes. Le conseil d'administration de l'ONAC a décidé, en décembre 1998, de fermer la maison de Montpellier et il a autorisé le transfert des résidents de la maison de retraite de Villiers-le-Sec vers la résidence du centre hospitalier de Bayeux ; en mai 1999, deux nouvelles décisions de fermeture ont été prises (Boulleville et Ville-Lebrun). Le nombre de maisons de retraite ne devait ainsi plus être que de 10 à la fin de 1999.

Ces maisons, qui représentaient en 1997 une capacité de 1 029 places, dont 200 lits en sections médicalisées, n'étaient occupées qu'à 85 %, avec des écarts élevés (59 % à Montpellier, 99 % à Vence, établissement rénové en 1994), alors que la moyenne

²⁷ L'ONAC est propriétaire de 12 maisons et il a passé des baux emphytéotiques de 50 ans avec l'Institut de France pour la maison de Vence (Alpes-maritimes) et avec le département du Calvados pour celle de Villiers-le-Sec.

nationale indiquée par le ministère de l'emploi et de la solidarité dans son enquête bi-annuelle sur les établissements d'hébergement pour les personnes âgées est de 95 % (97 % dans le secteur public et 94 % dans le secteur privé). A la fin de l'année 1997, l'ONAC a reçu des comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale six avis favorables pour ouvrir des sections de cure médicale (146 lits dans cinq maisons de retraite).

La moyenne d'âge des pensionnaires était, en 1996, de 79 ans pour les hommes et de 86 ans pour les femmes. 46 % des pensionnaires étaient originaires du département d'implantation de la maison de retraite et 27 % d'un département limitrophe. La durée moyenne des séjours est de 44 mois.

Compte tenu de leur taux d'occupation, la plupart des maisons de retraite de l'ONAC pourraient envisager de s'ouvrir à d'autres personnes âgées que les anciens combattants et leurs ayants droit, mais seule la maison du Theil-de-Bretagne a fait l'objet d'une convention, conclue en juin 1997 avec le département d'Ille-et-Vilaine, pour admettre des bénéficiaires de l'aide sociale.

En revanche, l'ONAC a passé des conventions avec les associations d'anciens combattants gestionnaires de sept foyers dans lesquels sont accueillis des ressortissants qu'il ne peut héberger dans ses maisons de retraite. Dans certaines régions, en effet, il n'y a pas de maison de retraite de l'ONAC. L'Office règle à ce titre entre 2 MF et 2,5 MF par an pour une centaine de pensionnaires²⁸.

B. - RÉSULTAT D'EXPLOITATION

Les résidents acquittent le prix de journée fixé par le conseil d'administration de l'ONAC, suivant le taux directeur du ministère chargé des affaires sociales. Le coût de fonctionnement réel de chaque maison n'est pas calculé. Des prix différenciés sont applicables dans les quatre maisons rénovées récemment (Boulogne-Billancourt, Vence, Montmorency, Beaurecueil). La contribution des résidents est limitée à 80 % de leurs ressources déclarées²⁹ ; le solde est fourni par l'aide personnalisée au logement, les membres de la famille soumis à l'obligation alimentaire ou tuteurs, l'aide sociale ou, en dernier ressort, l'ONAC. En 1997, 20 % des résidents ont bénéficié d'une aide de celui-ci représentant au total 5,5 MF. Cette prise en

²⁸ 2,1 MF en 1996 pour l'accueil de 109 pensionnaires (Gironde, Ille-et-Vilaine, Indre, Morbihan, Nièvre, Var, Yonne).

²⁹ 90 % en hébergement intermédiaire ou en secteur médicalisé.

charge doit être retenue dans toute comparaison avec d'autres structures.

Sur la période 1992-1996, les charges ont augmenté de 30 % pour atteindre 120,9 MF ; le taux de couverture des charges par les produits s'est réduit de 76 % en 1992 à 73 % en 1996, malgré une augmentation de 26 % de la participation des pensionnaires.

Les charges de personnel représentent entre 54 et 72 % des dépenses selon les établissements. Les maisons de retraite emploient au total 372 agents, dont 90 contractuels, auxquels s'ajoutent 55 contrats emploi-solidarité (CES). L'on ne compte que 5 agents de catégorie A, ce qui pose le problème du niveau de qualification de l'encadrement administratif, quel que soit le dévouement des agents.

L'exploitation des maisons de retraite de l'ONAC est chroniquement déficitaire, de 24,8 MF en 1997³⁰. Plusieurs facteurs sont mis en avant par la tutelle : l'absence de financement par d'autres partenaires (l'aide sociale due par les conseils généraux étant ainsi estimée à 10 MF), l'insuffisance du taux d'occupation, les charges de la gestion courante et plus particulièrement celles liées au coût du personnel fonctionnaire.

La Cour a examiné sur place la gestion des maisons de retraite de Thiais (Val-de-Marne) et Saint-Gobain (Aisne). La fonction directoriale et d'encadrement administratif doit être améliorée : la direction de la maison de Thiais ignore ainsi le coût réel des repas servis, alors que les prix en sont fixés par le conseil d'administration de l'ONAC ; il n'a pu être présenté de décisions d'attribution pour les logements de fonction à Saint-Gobain, dont les occupants ne règlent pas de charges locatives, tandis qu'un logement de l'établissement est occupé sans titre à Thiais ; si des associations jouent un rôle utile d'animation, comme à Saint-Gobain, l'ONAC ne dispose d'aucun outil de contrôle interne sur leurs activités et leurs financements.

Dans ses appréciations sur l'avenir de l'ONAC, le secrétariat d'Etat concluait en décembre 1997 que « les maisons de retraite fournissent à leurs 900 résidents un service plus cher que le droit commun. ». Il proposait quatre orientations au conseil d'administration :

- examiner l'aptitude des maisons à recevoir l'agrément des services sociaux pour la mise en œuvre de la prestation spécifique dépendance prévue par la loi du 24 janvier 1997 ;

³⁰ déduction faite des crédits du fonds social européen.

- accueillir des ressortissants retraités du ministère de la défense, le nombre de journées perdues faute de pensionnaires étant estimé à 58 800 ;

- réajuster les prix de journée et revoir le dispositif de droit à permission qui fait perdre plus de 3 000 journées par an ³¹;

- améliorer les méthodes de gestion, notamment en matière de comptabilité analytique au niveau des maisons de retraite.

Ces orientations, retenues dans le cadre du plan de redressement « nouvel élan de l'ONAC » approuvé en 1998 par la tutelle, n'avaient pas encore été mises en œuvre à la fin de l'année 1998. Le secrétariat d'Etat a indiqué à la Cour que son objectif était de se rapprocher du droit commun en adaptant le parc des maisons de retraite existantes de l'ONAC, en obtenant pour les anciens combattants un accès prioritaire dans d'autres maisons, publiques ou privées, et en favorisant leur maintien à domicile le plus longtemps possible, avec l'aide des services départementaux.

C. - LA MISE AUX NORMES DE SECURITÉ

L'exigence de mise aux normes de sécurité est un enjeu très sensible pour l'ONAC, en raison de la vétusté de son parc. Cinq maisons (Boulleville, Carignan, Montmorency, St Gobain et Le Theil) ont fait l'objet d'un avis défavorable des commissions départementales de sécurité.

Le secrétariat d'Etat a inscrit à son budget une dotation de 8 MF en autorisation de programme en 1996 et de 10 MF en 1998 ³² pour les travaux de mise aux normes de sécurité, mais l'utilisation des crédits de paiement a été très faible en 1996 et 1997. Des difficultés ont été rencontrées pour définir le programme et pour faire fonctionner un comité de pilotage avec le secrétariat d'Etat qui assurait la maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'établissement public. La conduite d'opération a été confiée aux directions départementales de l'équipement. Les travaux ont commencé à Montmorency en 1998 et ont été engagés dans quatre autres maisons au premier semestre 1999.



³¹ Les pensionnaires qui s'absentent pendant un ou plusieurs jours ne paient pas les journées d'absence.

³² en créant au chapitre 57-91, « équipement immobilier et patrimoine », un article 30, « travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle ».

Les maisons de l'ONAC ne sont pas intégrées à un réseau. Elles se trouvent dans un secteur très concurrentiel : environ 7 000 établissements sont répertoriés dans le secteur sanitaire et social en France, qui offrent une capacité de 500 000 lits. La question du bien-fondé de la poursuite de la gestion de ces maisons de retraite dans le cadre d'un établissement public administratif se pose d'autant plus que les orientations de la politique à l'égard des personnes âgées vont plutôt dans le sens d'un maintien à domicile que d'un hébergement collectif.

II. - LES ÉTABLISSEMENTS GÉRÉS PAR LES ASSOCIATIONS EXAMINÉES

A. - LA FÉDÉRATION NATIONALE ANDRÉ MAGINOT

La Fédération gère depuis 1958 à Neuvy-sur-Barangeon (Cher) une maison de repos et de vacances à laquelle elle a entrepris d'adjoindre une résidence pour personnes âgées.

1° LA MAISON DE REPOS ET DE VACANCES DE LA GRANDE GARENNE

Cet établissement se situe dans un vaste domaine acheté en 1957, agrandi en 1986 par l'achat de 25 ha de forêt supplémentaires, ce qui porta sa superficie totale à 57 ha. Il comprend 102 chambres³³, dont certaines à usage familial ou pour handicapés. La propriété accueille également des colonies de vacances, des classes vertes et des stagiaires en formation.

En 1990, le département avait subordonné un agrément en qualité de maison de retraite à une mise en conformité des locaux. Le conseil d'administration de la Fédération a refusé d'engager les travaux que cet agrément entraînait en raison de leur montant. Le département a accepté le maintien de l'hébergement des pensionnaires restants sous la dénomination "repos et vacances", moyennant l'engagement de ne pas augmenter l'effectif de cette catégorie de résidents. Bien que n'étant pas autorisé à fonctionner en qualité de maison de retraite, l'établissement recevait encore en 1998 une vingtaine de personnes âgées qui devaient être transférées en milieu hospitalier en cas d'aggravation de leur état de santé.

Le taux d'occupation, qui était de 54,2 % en 1993, est passé à 69,5 % en 1997 ; mais le déficit d'exploitation atteignait encore

³³ A l'exception de quelques chambres qui ont le confort des chambres d'hôtel 3 étoiles, toutes les autres sont classées 2 étoiles.

7,33 MF en 1997 pour des produits d'exploitation de 10,35 MF comprenant une participation de la Fédération aux frais de séjour de 3,49 MF. Si les adhérents aux ressources limitées bénéficient d'une réduction de tarif de 10 à 50 %, il n'existe pas de modulation à la hausse pour les pensionnaires aisés.

Le conseil d'administration de la Fédération a décidé, en janvier 1993, que des séjours gratuits seraient accordés à ses administrateurs, en fonction ou honoraires. Cette situation, qui est susceptible de faire perdre à l'établissement sa qualification de non lucratif et d'entraîner l'application des impôts dus par les établissements commerciaux, ne se concilie pas parfaitement avec le but statutaire de l'association de « maintenir entre ses membres les liens de camaraderie et de solidarité qui les ont unis dans la défense de leur pays, leur civilisation et leur culture ».

2° LA RÉSIDENCE ANDRÉ MAGINOT POUR PERSONNES ÂGÉES

La Fédération nationale André Maginot a demandé l'ouverture d'une maison de retraite médicalisée, à proximité de "la Grande Garenne", par une délibération de son conseil d'administration de septembre 1995, suivie d'une délibération prise, en mai 1996, par l'assemblée générale constitutive d'une « association de la résidence André Maginot » (ARAM) que préside le président de la Fédération. Ont été simultanément présentées une demande de forfaits de soins courants et une demande d'habilitation à l'aide sociale.

L'estimation du montant des investissements nécessaires était de 49,9 MF pour la construction des locaux et de 6 MF pour l'équipement matériel.

Bien que la Fédération André Maginot et l'association gestionnaire aient fait valoir auprès du conseil général que la maison de retraite répondrait au moins pour partie à un besoin à prendre en compte au niveau national pour des personnes âgées appartenant aux catégories des anciens combattants et de leurs ayants-droit, cet investissement n'a pas été précédé d'une étude des besoins en matière de maisons de retraite pour les anciens combattants.

La nouvelle association (ARAM), jugeant qu'elle n'avait pas l'expérience suffisante pour assurer la gestion d'une maison de retraite, a fait appel à un gestionnaire extérieur, une association qui gère une résidence pour personnes âgées à Nérondes (Cher). La Fédération Maginot est propriétaire du terrain et des locaux, l'association de la résidence André Maginot est promoteur locataire, l'association de Nérondes est mandataire de la gestion et acquitte un

loyer annuel de 60 000 F. C'est le directeur de la résidence de Nérondes qui assure aussi la direction de la nouvelle maison de la Fédération Maginot à Neuvy-sur-Barangeon. Cette personnalité, déjà investie officiellement d'une fonction de gestionnaire, était, au moment de la présentation du projet de la maison de retraite au comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) en mars 1997, membre de sa section sociale en tant que représentant de l'assemblée des présidents de conseils généraux. Il a toutefois été assuré à la Cour que ce membre n'avait pas participé au vote.

La DDASS-Etat était défavorable à la création d'une section de cure médicale, compte tenu du nombre élevé de places de section de cure médicale déjà autorisées mais non financées, qui étaient à l'époque au nombre de 290. Cependant, le CROSS a émis un avis favorable et le président du conseil général a autorisé la création de la maison de retraite en avril 1997. Le préfet a autorisé également la création d'une section de cure médicale de 30 lits, compte tenu d'une notification de crédits d'assurance maladie effectuée à titre dérogatoire par la direction de l'action sociale en mai 1997 pour mettre en œuvre une instruction du cabinet du ministre du travail et des affaires sociales alors que n'était pas encore connue la date à laquelle la structure pourrait être ouverte.

Prévue initialement pour le 1er octobre 1998, l'ouverture de la maison de retraite a eu lieu en avril 1999, après que les services administratifs du département eurent fait préciser le contrat de mandat de gestion sur différents points, concernant notamment la rémunération du directeur.

B. - L'UNION DES BLESSÉS DE LA FACE ET DE LA TÊTE (UBFT)

L'UBFT, qui dispose d'un certain nombre de lits dans des maisons médicalisées en contrepartie du versement de subventions d'investissement aux associations gestionnaires, gère directement deux établissements.

Le château de Moussy-le-Vieux (Seine-et-Marne), dans un parc de 41 ha, a été acquis en 1925. L'établissement est d'une capacité de 90 lits, essentiellement en séjour de repos. Il n'est pas agréé comme maison de retraite. Depuis plusieurs années, la fréquentation décline. Une proportion importante des résidents est constituée de descendants majeurs de « blessés de la face ». En outre, des travaux de rénovation seraient nécessaires. Différentes solutions ont été étudiées mais écartées au cours des années récentes. Il reste pour les responsables de l'association à se rapprocher des services de l'État et de ceux du département.

Le domaine du Coudon, de 40 ha, situé sur la côte varoise, a été acquis en 1934 par l'association pour être utilisé à la fois comme maison de repos et comme maison de retraite pour les membres de l'Union et leur famille. Il comprend en outre des équipements utilisés pour recevoir des colonies de vacances. L'établissement a été agrandi et modernisé à plusieurs reprises et possède actuellement 130 lits. Ce n'est qu'en août 1998 que la partie "maison de retraite" a été agréée par le département du Var.

Les frais de séjour acquittés par les pensionnaires sont bas par rapport à ceux qui sont pratiqués dans des établissements similaires ³⁴.

L'activité des deux établissements est déficitaire. Au titre de l'exercice 1997, les ressources issues de l'activité des deux maisons étaient d'environ 5,8 MF pour des frais de fonctionnement dépassant 22 MF. Le déficit ³⁵ est couvert par des subventions dites « d'entraide » de l'association.

III. - LES INVESTISSEMENTS DE L'ARPAH

L'ONAC, la Fédération André Maginot, l'Union des blessés de la face et de la tête, l'association des Ailes Brisées et l'Entente Franco-allemande ont créé l'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH) en 1982, afin de doter l'ONAC d'une structure de financement palliant l'absence de crédits pour dépenses en capital à son budget. Le président du conseil d'administration de l'ARPAH est de droit le directeur général de l'ONAC ; le siège de l'ARPAH est situé dans les locaux de l'établissement public à l'hôtel des Invalides.

Un premier partenariat avec l'ONAC a permis, durant la période 1984/1987, la construction de la maison de retraite de Boulogne-Billancourt. L'opération a pris la forme d'un bail à construction et d'une mise à disposition. L'ONAC acquitte à ce titre à l'ARPAH un loyer annuel de 1,2 MF jusqu'en 2007.

L'activité de l'ARPAH s'était réduite après 1987 mais l'ONAC a décidé en 1992 de relancer les activités de l'association, dont l'objet est désormais « la construction, la rénovation et l'aménagement de

³⁴ 120 F (Moussy) et 135 F (Le Coudon) en pension complète (juin 1997) pour les résidents permanents (membres de l'Union, conjoints, conjoints survivants).

³⁵ 14 MF en 1993, 14,7 MF en 1994, 15,6 MF en 1995, 16,6 MF en 1996, 16,4 MF en 1997.

tout établissement dont l'ONAC a la charge soit qu'il présente un caractère d'aide sociale, médico-sociale ou sanitaire en faveur des personnes âgées, soit qu'il concerne la mission de rééducation professionnelle des personnes handicapées assurée par l'office ». L'association s'est élargie à trois nouveaux adhérents : l'Association générale de prévoyance militaire (AGPM), l'Union des mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre (UMRAC) et la Fédération des associations de fonctionnaires anciens combattants et victimes de guerre (FAFAC) .

A. - LES INVESTISSEMENTS DE L'ARPAH DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE L'ONAC

Un plan d'investissement a été élaboré en 1993 pour la période 1993–1996. Il concerne à la fois les maisons de retraite et les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC, pour un total de 35 MF, demandé à l'UBFT (20 MF), à la Fédération Maginot (10 MF), aux Ailes brisées (2 MF) et à l'AGPM (3 MF) .

L'ARPAH a décidé de faire porter les travaux de rénovation sur les maisons de Barbazan (Haute-Garonne), Carignan (Ardennes), Anse-Messimieux (Rhône) et Thiais (Val-de-Marne).

Les relations entre l'ONAC et l'ARPAH ont été précisées dans une convention de juin 1993. Les fonds collectés auprès des associations membres ont été déposés sur un compte courant ouvert au nom de l'ARPAH à la recette générale des finances de Paris. Pour l'ONAC, les fonds en provenance de l'ARPAH devaient être considérés comme des ressources affectées.

L'ONAC conservait la responsabilité de la mise en œuvre des chantiers. Ainsi que le président de l'ARPAH le rappelait au conseil d'administration en juillet 1993, les concours financiers de celle-ci pour des travaux dans les établissements de l'ONAC devaient faire l'objet d'une inscription au budget de l'office et les appels d'offres devaient obéir au code des marchés publics.

L'exécution du plan a été la suivante (en millions de francs) :

ASSOCIATIONS	1993	1994	1995	1996	Total reçu	Convention ONAC/ARPAH
UBFT	5	4		0,1	9,1	20
FNAM	2,5	2,5			5	10
AGPM	0,75	0,75	0,75	0,75	3	3
Ailes brisées	0,50	0,5	0,5	0,5	2	2
Total	8,75	7,75	1,25	1,35	19,1	35

La première annuité a été respectée. En revanche, à partir de 1994, les deux principaux contributeurs, l'UBFT et la Fédération Maginot, n'ont remis à l'ARPAH que la moitié des subventions prévues ; elles ont fait valoir qu'elles ont honoré les appels de fonds qui leur ont été adressés mais que la réalisation des travaux prévus au plan initial a été ralentie ou reportée. Seules l'AGPM et les Ailes brisées se sont acquittées entièrement de leur contribution. Sur l'ensemble de la période, l'ARPAH n'a reçu que 19,1 MF sur les 35 MF prévus.

Les dépenses se sont élevées à environ 19 MF. En dehors de l'achat de matériel informatique pour les écoles de rééducation professionnelle (3,78 MF) et de mobilier pour les maisons de retraite (1,03 MF), la seule opération lourde réalisée dans le cadre du plan 1993-1996 a concerné la rénovation de la maison de retraite de Barbazan pour un montant de 9,2 MF. En particulier, le projet de rénovation de la maison de Thiais a été différé, malgré l'engagement d'études de plus de 0,58 MF.

Les circuits financiers mis en place n'ont pas respecté la convention : les fonds provenant de l'ARPAH n'ont pas été inscrits en ressources affectées au budget de l'ONAC ; les factures, certifiées par les directeurs d'établissement après réception du matériel, ont été adressées à l'ARPAH, qui les a payées directement. La prise en compte a posteriori des achats de matériel et de mobilier dans la comptabilité de l'ONAC s'est faite sous la forme de don en nature. Il a été procédé de même pour la rénovation de l'ancien hôtel thermal de Barbazan : l'ARPAH assumait les responsabilités de maître d'ouvrage

général ; le directeur général de l'ONAC a décidé, en septembre 1993, de faire appel à l'ARPAH pour la passation des marchés de travaux, qui ont donc eu un caractère privé. Cette procédure allégée aurait permis, selon le trésorier de l'ARPAH, de faire diminuer sensiblement le montant des devis initiaux, mais aucune précision n'a été apportée au cours de l'enquête sur l'économie ainsi réalisée. Enfin, le coût des études de diagnostic et de faisabilité a été pris en charge directement par l'ARPAH.

L'UBFT, la Fédération Maginot et l'association Les Ailes brisées ont accepté, en 1997, de reconduire, pour deux ans, une participation à un nouveau plan d'investissement portant notamment sur les maisons de retraite de Thiais et d'Anse-Messimieux. Des réserves ont toutefois été émises compte tenu des conditions d'exécution du plan précédent et des incertitudes qui affectent l'avenir des maisons de retraite de l'ONAC.

La Cour souligne, s'agissant de l'intervention de l'ARPAH, qu'il ne suffit pas que les statuts de cette association, même fondée par l'ONAC, lui assignent pour but la construction, la rénovation ou l'aménagement de tout établissement dont l'ONAC a la charge pour qu'elle soit habilitée à le faire. Établissement public administratif, l'ONAC doit se conformer au code des marchés publics.

B. - LA CONSTRUCTION DE L'UNITÉ DE SOINS DE LONGUE DURÉE DE STRASBOURG

Le projet, évoqué par le conseil d'administration de l'ARPAH en décembre 1993, de construction d'une maison en Alsace, destinée à accueillir une soixantaine de personnes avec une priorité aux personnes dépendantes, a rencontré une forte adhésion au sein de l'Entente franco-allemande. Un terrain appartenant à une congrégation religieuse au centre de Strasbourg pouvait convenir. Une association proche de la caisse régionale d'assurance vieillesse s'est chargée du montage juridique et financier du projet en créant une société civile immobilière pour l'acquisition du terrain. Une association de droit local a été constituée, avec l'adhésion notamment de l'ARPAH et de l'ONAC, en juillet 1995, pour la conduite des travaux de construction du bâtiment, la gestion de la future unité de soins devant être confiée à la première association.

L'ARPAH n'intervenait que pour la centralisation des fonds des associations d'anciens combattants, qui devaient bénéficier en contrepartie d'une réservation de lits. L'ONAC n'apportait aucun crédit d'investissement mais souhaitait pouvoir disposer de lits dans les mêmes conditions que pour les foyers conventionnés.

Sur la base de conventions quadripartites entre chaque association représentée au conseil de l'ARPAH, celle-ci et les deux associations gestionnaire et propriétaire, les financements ont été obtenus au cours des années 1996 et 1997 pour un montant total de 14,1 MF, apportés par l'UBFT (7,5 MF), la Fédération André Maginot (2,5 MF), la Fondation « Entente franco-allemande » (2 MF), l'Association des mutilés des yeux de guerre (1,5 MF), l'Association d'entraide des veuves de guerre et orphelins de guerre (0,35 MF) et l'Association générale de prévoyance militaire (0,25 MF). Une partie de la contribution de l'UBFT (4,7 MF) n'a pas transité par le compte de l'ARPAH à la recette générale, bien que le livre de banque de l'association en fasse état, mais a été versée directement par l'UBFT à l'association chargée de la réalisation de l'unité de soins. Le président de l'ARPAH a exposé à la Cour que « les trois virements en cause n'ont été versés directement par l'UBFT qu'en raison de l'urgence signalée, en toute clarté, et sans intention de porter préjudice au respect des dispositions contractuelles ». La Cour constate que les écritures de régularisation qu'elle a relevées manquaient pourtant de clarté et de sincérité.

L'ARPAH est intervenue en dehors de son objet statutaire en apportant des capitaux pour la construction d'une maison qui ne fait pas partie du patrimoine de l'ONAC. Les travaux concernant ce nouvel établissement ont mobilisé l'ARPAH à partir de 1994 au détriment de la rénovation de maisons de l'ONAC qui avaient fait l'objet d'avant-projets sommaires en 1993, pour lesquels aucune décision n'est intervenue durant la période considérée.

L'exemple de l'unité de soins de Strasbourg illustre aussi le manque de stratégie claire de l'ONAC à l'égard de ses maisons de retraite et la difficulté pour l'office de fédérer des financements associatifs attirés davantage par des projets réalisables dans des délais convenables et valorisants pour la notoriété des associations que par la restructuration d'un parc sur l'avenir duquel toutes les incertitudes n'ont pas été levées.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- 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 et, dans l'immédiat :

- Inviter l'ONAC, pour améliorer le taux d'occupation de ses maisons de retraite, à passer avec les collectivités territoriales concernées des conventions permettant d'y accueillir des personnes âgées ne ressortissant pas du code des pensions militaires d'invalidité et à en ouvrir systématiquement l'accès aux ressortissants du ministère de la défense, effort qui s'inscrirait dans la logique de la réforme récente du département ministériel ;

- Rapprocher la comptabilité de l'ONAC de celle du secteur médico-social de droit commun ;

- Imposer à l'ONAC de se conformer au code des marchés publics pour la conduite des opérations de rénovation de ses établissements, y compris lorsque les crédits proviennent de fonds associatifs ;

- Veiller strictement au respect des procédures financières prévues par les accords conclus entre l'ONAC et l'ARPAH et à la conformité des interventions de cette dernière à son objet social.

CHAPITRE IV

LE CENTRE DES PENSIONNAIRES DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

La prise en charge des grands invalides militaires dans un centre de pensionnaires est une mission fondamentale de l'Institution nationale des invalides³⁶. Elle doit se faire dans la vérité des coûts.

I. - LES PRESTATIONS ASSURÉES

L'INI accueille des pensionnaires atteints de handicaps plus lourds que ceux des maisons de retraite de l'ONAC. Leur nombre est passé de 83 au 31 décembre 1992 à 77 en 1994, 88 en 1996 et 93 en 1998. Leur taux de dépendance s'est accru : la dépendance majeure et totale concernait 50 % des résidents en 1982 et 72 % en 1997, ce qui a conduit à passer de 5 heures de soins par jour par personne en 1982 à 7 heures en 1997.

En 1998, les pensionnaires étaient tous des ayants droit ; ils sont admis sans condition d'âge s'ils bénéficient à titre définitif d'une pension militaire d'invalidité d'au moins 100 %, ou à partir de cinquante ans si le taux de leur pension atteint 85 %.

En 1996, 3 pensionnaires étaient des invalides de la guerre de 1914-1918, 49 des invalides de la guerre de 1939-1945, 6 des déportés ; un était un ancien combattant de la guerre de Corée, 7 des anciens d'Indochine, 8 des anciens d'Afrique du Nord, 14 relevaient de la catégorie « hors guerre ». L'âge moyen d'entrée à l'Institution est de 76,5 ans et la durée moyenne du séjour de trois ans. Le délai d'attente est de l'ordre de six mois ; les dossiers sont transmis le plus souvent par des associations d'anciens combattants.

Les pensionnaires bénéficient d'une prise en charge globale (soins médicaux, kinésithérapie, orthopédie, ergothérapie, psychomotricité) et peuvent être hospitalisés sur site ou dans le centre

³⁶ Article L. 529 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, modifié par la loi n° 91-626 du 3 juillet 1991.

médico-chirurgical de l'INI dans la quasi-totalité des cas, ce qui leur assure un environnement très spécifique par rapport aux conditions habituelles d'accueil des personnes très âgées dépendantes en maison de retraite médicalisée.

Des consultations externes, gérées par le centre des pensionnaires, sont données, à raison de trois demi-journées par semaine dans une dizaine de spécialités, par les médecins de l'INI et par des médecins rémunérés à la vacation. Destinées en priorité aux pensionnaires et aux ayants-droit, elles sont ouvertes aussi à tous les assurés sociaux.

L'Institution a exposé à la Cour qu'elle assure à ses pensionnaires « une sécurité médicale et une dignité de l'accompagnement » qui font d'elle « une référence médicale et éthique pour la prise en charge des grands invalides avec une qualité de prestations qui n'est offerte par aucun autre établissement public ou privé en France ».

II. - LE PRIX DE JOURNÉE

Des règles très protectrices réduisent très sensiblement la redevance payée par les pensionnaires, de façon non discriminée par rapport au revenu des intéressés. En effet, le décret du 30 janvier 1992 plafonne à 30 % des revenus des pensionnaires la redevance qui peut leur être demandée. Mais, vérifiant les comptes de l'Institution, la Cour a constaté que le prix de la journée d'hébergement, fixé par arrêté après avis du conseil d'administration, était très inférieur au prix de revient établi par la comptabilité analytique : il était ainsi de 485 F en 1995 pour un coût de 1 101 F en comptabilité analytique, ce qui conduisait à recouvrer sur les pensionnaires les plus aisés une redevance comprise entre 15 et 29 % de leurs revenus déclarés.

Le prix de la journée d'hébergement a été porté à 570 F pour 1999, mais la redevance moyenne acquittée par les pensionnaires n'est que de 280 F et certains pensionnaires aisés continuent de ne supporter qu'un taux de prélèvement proportionnellement moins important que d'autres, moins aisés. Cette question sensible, s'agissant de cas individuels, est évoquée lors de chaque conseil d'administration traitant du budget, sans que des aménagements aient été mis en œuvre, ce qui aboutit à alourdir les charges pesant sur le budget de l'État.

Dans la mesure où l'INI essaie d'aligner ses tarifs sur les prix de revient, il serait logique qu'elle adopte un prix plafond d'hébergement plus proche du prix de revient.

III. - PERSPECTIVES

La demande d'admission devrait diminuer à partir de 2000. D'après une estimation faite en octobre 1998 par l'inspection générale des anciens combattants, le nombre global des ayants droit diminuerait de plus de moitié entre 1998 et 2018, passant de 37 626 personnes à 17 710. A ce terme, environ 300 pensionnés pourraient prétendre à l'Institution selon les critères actuels. L'Institution estime donc ne pas avoir de problème de « recrutement » de pensionnaires à cet horizon. Au-delà, un allègement des critères par un abaissement du taux d'invalidité requis pourrait être effectué par voie réglementaire.

Une autre hypothèse serait envisageable : celle d'une complémentarité accrue entre l'INI et les autres établissements qui accueillent des grands invalides, en ouvrant l'INI aux grands invalides civils (accidentés de la route, accidentés du travail, victimes de violences ou de catastrophes, par exemple). Elle suppose une étude des besoins de la population fondant la définition d'un projet médical, et le développement de relations conventionnelles avec l'agence régionale de l'hospitalisation.

RECOMMANDATION DE LA COUR

- Rapprocher le prix plafond d'hébergement au centre des pensionnaires de l'Institution nationale des invalides du prix de revient dégagé par sa comptabilité analytique.

DEUXIÈME PARTIE

**LES FRAIS DE SANTÉ
ET LES SOINS**

CHAPITRE V

LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SANTÉ

Les anciens combattants, ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, relèvent, pour la prise en charge de leurs frais de santé, soit des règles de droit commun de l'assurance maladie, soit de règles spécifiques prévues au code des pensions militaires :

- les règles de droit commun de l'assurance maladie s'appliquent lorsque les soins ne sont pas imputables à une affection pensionnée, à condition que l'intéressé soit couvert personnellement à titre obligatoire par un régime d'assurance maladie ; dans ce cas, l'État n'intervient pas dans la prise en charge des soins ;

- en revanche, si le pensionné ne relève d'aucun régime d'assurance maladie à titre obligatoire, il est - pour les soins non imputables - pris en charge par le régime général auquel l'État rembourse les dépenses correspondantes (chapitre 46-24 du budget des anciens combattants, dépense nette de 1,36 milliard de F en 1998 et 1,33 milliard en 1999).

Par ailleurs, dans tous les cas où les soins sont imputables à l'affection pensionnée, l'État prend en charge, directement cette fois, les frais de soins en cause (chapitre 46-27 « soins médicaux gratuits », dépense nette de 852,6 MF en 1998 et 783 MF en 1999, et chapitre 46-28 « appareillage des mutilés », dépense nette de 95,5 MF en 1998³⁷ et 72,9 MF en 1999).

Les financements apportés par l'État pour les soins de santé des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité se sont élevés au total en 1998 à 2,31 milliards de F (2,27 milliards en 1997, 2,19 milliards en 1999).

Le bien-fondé du maintien des spécificités tant du système des soins gratuits que de la section des grands invalides de guerre de l'assurance maladie doit être apprécié au regard des perspectives démographiques de ces régimes et des impératifs de rationalisation du financement des dépenses de santé.

³⁷ Les remboursements des caisses d'assurance maladie se sont élevés à 32,8 MF.

I. - LES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

Le système des soins médicaux gratuits est fondé sur l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui dispose : "l'État doit gratuitement aux titulaires d'une pension d'invalidité attribuée au titre du présent code les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques nécessitées par les infirmités qui donnent lieu à pension, en ce qui concerne exclusivement les accidents et complications résultant de la blessure ou de la maladie qui ouvre droit à pension".

Créé par la loi du 31 mars 1919, géré par l'administration des anciens combattants, ce système est destiné exclusivement aux invalides bénéficiaires d'une pension, quel que soit leur lieu de résidence. Il prend en charge par un mécanisme de tiers payant tous les soins imputables à l'affection pensionnée, pour la totalité de leur montant dans la limite des tarifs de responsabilité en vigueur au régime général de la sécurité sociale. L'administration règle elle-même le professionnel de santé, dont le pensionné a le libre choix. Les bénéficiaires ne supportent aucune cotisation.

Le système des soins médicaux gratuits n'est pas reconnu comme un régime d'assurance maladie au sens du code de la sécurité sociale, bien qu'il en assure les fonctions : ouverture du droit par une procédure d'admission aux soins gratuits, comportant une immatriculation et la délivrance d'un carnet de soins ; couverture de tous les types de soins existant en assurance maladie ; instruction médicale et juridique des demandes de prise en charge qui lui sont adressées par les professionnels de santé ou, dans certains cas, par les pensionnés eux-mêmes (transports) ; mandatement des paiements, le règlement étant assuré par le comptable public compétent ; contrôle du respect des règles par les parties prenantes et mise en œuvre, si nécessaire, du contentieux.

En 1998, ce dispositif, qui mobilisait un peu plus de 200 agents pour sa gestion, concernait environ 130 000 invalides. La dépense a atteint 857 MF en 1997 et 814,1 MF en 1998³⁸ (748,3 MF en 1999).

³⁸ 740,9 MF pour les soins médicaux et accessoires et 73,2 MF pour le thermalisme aux articles 10 et 20 du chapitre 46-27 (« Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes »), dont les autres articles décrivent la prise en charge des pensionnés internés à raison d'une aliénation mentale (30,6 MF) et la couverture des frais exposés à l'occasion de la convocation des pensionnés devant les centres de réforme (7,9 MF).

Un notable effort de modernisation est en cours, qui commence à faire sortir le système de la gestion routinière dans laquelle il s'était installé.

A. - L'ORGANISATION DU SYSTÈME DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

a) Au niveau central, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale comprend un bureau de l'appareillage et des soins médicaux gratuits qui prépare la réglementation afférente aux soins gratuits, fixe les grandes orientations de leur gestion par les responsables locaux, délègue les crédits et exerce un suivi de l'évolution des dépenses locales.

Un bureau des affaires médicales dirigé par un médecin en chef est chargé de contribuer à l'élaboration et à l'amélioration de la législation en matière médicale et au contrôle du fonctionnement des centres de réforme, d'appareillage et des services de soins gratuits ; il n'exerce aucun pouvoir hiérarchique sur les médecins contrôleurs locaux.

b) A l'échelon local, les 18 directions interdépartementales des anciens combattants assurent la gestion des soins gratuits, dans des services composés d'agents administratifs et d'un médecin contrôleur, dont la fonction principale est l'instruction des demandes d'entente préalable. Elles ne procèdent pas, en revanche, au paiement des soins dispensés aux pensionnés dans les hôpitaux militaires (30,5 MF en 1998), compétence exercée par l'administration centrale. Les directions interdépartementales ont engagé environ 765,6 MF en 1998. Dans les DOM-TOM, ce sont les services locaux de l'ONAC qui assurent la gestion des soins médicaux gratuits.

La gestion des soins gratuits à l'étranger est partagée entre les consulats, qui sont compétents pour la plupart des fonctions couvertes par la gestion des soins gratuits, et le service des ressortissants résidant à l'étranger (SRRE), service autonome créé à Château-Chinon en 1986, de qui relèvent l'établissement des carnets de soins, l'instruction des demandes d'entente préalable au-delà d'un certain montant ainsi que l'instruction des demandes de paiement et le mandatement pour les soins dispensés en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Au total, un peu plus de 11,6 MF ont été dépensés au titre des soins gratuits à l'étranger en 1998, dont 4 MF pour le SRRE.

c) L'article L. 118 du code des pensions militaires d'invalidité institue une organisation spécifique du contentieux des soins gratuits.

Une commission contentieuse des soins gratuits existe dans le ressort de chaque direction interdépartementale ainsi qu'aux Antilles (Martinique), à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ; pour les résidents à l'étranger, la compétence est attribuée à la commission de Bourgogne. Ces juridictions administratives jugent en premier ressort les contestations nées de l'application de la législation des soins médicaux gratuits. Les appels relèvent de la commission supérieure des soins gratuits, présidée par un représentant du ministre chargé des anciens combattants.

199 recours devant les commissions régionales ont été enregistrés en 1998 et 49 appels ont été formés. La plupart des affaires portent sur l'imputabilité des soins et sur la pertinence médicale des cures thermales.

Si cette organisation spécifique du contentieux en matière de soins gratuits assure un haut degré d'expertise et un délai raisonnable de jugement, qui est de six mois en moyenne, elle entraîne néanmoins une lourdeur des procédures et devrait être revue, eu égard à l'évolution de la population concernée.

B. - LA PROCÉDURE DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

L'accès aux soins médicaux gratuits est ouvert à tout pensionné dès lors que l'affection pensionnée requiert effectivement des soins, mais il ne l'est ni à ses ayants cause (ascendant, conjoint, orphelin) ni à ses ayants droit (personnes à charge dépourvues de droit propre au titre des frais de santé).

Il n'existe pas, toutefois, de fichier informatisé des pensionnés admis aux soins gratuits. Chaque année est établie une statistique des effectifs des bénéficiaires dits « actifs » en métropole - ayant donné lieu à au moins un règlement dans l'année ; 139 781 bénéficiaires actifs ont ainsi été dénombrés en 1997, soit environ 40 % de l'ensemble des invalides pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité. Pour les DOM-TOM et l'étranger, une estimation est réalisée à partir de l'effectif des pensionnés communiqué par le ministère chargé de la comptabilité publique ; son actualisation à 1997 fait ressortir 800 bénéficiaires actifs dans les DOM, 400 dans les TOM, 12 500 à l'étranger.

1° LE CARNET DE SOINS

Tout pensionné à 85 % ou plus³⁹ admis au bénéfice des soins gratuits reçoit du service gestionnaire un carnet de soins, qu'il doit présenter au professionnel de santé pour les soins imputables et dont les feuillets tiennent lieu de feuille de soins, d'ordonnance et de demande d'entente préalable. Le remboursement à 100 % ne concerne pas les professions indépendantes affiliées à la CANAM.

L'administration des anciens combattants n'était pas en mesure à la date de l'enquête d'indiquer le nombre de carnets de soins délivrés dans l'année et l'utilisation de carnets par bénéficiaire. Une première campagne de recueil d'éléments statistiques en métropole était alors en cours d'exploitation : elle a fait ressortir que 86 152 carnets de soins gratuits ont été délivrés, pour 130 000 bénéficiaires.

Le carnet de soins précise l'affection pensionnée qui ouvre le droit à prise en charge par l'État. Le praticien est invité à motiver les soins dispensés ou prescrits, ce qui met le service gestionnaire à même de contrôler l'imputabilité des soins à l'affection pensionnée et de s'assurer du bien-fondé de la demande de prise en charge par l'État.

En fait, le praticien, surtout lorsqu'il a affaire à un pensionné pour la première fois, trouve parfois plus expédient d'orienter le dossier vers l'assurance maladie, ce qui lui permet de percevoir immédiatement ses honoraires des mains du pensionné, qui sera remboursé à 100 % en tant que pensionné de guerre. Même lorsqu'il utilise les feuillets, il ne renseigne pas toujours de manière précise l'espace réservé à la motivation de l'acte et de la prescription. Or ce point est fondamental pour asseoir la procédure de prise en charge par l'État.

La question d'une éventuelle substitution de la carte Vitale au carnet de soins peut être posée, avec la question préalable du maintien du régime institué par l'article L. 115 pour l'avenir. Cette substitution ne pourra toutefois être envisagée que lorsque sera mise au point la carte Vitale 2 contenant des indications sur la santé des patients.

³⁹ Le carnet n'est délivré aux autres pensionnés que sur demande expresse des intéressés.

2° LE CONTRÔLE DE L'IMPUTABILITÉ DES SOINS A L'AFFECTION PENSIONNÉE

Le code des pensions militaires d'invalidité charge les médecins contrôleurs des soins gratuits d'une mission de contrôle et de surveillance des soins. En s'assurant que les prestations "s'appliquent exclusivement à la thérapeutique des infirmités ayant donné lieu à pension", ils vérifient que les soins prodigués ont un lien direct et exclusif avec l'affection pensionnée.

Selon que les soins sont ou non imputables à l'affection pensionnée, la charge financière incombe soit à l'État dans le cadre du système des soins médicaux gratuits, soit au régime d'assurance maladie dont le pensionné relève par ailleurs. Le professionnel de santé renseigne soit le feuillet du carnet de soins de l'administration des anciens combattants, soit une feuille de soins ordinaire.

Le risque existe que l'État ou l'assurance maladie en vienne à assumer des soins qui devraient normalement incomber à l'autre partie, ou qu'ils assument simultanément des charges afférentes aux mêmes soins et qu'il y ait donc double paiement de celles-ci.

Le contrôle de l'imputabilité des soins est pratiqué systématiquement sur les soins soumis à la procédure de l'entente préalable, qui représentent environ la moitié de la masse financière des soins médicaux gratuits. Il peut couvrir également les autres soins - en pratique, pour l'essentiel, les honoraires médicaux et les frais pharmaceutiques, - tout paiement par l'État devant respecter les règles régissant le système des soins gratuits. Les médecins contrôleurs de l'administration des anciens combattants disposent du descriptif détaillé des affections pensionnées, mais pas toujours de la motivation des soins censée être portée par les praticiens sur les feuillets du carnet de soins, tandis que les médecins conseils des caisses ne disposent pas du descriptif détaillé des affections pensionnées.

Les contrôles croisés entre les directions interdépartementales et les caisses d'assurance maladie permettent seuls de détecter les cas éventuels de double facturation d'un même acte, comme il a été constaté à Bordeaux, à Strasbourg et à Lille ; ils devraient être plus fréquents.

Une vaste opération de contrôle conduite en 1994 à l'initiative de la caisse primaire d'assurance maladie de Bordeaux, avec le concours de la direction interdépartementale des anciens combattants, sur les honoraires des généralistes pris en charge en 1993 au titre des pensionnés relevant de l'article L. 115 a fait

apparaître que 30 % des actes (consultations ou visites) avaient fait l'objet d'une double facturation et que 45 % des médecins ayant soigné de tels pensionnés avaient procédé à une double facturation au moins dans l'année. La CPAM de Bordeaux avait pris le parti de n'engager des actions contentieuses après enquête qu'auprès des médecins qui avaient commis au moins dix doubles facturations au cours de l'année 1993, soit 181 médecins sur les 367 convaincus de double facturation ; ils représentaient à eux seuls 86 % de la masse des doubles honoraires, soit 370 000 F. Elle a cependant retenu aussi les dossiers de moins de 10 anomalies dès lors que les faits étaient avérés. La CPAM a conservé pour elle les doubles honoraires récupérés.

Une enquête conjointe de la caisse primaire de Haguenau et de la direction interdépartementale de Strasbourg auprès de 244 médecins a fait apparaître 517 doubles facturations par 113 de ces praticiens au 1^{er} trimestre de 1996, conduisant à un indu de 61 185 F. Une enquête de la direction interdépartementale de Lille et des caisses primaires de Cambrai, Maubeuge et Valenciennes a permis de récupérer, en 1997, 40 623 F auprès de 24 des 104 médecins contrôlés ; les remboursements d'honoraires ont été répartis par moitié entre l'État et la sécurité sociale.

En cas de fraude, des sanctions sont possibles, qui vont de l'avertissement à l'interdiction de dispenser des soins dans le cadre du régime de l'article L. 115. Elles sont prononcées par les commissions contentieuses des soins gratuits qui peuvent aussi déférer les infractions au juge pénal, mais aucune sanction n'a été prononcée au cours des dernières années.

Les caisses d'assurance maladie peuvent, de leur côté, saisir les juridictions civiles ou pénales. La CPAM de Bordeaux, après son opération de contrôle de 1994, a engagé des actions contentieuses à l'encontre de 156 médecins devant le conseil de l'ordre des médecins, qui a prononcé 22 sanctions⁴⁰, et devant les juridictions judiciaires, qui ont condamné 4 médecins⁴¹. La CPAM d'Alsace du Nord a déposé, elle aussi, une plainte à l'encontre de praticiens ; ceux-ci ont remboursé le préjudice subi par la caisse.

⁴⁰ La CPAM s'est désistée "en opportunité" dans 85 cas. Elle a formé 51 appels. 47 cas ont fait l'objet d'une amnistie. 22 sanctions ont été appliquées : 2 blâmes avec publication, 19 avertissements, une interdiction d'exercer pendant 15 jours. Une seule plainte a été rejetée. Le 156^e médecin avait cessé d'exercer entre temps. Un des médecins avertis a saisi le Conseil d'Etat qui n'a pas statué à ce jour.

⁴¹ 149 plaintes ont été classées, le procureur adressant une lettre d'admonestation aux praticiens, 2 médecins ont été relaxés ; le dossier du 156^e médecin a été égaré au niveau de l'enquête préliminaire. Les décisions de relaxe n'ont pas donné lieu à appel de la caisse.

La direction de la sécurité sociale a exposé, au sujet du contrôle de l'imputabilité, que l'intégration d'un objectif de contrôle de l'imputabilité des soins à l'affection pensionnée parmi les actions programmées dans le cadre des protocoles régionaux et locaux d'action concertée des caisses d'assurance maladie pourrait accroître l'efficacité des actions de contrôle ainsi conduites et la visibilité des circuits de facturation, tant en ce qui concerne les médecins libéraux que les services hospitaliers. Des contacts seraient à établir entre les caisses d'assurance maladie ou leurs unions régionales et les directions interdépartementales des anciens combattants, en vue de permettre l'engagement d'actions concertées.

3° LE CONTRÔLE MÉDICAL

Si le contrôle est systématique pour les actes soumis à entente préalable, il est sporadique pour les soins non soumis à entente préalable et assuré le plus souvent par les agents vérificateurs eux-mêmes lorsqu'ils préparent le dossier de paiement. La décision définitive appartient au médecin contrôleur, seul habilité à exercer le contrôle médical.

L'administration des anciens combattants a mis au point des instructions sur les vérifications à opérer par les médecins contrôleurs pour les cures thermales. Dans les autres domaines, les pratiques locales des médecins contrôleurs sont diversifiées et inégalement efficaces.

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale n'est en mesure de fournir des indications chiffrées fiables que pour les cures : 7 % des demandes font l'objet d'un rejet, en raison le plus souvent d'une contre-indication médicale ou d'une insuffisante motivation médicale, taux à comparer à celui de l'assurance maladie qui s'établissait à 1,2 % avant la suspension de l'obligation d'entente préalable⁴². L'administration des anciens combattants estime que 10 % des demandes donnent lieu à correction de la prescription médicale sur intervention du médecin contrôleur et que l'effet financier du contrôle d'imputabilité des soins non soumis à entente préalable est de l'ordre de 1 à 2 % des montants mandatés pour frais de pharmacie, de laboratoires et d'honoraires médicaux.

Ces constatations conduisent à s'interroger sur la justification d'un corps spécifique de 25 médecins contrôleurs de l'administration des anciens combattants.

⁴² Rapport de la Cour au président de la République sur le thermalisme - 1995, p. 239.

4° LIQUIDATION ET PAIEMENT DE LA PRISE EN CHARGE

Le principe de gratuité, posé par l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité, entraîne pour les pensionnés l'exonération du ticket modérateur et du forfait hospitalier.

Les soins sont pris en charge dans la limite des tarifs du régime général de l'assurance maladie. Des dérogations sont accordées à titre exceptionnel pour nécessité médicale appréciée par le médecin contrôleur, après avis le cas échéant de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

Les dérogations accordées sont restées longtemps dépourvues de toute base juridique. Elles sont désormais mentionnées dans une circulaire de février 1998 relative à la gestion déconcentrée des crédits de soins médicaux gratuits, au moins en ce qui concerne la prise en charge des médicaments non remboursables, à hauteur du prix public de vente, et celle des fournitures particulièrement coûteuses inscrites au TIPS⁴³, au-delà du tarif de la sécurité sociale.

Une dérogation permanente est accordée pour la prise en charge des frais d'hébergement lors des cures thermales (environ 10 000 par an). Le forfait pris en charge par le système des soins médicaux gratuits est de cinq fois celui de l'assurance maladie. Cette décision viserait à maintenir les "droits acquis" des ressortissants de l'article L. 115 ayant le statut de militaire ou d'ancien militaire, qui bénéficiaient jusqu'en 1995 d'une prise en charge intégrale issue d'une loi du 12 juillet 1873 relative aux établissements militaires de cures thermales.

Le délai moyen de règlement d'un créancier entre la réception du mémoire ou du titre de recettes par la direction interdépartementale et le crédit du compte par la trésorerie générale est compris entre 20 et 30 jours.

C. - ANALYSE DES DÉPENSES

La dépense globale se réduit au même rythme que l'effectif des bénéficiaires actifs, ainsi qu'il apparaît sur le tableau suivant qui ne prend en compte que les résidents en métropole, faute d'une statistique exhaustive sur les effectifs de bénéficiaires en outre-mer et à l'étranger :

⁴³ Tarif interministériel des prestations sanitaires.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépense globale (chapitre 46-27, art. 10 et 20)								
- montant (MF)	1 149	1 111	1 066	1 067	972	933	928	857
- indice (100 en 1990)	100	97	93	93	85	81	81	75
Nombre de bénéficiaires actifs en métropole								
- nombre	191 702	193 440	183 965	174 211	166 991	153 818	149 355	139 781
- indice	100	101	96	91	87	80	78	73
Dépense moyenne par bénéficiaire actif								
- montant (F)	6 194	5 742	5 797	6 122	5 824	6 064	6 219	6 130
- indice	100	93	94	99	94	98	100	99

Source : compte général de l'administration des finances et Secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

1° STRUCTURE DE LA DÉPENSE D'ENSEMBLE PAR TYPE DE SOINS

La dépense annuelle (en MF) s'est établie ainsi pour les années 1995 à 1999 :

	1995	1996	1997	1998	1999
Hospitalisation	256	317	257	246,1	228,6
Honoraires médicaux	246	246	230	214,1	195,7
Pharmacie	284	277	272	260,7	237,6
Laboratoires	14	13	12	11,2	10,1
Transports (hors cures)	11	11	9	8,8	8
Thermalisme	122	64	77	73,2	68,3
Total	933	928	857	814,1	748,3

Cette structure est assez atypique, comparée à celle de la consommation nationale de soins hors optique, prothèses et petits matériels que présente le rapport annuel sur les comptes nationaux de la santé. Ainsi pour 1998, les parts respectives étaient les suivantes :

	<u>comptes nationaux de la santé</u>	<u>soins médicaux gratuits</u>
- hospitalisation	49,7 %	30,2 %
- honoraires	25,1 %	26,3 %
- pharmacie	20,5 %	32,0 %
- laboratoires	2,4 %	1,4 %
- transport	1,5 %	1,1 %
- cures thermales	0,8 %	9,0 %

Les soins médicaux gratuits comprennent une part nettement plus faible de dépenses d'hospitalisation et de laboratoire, mais une part sensiblement plus importante d'honoraires, de pharmacie et surtout de cures.

Ces écarts peuvent s'expliquer par la spécificité de la consommation médicale induite par l'affection pensionnée, qui ne requiert plus de soins lourds passé le moment où l'affection est

contractée, et aussi par l'avantage tarifaire, manifeste pour les cures⁴⁴.

2° LES ÉCARTS DE DÉPENSES PAR PENSIONNÉ SELON LES RESSORTS GÉOGRAPHIQUES

La dépense moyenne par bénéficiaire actif résidant en métropole s'est élevée en 1996 à près de 5 900 F (5 500 F hors cures), avec un écart de 1 à 3,3 entre la direction interdépartementale (DI) la moins "dépendante" et la plus "dépendante", ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

	Dépense annuelle moyenne par bénéficiaire actif en F	Ecart entre les DI extrêmes	Nombre de DI situées au delà de + 15 % de la moyenne nationale
Hospitalisation	1 915	1 à 12	5
Honoraires médecins	918	1 à 1,8	3
Honoraires dentistes	27	1 à 7	5
Honoraires infirmières	123	1 à 5	3
Honoraires kinésith.	223	1 à 6	1
Honoraires soins externes en milieu hospitalier	232	nd	nd
Autres honoraires	73	nd	nd
Pharmacie	1 789	1 à 1,5	11
Actes de laboratoires	86	1 à 4	3
Transports hors cures	72	1 à 23	5
Cures thermales	429	(*)	(*)
Total hors cures * Données non significatives	5 458	1 à 3,3	2

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants

⁴⁴ La prise en charge moyenne (soins, hébergement et transports) s'élève, en effet, à 8 000 F environ dans le système des soins gratuits, alors que la Cour avait constaté un coût de 2 600 F en assurance maladie dans son rapport public particulier sur le thermalisme de janvier 1995.

La dépense moyenne connaît une assez forte dispersion entre les directions interdépartementales, moins pour la pharmacie et les honoraires médicaux que pour les transports et l'hospitalisation. L'écart maximum au-delà de la moyenne nationale atteint 120 % pour les honoraires de kinésithérapeutes (Marseille), 124 % pour les transports (Rouen), 127 % pour les honoraires d'infirmiers et infirmières (Marseille) et 177 % pour l'hospitalisation (Ile-de-France).

Le cas de la direction interdépartementale de l'Ile-de-France pour l'hospitalisation s'explique en grande partie par la qualité des plateaux techniques spécialisés des hôpitaux parisiens.

Comme les directions interdépartementales supportent les dépenses des pensionnés immatriculés auprès d'autres directions mais qui reçoivent des soins dans leur ressort géographique, il est pertinent de rapporter les dépenses d'hospitalisation au nombre de pensionnés concernés indépendamment de leur direction d'immatriculation :

Dépense annuelle moyenne par hospitalisé en 1997	Ecart entre les DI extrêmes	Nombre de DI situées au-delà de 15 % de la moyenne nationale
46 606 F	1 à 4	2

L'écart maximum au-dessus de la moyenne nationale, constaté en Ile-de-France, reste de 72 %. La dispersion peut être due à l'inégale répartition géographique des pathologies des bénéficiaires et à des disparités dans l'offre de soins, mais aussi à des différences d'intensité ou d'efficacité dans l'exercice du contrôle et de la surveillance des soins.

A cet égard, le système d'information mis en place depuis 1992 par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale reste imparfait : il ne mentionne pas, par exemple, les durées d'hospitalisation ou la nature des pathologies. L'échec du schéma directeur informatique, adopté en 1993 par le secrétariat d'Etat puis abandonné, se fait sentir notamment en ce domaine. Le ministère a toutefois entrepris d'établir, à compter de 1999, un rapport annuel analysant la dépense à partir des données collectées auprès des directions interdépartementales.

D. - PERSPECTIVES POUR LE SYSTÈME DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

Le système des soins gratuits conserve sa légitimité en ce qui concerne la gratuité des soins et la dispense d'avance de frais pour le pensionné dont la situation est identique à celle qui est faite aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Le financement par l'État exprime de même le devoir de réparation de la Nation.

Reste la question de la gestion du régime par l'État. Les effectifs de bénéficiaires vont décroître fortement dans les années à venir, encore que le ministère n'en ait pas analysé la courbe démographique sur les dix ou quinze prochaines années. Ils ne sauraient disparaître totalement, du fait du rattachement des victimes du terrorisme et des opérations sur théâtres extérieurs et du fait que le code des pensions militaires d'invalidité reste le régime d'accidents du travail des militaires.

La gestion par l'État permet à celui-ci de vérifier l'imputabilité des soins et donc la justification de la charge financière qu'il assume. Maintenir la gestion par l'État impliquerait toutefois, à moyen terme, la fusion des services de soins gratuits des différentes directions interdépartementales jusqu'à ne laisser subsister qu'un seul service pour l'ensemble du territoire.

A l'opposé de ce schéma peut être envisagé un transfert de la gestion du système à la sécurité sociale. L'assurance-maladie peut être considérée comme à même techniquement d'assurer aux lieu et place de l'État une gestion de soins gratuits comparable aux prises en charge à 100 % et aux dispenses d'avance de frais qu'elle pratique déjà.

Un tel transfert impliquerait toutefois soit la ventilation des pensionnés entre les différents régimes d'assurance maladie dont ils relèvent actuellement pour les soins non imputables, les pensionnés ne dépendant plus ainsi que d'un seul organisme pour la couverture de leurs soins de santé, soit leur répartition entre les seules caisses primaires d'assurance maladie du régime général, s'accompagnant de la construction d'un système similaire à celui de la section comptable des grands invalides de guerre, soit enfin le rattachement des pensionnés à la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS).

Cet établissement public gère l'assurance maladie des militaires et anciens militaires et compte plus d'un million d'affiliés pour 7,5 milliards de francs de prestations.

Techniquement, le transfert des soins médicaux gratuits apparaît réalisable aussi bien à la CNAMTS qu'à la caisse nationale militaire de sécurité sociale, consultées sur ce point.

II. - LES PRESTATIONS REMBOURSÉES PAR L'ÉTAT AU RÉGIME GÉNÉRAL DE L'ASSURANCE MALADIE

L'État assure la prise en charge financière des soins de santé des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité, non imputables à une affection pensionnée, lorsque l'intéressé ne dispose pas personnellement de la qualité d'assuré social ⁴⁵.

Les intéressés sont alors rattachés au régime général pour les prestations en nature de l'assurance maladie et de l'assurance maternité qui leur sont servies par les caisses primaires. La Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) demande le remboursement des dépenses correspondantes au secrétariat d'Etat aux anciens combattants qui l'effectue sur les crédits du chapitre 46-24⁴⁶. Le montant de ces dépenses a été compris entre 1,27 et 1,46 milliard de francs au cours des dernières années⁴⁷.

A. - LE CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF

Pour bénéficier de ce dispositif, organisé par la loi du 29 juillet 1950 et progressivement élargi, en dernier lieu par la loi de finances pour 1973, il faut être titulaire d'une pension militaire d'invalidité et de victime de guerre, avec un taux d'invalidité égal ou supérieur à 85 % et ne pas être assuré social à un autre titre. Les ayants droit des pensionnés sont éligibles.

1° LES PROCÉDURES D'IMMATRICULATION ET DE RADIATION

Le pensionné adresse sa demande d'affiliation au service départemental de l'ONAC, qui en vérifie le bien-fondé et transmet le dossier d'immatriculation à la caisse primaire d'assurance maladie.

⁴⁵ Article L. 136 bis du code des pensions militaires d'invalidité.

⁴⁶ « Prestations remboursées par l'État au titre de la section comptable Invalides de guerre du régime général de l'assurance maladie (articles L. 381-19 et suivants du code de la sécurité sociale) ».

⁴⁷ 1 458 MF en 1995, 1 416 MF en 1996, 1 271 MF en 1997, 1 355 MF en 1998, 1 334 MF en 1999.

Bien que l'assurance maladie à titre obligatoire se soit généralisée depuis la loi du 2 janvier 1978, le flux annuel de demandes d'affiliation dépasse 200. Le système est déclaratif : les pensionnés déclarent sur l'honneur qu'ils ne sont pas par ailleurs assurés sociaux. Les risques d'une affiliation infondée existent donc. Si le cas d'un pensionné exerçant une activité professionnelle est sans doute exceptionnel, eu égard à l'âge moyen de la population considérée, le cas d'un pensionné bénéficiaire par ailleurs d'un avantage de vieillesse pourrait être moins rare.

La personne affiliée doit être radiée si elle perd son droit à pension, par exemple dans le cas d'une pension concédée à titre temporaire et prenant fin ou d'une veuve se remariant ; il en est de même si le taux d'invalidité tombe en-deçà de 85 %. L'intéressé peut aussi recouvrer une qualité d'assuré social de droit propre parce qu'il aurait repris une activité professionnelle ou accédé à un avantage de vieillesse. Ici encore, le système est uniquement déclaratif. Les systèmes d'information existants ne permettent pas de rapprocher aisément les modifications ou les suppressions de pensions opérées par les comptables publics assignataires des pensions et les radiations opérées par les CPAM.

Le bien-fondé de l'affiliation, tant au stade initial de l'immatriculation que par la suite, ne peut, en définitive, être pleinement garanti dans l'état des procédures et des systèmes d'information.

2° L'EFFECTIF DES PENSIONNÉS

L'effectif des pensionnés bénéficiaires au 31 décembre de chaque année est connu à partir des informations détenues par les trésoreries générales : 48 000 bénéficiaires au 31 décembre 1994, 46 000 au 31 décembre 1995, 33 900 au 31 décembre 1996 dont 14 400 invalides et 19 500 ayants cause. Cette information, sommaire, devrait disparaître à l'avenir, puisque le précompte sur les pensions d'une cotisation d'assurance maladie, qui en était la justification d'origine, a été supprimé par la loi de finances pour 1998.

Une nouvelle source statistique pourrait être trouvée dans le répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie⁴⁸, dans la mesure où l'administration des anciens combattants dispose du numéro d'inscription au répertoire national

⁴⁸ dont la mise au point s'achève en 1999 (cf. rapport annuel de la Cour au Parlement sur la sécurité sociale, septembre 1998, p. 28).

d'identification des personnes physiques des bénéficiaires du dispositif d'affiliation.

3° LA PRISE EN CHARGE DES SOINS

Les soins de santé sont pris en charge à hauteur du tarif de responsabilité en vigueur dans le régime général. Deux particularités concernent les invalides, soit 45 % des bénéficiaires : les soins ne doivent pas être imputables à l'affection pensionnée, les soins imputables relevant d'autres modalités de prise en charge (soins médicaux gratuits, appareillage) ; l'invalidé est exonéré - pour lui-même - du ticket modérateur.

Les caisses primaires ne vérifient pas la qualification des soins. Elles s'en remettent à la feuille de soins : si les soins y sont déclarés imputables, la CPAM renvoie la demande de remboursement au pensionné afin que le professionnel de santé enclenche la prise en charge directe par l'État ; dans le cas contraire, elle procède au remboursement. Le risque est donc réel - bien que difficile à mesurer - d'une mauvaise orientation de la demande de prise en charge et, par suite, d'une imputation budgétaire erronée de la dépense publique, dès lors que la qualification des soins serait inexacte.

La direction de la sécurité sociale a rappelé que le décret du 30 décembre 1997 relatif aux documents nécessaires au remboursement par les organismes d'assurance maladie conduit à étendre les ordonnances « bi-zones », déjà en vigueur pour les affections de longue durée, à l'ensemble des actes et prescriptions destinés à des assurés bénéficiant d'un régime d'exonération partielle du ticket modérateur. Elle a précisé que les documents qui sont préparés à cette fin distinguent entre les prescriptions selon qu'elles sont ou non en rapport avec le fait générateur de la pension d'invalidité.

B. - LES CHARGES FACTURÉES PAR LA CNAMTS

Les prestations en nature versées par les CPAM aux pensionnés de guerre sont rattachées à une section comptable spécifique « MD - Invalides de guerre ».

1° CHARGES DE PRESTATIONS

La CNAMTS totalise les charges de prestations figurant au compte de résultat de la section MD-Invalides de guerre et en déduit des produits, puis elle opère des retraitements sur les provisions au titre des droits constatés.

Le tableau qui suit détaille le calcul des charges facturées à l'État pour les exercices 1995 à 1997.

**Charges de prestations afférentes aux ressortissants
de la section comptable MD-Invalides de guerre (en millions de francs)**

	1995	1996	1997
a) <u>Charges de prestations</u>	1 334,5	1 255,7	1 253, 0
- hors dotation globale hospitalière	811,1	836,2	798,1
- dotation globale hospitalière	523,4	419,5	454,9
b) <u>Autres charges</u>	0,2	71,2	56,0
- Charges techniques diverses	0,2	0,2	0,1
- Dotations aux amortissements et provisions	-	71,0	55,9
c) <u>Produits</u>	5,3	5,3	74,7
- recours contre tiers	5,1	5,1	3,6
- cotisation CDC au titre des sapeurs pompiers	0,2	0,2	0,2
- reprises sur amortissements et provisions	-	-	70,9
d) <u>Charges nettes de prestations</u> : (a) + (b) - (c)	1 329,4	1 321,6	1 234,3
e) <u>Retraitement des provisions</u>	-	- 71,0	+ 15
f) <u>Charges nettes de prestations facturées à l'État</u> : (d) + (e)	1 329,4	1 250,6	1 249,3

Source : compte consolidé de la CNAMTS

- Les prestations

Le montant de la dépense moyenne ne peut être qu'estimé faute que soit connu l'effectif complet protégé par le dispositif⁴⁹ : il ressort à 23 178 F en 1995⁵⁰ alors que la moyenne des

⁴⁹ Le nombre d'ayants droit n'est pas connu avec précision ; selon les estimations il y a 0,20 à 0,25 ayant droit par assuré.

⁵⁰ Dépense totale de prestations de 1 334 476 000 F (cf. tableau précédent) divisée par un effectif estimé de 57 575 personnes protégées, lui-même calculé comme l'effectif moyen des assurés (48 000 assurés fin 1994, 46 000 fin 1995, soit une moyenne de 47 000), majoré de 22,5 % pour tenir compte des ayants droit.

remboursements des soins de santé au régime général, calculée par la CNAMTS, était de 12 164 F pour les ressortissants âgés de 60 à 69 ans, de 20 177 F pour la tranche d'âge de 70 à 79 ans et de 30 847 F pour les plus de 80 ans. Sur la période 1990-1997, la dépense moyenne par bénéficiaire aurait augmenté à un rythme annuel proche de 5 %, ce qui s'explique par l'âge moyen élevé de la population concernée.

Le tableau ci-dessous indique la part respective des prestations hors dotation hospitalière et sur dotation hospitalière en 1997 ; il ne fait pas apparaître de forte disparité par rapport à l'ensemble des gestions maladie du régime général ou à la section comptable de ses assurés retraités :

	MD-Invalides de guerre	Ensemble régime général	Assurés retraités du régime général
Hors dotation globale	63 %	60 %	74 %
Sur dotation globale	37 %	40 %	26 %

Une analyse plus fine des prestations facturées à l'État n'a pas été possible jusqu'à présent. Le compte de résultat, dont la CNAMTS produit une copie à l'appui de sa facture annuelle, a seul valeur réglementaire à l'heure actuelle. En 1998, la caisse nationale a toutefois fourni, à l'appui de sa demande de remboursement, un état ventilant les prestations servies par nature d'actes.

- Les provisions et reprises de provisions pour droits constatés

Dans sa demande de remboursement pour 1996, la CNAMTS avait inclus une dotation aux provisions de 71 MF, représentant l'évaluation des charges nées en 1996 à payer en 1997, conformément aux règles des droits constatés applicables à l'ensemble des sections comptables. Cependant, le contrôleur financier du secrétariat d'Etat refusa de viser l'ordonnance de paiement correspondante, en considérant, en accord avec la direction du budget, que l'État n'avait à supporter que les charges de prestations effectivement payées en 1996.

La facturation à l'État du montant dû pour 1997 indiquait à la fois le montant avant retraitement tel qu'il ressortait du compte de résultat 1997 et le montant après retraitement présenté au règlement -

hors dotations et reprises. Cette méthode de retraitement a également été appliquée au recalcul rétroactif par la CNAMTS de la contribution de l'État au titre de 1996.

La direction du budget, interrogée par la Cour, a exposé que la règle normale reste celle du service fait et que les remboursements de l'État aux organismes privés comme publics se font selon des modalités diverses, qui ne préjugent en rien de la comptabilité même des organismes. Selon elle, l'obligation pour les régimes sociaux de présenter depuis 1996 ou 1997 leurs comptes aussi bien en comptabilité de caisse qu'en droits constatés n'avait pas pour conséquence nécessaire la modification du système comptable de l'État.

Il paraît souhaitable que l'État applique le régime des droits constatés pour le calcul des charges de prestations de la gestion des invalides de guerre et donc pour le calcul de sa contribution, comme il procède d'ailleurs pour ses versements au titre d'autres prestations.

- Les sapeurs-pompiers volontaires

Le code de la sécurité sociale (article L. 381-25) met à la charge de l'État le financement du dispositif d'assurance maladie des sapeurs-pompiers volontaires⁵¹. Une cotisation est assise sur la rente servie aux intéressés : son taux est aligné sur celui qui est applicable aux invalides de guerre. En outre, un arrêté interministériel doit fixer les modalités de calcul d'une contribution d'équilibre.

L'arrêté interministériel prévu n'est jamais intervenu. Faute de texte et dans le souci de pouvoir affecter des ressources à la couverture du régime des sapeurs-pompiers, la CNAMTS a rattaché ces derniers à la section des pensionnés militaires d'invalidité. Elle porte en atténuation des charges de prestations facturées à l'administration des anciens combattants la cotisation versée annuellement à la CNAMTS par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État.

Ainsi l'administration des anciens combattants supporte-t-elle une charge - non expertisée - qui devrait être assumée par le ministère de l'intérieur.

⁵¹ Environ 80 personnes sont concernées.

2° CONTRIBUTION À D'AUTRES CHARGES DE LA CNAMTS

La CNAMTS facture à l'administration des anciens combattants des contributions de la section comptable des invalides de guerre au financement :

- de l'Agence française du sang (AFS), de l'Etablissement français des greffes (EFG) et de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) ;
- des avantages sociaux des praticiens et auxiliaires médicaux ;
- de différents fonds budgétaires de la CNAMTS.

Ces contributions se sont élevées, en 1997, à 108,4 MF : 0,5 MF pour le financement des agences (AFS, EFG, ANAES), 22,6 MF pour les avantages sociaux des praticiens et auxiliaires médicaux et 85,3 MF pour les fonds budgétaires de la CNAMTS (contrôle médical, prévention, éducation et information sanitaire, action sanitaire et sociale et gestion administrative).

Il n'est pas anormal que la section comptable des invalides de guerre supporte sa part du financement des fonds budgétaires de la CNAMTS puisque tous les affiliés au régime général consacrent une part de leur cotisation à ces fonds ; de même, le financement des agences est partagé entre toutes les catégories d'assurés du régime général.

La situation est moins claire s'agissant de la contribution au titre des avantages sociaux des praticiens et auxiliaires médicaux, imputée à une section comptable « maladie-opérations communes ». La CNAMTS fait valoir que les invalides de guerre bénéficient des prestations des professionnels de santé auxquels des avantages sociaux sont accordés dans le cadre du dispositif conventionnel et qu'il n'est pas illogique d'intégrer une participation à ces avantages dans le calcul des charges de leur régime. La direction de la sécurité sociale a ajouté que la caisse nationale serait invitée à revoir les règles fixées pour abonder la gestion « maladie-opérations communes » et que les charges spécifiques à chaque section comptable seraient définies avec elle.

C. - LES RESSOURCES AFFECTÉES AU DISPOSITIF

Ce dispositif est entièrement financé par l'État sur les crédits du chapitre 46-24 du budget des anciens combattants, alors que le code de la sécurité sociale prévoit une cotisation à la charge des

pensionnés bénéficiaires (art. L. 381–23), l'État n'apportant qu'une contribution d'équilibre.

a) La cotisation des pensionnés précomptée sur les mensualités de pension n'a cependant jamais été affectée au dispositif et son produit - 65 MF en 1997 - a été conservé par l'administration des anciens combattants, par une contraction irrégulière de dépenses et recettes sur le chapitre budgétaire supportant la charge des pensions (chapitre 46-22). Elle a été supprimée, au 1er janvier 1998, dans le cadre du transfert des points de cotisation maladie vers la contribution sociale généralisée institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

b) En pratique, la contribution à la charge de l'État assure l'intégralité du financement du dispositif.

La CNAMTS a facturé les montants suivants pour les exercices 1995 à 1997 (en millions de F) :

	1995	1996	1997
Charges nettes des prestations servies	1 329,38	1 321,61	1 234,34
Charges annexes	23,37	23,72	23,06
Contribution aux fonds budgétaires	100,66	92,91	85,32
Retraitement pour droits constatés	-	- 70,99	+ 14,95
Contribution due par l'État	1 453,41	1 367,25	1 357,67

Source : CNAMTS

Un désaccord est apparu entre l'administration des anciens combattants et la CNAMTS sur le montant de la contribution afférente aux exercices 1996 et 1997. Pour l'exercice 1996, la CNAMTS a facturé une contribution de l'État de 1 367,25 MF mais le secrétariat d'État a considéré qu'il n'était redevable que de 1 362,35 MF. L'écart (4,9 MF) provient du traitement appliqué aux dotations aux provisions. Le problème s'est renouvelé pour 1997, avec un écart de 1 MF mais en sens inverse, la CNAMTS facturant 1 357,7 MF et le secrétariat d'État s'estimant redevable de 1 358,7 MF.

c) Une insuffisance des crédits disponibles a marqué les exercices 1991 à 1994 et 1996.

Un litige subsiste pour les arriérés de 1991 et 1992, qui n'avaient pu être soldés l'année suivante faute de crédits disponibles suffisants. La régularisation a été partielle pour l'exercice 1991, mais inexistante pour 1992. La CNAMTS estime que l'État est resté redevable de 275,33 MF. Le ministère des anciens combattants a exposé en juin 1993 au ministère des affaires sociales que ces sommes n'étaient plus dues à la CNAMTS du fait de l'opération de reprise de la dette de l'ACOSS, qu'allait organiser la loi de finances pour 1994. La direction du budget a exposé à la Cour que l'État s'est acquitté définitivement de ses propres dettes envers les régimes concernés à l'occasion de l'opération de reprise, qui s'est accompagnée de l'affectation d'un reliquat entre les différentes caisses. L'État ayant désormais pris position sur ce différend, il doit en tirer les conséquences en ce qui concerne les comptes de la CNAMTS à l'occasion de leur approbation.

Le reliquat dû pour l'exercice 1993 n'a pu être apuré en totalité qu'en 1995 (25,9 MF).

Les exercices 1996 et 1997 ont été marqués par la différence d'évaluation, déjà signalée, entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et la CNAMTS pour la neutralisation des dotations aux provisions et reprises de provisions au titre des droits constatés.

D. - L'AVENIR DU DISPOSITIF

Le dispositif des grands invalides de guerre, géré par le régime général mais pris en charge financièrement par l'État, a été conçu dans le contexte de l'après-guerre : la seule alternative, alors, pour les non assurés sociaux était l'aide médicale. Une évolution irréversible s'est produite depuis cette date : généralisation progressive du droit à l'assurance maladie, instauration de l'assurance maladie personnelle en 1978, création d'une couverture maladie universelle en 1999.

Le régime général a vocation à accueillir des populations qui ne trouvent pas leur place dans les autres régimes, faute d'attache professionnelle. À cet égard, le rattachement au régime général des invalides de guerre non assurés sociaux n'est pas anormal.

Le financement par l'État paraît en revanche aujourd'hui moins solidement fondé. En effet, l'équilibre financier de la couverture de presque toutes les autres catégories d'assurés accueillis à titre subsidiaire par le régime général est assuré par la sécurité sociale

elle-même, à savoir par l'assurance maladie du régime général⁵² ou par l'ensemble des régimes d'assurance maladie⁵³. Les invalides de guerre, les sapeurs-pompiers volontaires et les détenus sont les trois seules exceptions à ce principe d'autofinancement par les régimes d'assurance maladie.

Une solution d'autofinancement présenterait l'avantage de "normaliser" le dispositif des invalides de guerre par rapport aux autres affiliations à titre subsidiaire. Le principal problème soulevé par ce schéma de réforme - outre le fait qu'il pourrait sembler revenir, au moins symboliquement, sur le droit à réparation reconnu de longue date - est qu'il mettrait à la charge de la branche maladie une charge de plus d'un milliard de francs, qui devrait toutefois diminuer fortement à moyen terme pour des raisons démographiques.

Une hypothèse alternative à ce schéma pourrait être la forfaitisation du versement de l'État : celui-ci conviendrait avec la CNAMTS, sur la base de l'évolution prévisionnelle des effectifs et de la consommation moyenne des bénéficiaires, d'un forfait annuel fixé dans le cadre d'une convention pluriannuelle. Une telle forfaitisation ne réduirait pas le caractère dérogatoire du dispositif mais en simplifierait la gestion financière et comptable.

⁵² comme pour les ministres des cultes, les titulaires de l'allocation aux parents isolés et ceux de l'allocation aux adultes handicapés.

⁵³ comme pour les étudiants et les assurés personnels, notamment au titre du RMI.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Fixer rapidement l'avenir du système des soins gratuits institué par l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité.

- Dans l'immédiat, revoir en tout état de cause le mode de financement du dispositif de prise en charge, à titre subsidiaire, des invalides de guerre, ce qui devrait conduire, à tout le moins, à la forfaitisation de la contribution de l'État ;

- Étendre la déconcentration des procédures de prise en charge des soins considérés aux soins dispensés en milieu hospitalier militaire ;

- Renforcer le contrôle de l'imputabilité pour les soins non soumis à l'entente préalable ;

- Mettre en place un système d'information pertinent sur la répartition et la nature des soins pris en charge dans les directions interdépartementales, de façon à rendre le contrôle plus efficace et à réduire les disparités géographiques en matière de dépenses de soins gratuits.

- Aligner le montant de la prise en charge des cures thermales dans le cadre du système des soins gratuits sur celui de l'assurance maladie.

- Etudier la possibilité de substituer la carte Vitale au carnet de soins dès que sera mise au point la carte Vitale 2.

- Appliquer le régime des droits constatés pour le calcul de la contribution de l'Etat aux charges de prestations de la gestion des invalides de guerre.

CHAPITRE VI

L'APPAREILLAGE DES MUTILÉS

L'ensemble des dépenses du ministère chargé des anciens combattants en matière d'appareillage, inscrites au chapitre 46-28 « appareillage des mutilés », est de l'ordre de 100 MF par an, hors rémunérations du personnel. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses afférentes à la prise en charge des opérations d'appareillage au bénéfice tant des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre que d'assurés sociaux.

(en millions de F)					
Chapitre 46-28	1995	1996	1997	1998	1999
Opérations d'appareillage	96,15	92,88	96,25	92,35	70,25
Equipements et matériels des centres d'appareillage	0,85	7,77	0,97	1,05	0,52
CERAH	2,40	2,23	2,04	1,77	1,71
Subventions à des associations	-	0,94	0,20	-	0,10
Participation aux manifestations publiques	2,67	2,19	0,94	0,36	0,28
Total des dépenses	102,07	99,01	100,40	95,53	72,86

Le chapitre 46-28 est alimenté, pour un tiers environ⁵⁴, par deux fonds de concours qui lui apportent les recettes provenant du remboursement par les divers régimes d'assurance et d'assistance de dépenses afférentes à l'appareillage des assurés sociaux et des diverses prestations exécutées par le Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

Les modalités de la prise en charge de l'appareillage des mutilés de guerre doivent être adaptées à l'évolution des compétences médicales et de l'offre de matériels.

⁵⁴ 40,6 MF en 1995, 39,8 MF en 1996, 36,5 MF en 1997, 33,9 MF en 1998, 20,7 MF en 1999.

I. - LA PRISE EN CHARGE DE L'APPAREILLAGE

L'administration des anciens combattants est la première institution qui ait, en France, pris en charge l'appareillage des mutilés. La loi du 31 mars 1919 prévoyait que « les invalides pensionnés au titre du présent code ont droit aux appareils nécessités par les infirmités qui ont motivé la pension. Les appareils et accessoires sont fournis, réparés et remplacés aux frais de l'État tant que l'infirmité en cause nécessite l'appareillage. L'appareillage est effectué sous le contrôle et par l'intermédiaire de l'État. Il est assuré par les centres d'appareillage du ministère des anciens combattants et victimes de guerre »⁵⁵.

Les centres du ministère, reconnus pour leur expérience et leur expertise, ont occupé une position quasi monopolistique en matière d'appareillage pendant plusieurs décennies. Puis de nouvelles compétences médicales sont apparues ; les services hospitaliers et les centres privés de rééducation fonctionnelle se sont multipliés ; un véritable secteur industriel de fabrication s'est constitué. Le régime général de la sécurité sociale s'est doté à son tour, dans les années 1970, de trois centres d'appareillage.

Le décret du 8 mai 1981 a réorganisé les procédures de prise en charge de l'appareillage. Les centres de l'administration des anciens combattants ne sont plus prescripteurs obligés que pour les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité ; ils n'interviennent pour les assurés sociaux que dans des cas limitativement définis et ils ne fabriquent plus d'appareils. Les prestations aux assurés sociaux représentent toutefois l'essentiel de l'activité des centres même si, au total, elles n'induisent que 1,5 % des dépenses prises en charge par l'assurance-maladie (environ 15 milliards de F).

Les moyens n'ont pas suivi un plan de charge en baisse ; il en résulte de fortes incertitudes sur la pérennité des centres dans leur configuration actuelle.

A. - L'ORGANISATION FONCTIONNELLE DE LA PRISE EN CHARGE

a) Au niveau de l'administration centrale des anciens combattants, l'organisation est désormais commune avec celle des soins médicaux gratuits. A la différence du système des soins gratuits, il n'existe pas d'organisation contentieuse spécifique.

⁵⁵ Dispositions codifiées à l'article L. 128 du code des pensions militaires d'invalidité.

Au niveau local, chaque direction interdépartementale de métropole dispose d'un centre d'appareillage composé d'un médecin spécialiste, d'un expert-vérificateur et d'une dizaine d'agents administratifs. Les médecins, recrutés par concours, sont des agents contractuels. Dans les DOM-TOM, la prise en charge de l'appareillage est assurée par quatre centres de réforme et d'appareillage de l'ONAC.

En Afrique du Nord, le ministère a conservé un centre d'appareillage à Casablanca et un à Tunis, celui d'Alger ayant dû être fermé en 1994. En Afrique subsaharienne, les centres d'appareillage de Dakar et Ouagadougou ont été cédés aux Républiques du Sénégal et du Burkina Faso en 1974 et 1986 respectivement ; la prise en charge des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité dans les pays de l'ancienne Afrique occidentale française est organisée par des conventions passées entre la France et les Etats concernés.

b) Selon le code des pensions militaires d'invalidité, tout ressortissant qui a besoin d'un appareillage à raison de son infirmité pensionnée est pris en charge par le centre d'appareillage de la direction interdépartementale dont il dépend. En réalité, le centre n'intervient que pour certains types d'appareils, visés aux titres II (prothèses et orthèses⁵⁶) et IV (véhicules pour handicapés physiques) du tarif interministériel des prestations sanitaires. Les appareils visés aux autres titres⁵⁷ relèvent du système des soins médicaux gratuits.

L'imputabilité de l'appareil à l'infirmité pensionnée doit être vérifiée lors de l'inscription du bénéficiaire au centre. L'administration des anciens combattants n'assure pas un suivi statistique des inscrits ni des bénéficiaires actifs, comme elle le fait pour les soins médicaux gratuits, car il n'existe pas de fichier central des paiements aux fournisseurs. La statistique la plus récente fait état, pour les 20 centres, de 65 377 inscrits au 31 décembre 1996⁵⁸.

c) En ce qui concerne les assurés sociaux, ils devaient, jusqu'en 1981, recourir aux centres d'appareillage pour les opérations dites de "grand appareillage". Depuis la réforme de 1981, les assurés sociaux ne sont tenus de recourir aux centres que pour certains appareils : le gros appareillage de prothèse et d'orthèse, les

⁵⁶ La prothèse remplace un membre manquant ; l'orthèse est le tuteur d'un membre existant.

⁵⁷ Appareils et matériels de traitement, articles pour pansements, dispositifs médicaux implantables (implants, greffons cellulaires).

⁵⁸ 1 885 nouveaux inscrits en 1996, 3 380 bénéficiaires radiés en 1996.

chaussures orthopédiques, les prothèses oculaires⁵⁹. De plus, pour ces appareils, l'intervention du centre n'est requise à titre obligatoire que dans quatre cas : première attribution n'émanant pas d'un médecin réputé qualifié ou spécialisé, renouvellement prescrit par un médecin réputé non qualifié pour les moins de 18 ans, renouvellement avant l'échéance de la durée normale d'usage de l'appareil, demande expresse de l'assuré⁶⁰. 369 562 assurés sociaux étaient inscrits au 31 décembre 1996⁶¹. La population des inscrits se compose donc de 85 % d'assurés sociaux et 15 % de ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité.

La définition du champ d'intervention des centres issue de la réforme de 1981 fait l'objet d'une interprétation stricte par les caisses du régime général, qui écartent l'intervention des centres pour les opérations qui ne sont pas soumises à une intervention obligatoire de ceux-ci, en ce qui concerne notamment les véhicules pour handicapés physiques, et qui s'efforcent d'éviter la multiplication des demandes de consultations d'appareillage émanant des assurés. Dans le ressort de la CRAM de Lille, 22 826 des 37 848 assurés sociaux qui étaient inscrits en début d'année ont ainsi été radiés en 1996 à la demande de la caisse régionale.

La CNAMTS a exposé à la Cour qu'elle « estime devoir se montrer d'autant plus vigilante quant au respect de la réglementation en vigueur que l'assurance maladie rémunère les centres à hauteur de 10 % de la prestation d'appareillage servie à l'assuré » et que « le circuit long » que constitue selon elle le passage par les centres « prévaut encore trop souvent sur la procédure régulière, pour des raisons essentiellement historiques aujourd'hui surannées ».

La CANAM a indiqué, pour sa part, que, ne disposant pas de médecins conseils spécialisés dans l'appareillage du grand handicap, « le régime de l'assurance maladie des professions indépendantes ne se livre à aucune interprétation des situations qui ressortent ou non de l'article R. 165-27 du code de la sécurité sociale » et qu'est observé « un équilibre entre les deux formes de recours ».

⁵⁹ Les véhicules pour handicapés physiques et les accessoires de prothèse et d'orthèse ne sont plus obligatoirement justiciables de l'intervention des centres.

⁶⁰ La CNAMTS a précisé en 1996 que « par demande expresse, il faut entendre une demande explicite à l'initiative de l'assuré et non un formulaire préparé par un tiers » et que « la validité d'une telle demande est limitée à l'attribution d'un seul appareillage ».

⁶¹ 14 839 nouveaux inscrits en 1996, 39 522 assurés radiés en 1996.

B. - LA PRISE EN CHARGE MÉDICO-TECHNIQUE PAR LES CENTRES D'APPAREILLAGE

a) Le rôle des centres consiste à organiser une consultation médicale d'appareillage, à établir le bon de commande correspondant et à assurer la réception médico-technique de l'appareil. Ils constituent une plate-forme complète, regroupant toutes les parties prenantes : médecin du centre et médecin-conseil de la caisse, expert-vérificateur du centre, fournisseurs ; ils disposent en outre de plus de 120 antennes locales qui assurent un service de proximité aux invalides. Cette coordination des intervenants, à laquelle s'ajoutent des conseils personnalisés pour faciliter l'usage des appareils dans la vie quotidienne, assure une réelle qualité de service.

L'un des objectifs majeurs de la réforme de 1981 était de raccourcir le délai séparant la demande initiale d'appareillage et la délivrance de l'appareil au bénéficiaire. Une circulaire interministérielle de février 1986 a prévu, pour les interventions obligatoires des centres, que les caisses devaient transmettre la prescription reçue de l'assuré dans les 48 heures aux centres d'appareillage, que ceux-ci devaient organiser la consultation médicale d'appareillage dans les 21 jours, enfin que le bon de commande devrait être établi au plus tard avant le 30ème jour suivant la réception de la prescription. Ces délais sont dans la pratique inégalement respectés⁶², mais il n'existe pas de système organisé de suivi des délais, en dépit des prescriptions ministérielles.

b) Le volume des prises en charge a sensiblement décru de 1995 à 1997.

	1995	1996	1997
<u>Centres d'appareillage du SEAC</u>			
- Consultations médicales d'appareillage	57 092	51 459	52 621
- ressortissants CPMI	7 937	7 709	7 806
- assurés sociaux	49 155	43 750	44 815
- Nombre d'appareils délivrés	217 129	202 042	166 572
- ressortissants CPMI	59 755	49 283	47 881
- assurés sociaux	157 374	147 107	118 691

Source : secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

⁶² Un rapport de l'inspection générale des anciens combattants relevait en 1996 à la direction interdépartementale de Marseille un délai moyen de 36 jours pour tenir la consultation médicale, et de 65 jours pour établir le bon de commande.

La clientèle des assurés sociaux forme environ 85 % des consultations médicales d'appareillage et reçoit 72 % des appareils délivrés. Le nombre de consultations médicales a diminué trois fois moins que celui des appareils délivrés, ce qui peut traduire un suivi plus attentif des bénéficiaires.

L'activité des centres, mesurée au nombre d'appareils neufs et réparés, a baissé de 23,3 % de 1995 à 1997. Ce mouvement est à rattacher, pour les assurés sociaux, à la volonté accrue des caisses du régime général de limiter le recours des assurés aux centres d'appareillage⁶³. S'agissant des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité, la baisse du volume d'activité (- 19,9 %) est quatre fois plus forte que la baisse des effectifs de pensionnés. Le secrétariat d'Etat attribue cette évolution à la structure démographique propre de la population concernée, s'agissant de personnes très âgées ; de plus, les nombreux grabataires ne peuvent plus être appareillés, ou le sont, en dehors des centres d'appareillage, par la structure hospitalière qui les a opérés. Il juge « la population utile CPMI désormais stabilisée ».

c) Au-delà de la prise en charge médico-technique de l'appareillage des ressortissants inscrits auprès d'eux, les centres ont une mission plus large concernant l'ensemble du gros appareillage de prothèse et d'orthèse, des chaussures orthopédiques et des prothèses oculaires : ils devraient vérifier, dès leur établissement, les prescriptions émises par d'autres praticiens mais ils sont rarement destinataires de ces prescriptions ; leur incombe, d'autre part, un contrôle général de la bonne exécution et de l'adéquation des appareils. Sur ce dernier point, un compte-rendu annuel doit être adressé aux ministres chargés de la sécurité sociale, de l'agriculture et des anciens combattants, mais il est rarement établi et l'arrêté qui devait en fixer le modèle n'a jamais été pris.

C. - LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE

1° LE RÈGLEMENT DES FOURNITURES

Pour les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité, le centre d'appareillage mandate le règlement au fournisseur, à hauteur du tarif de responsabilité⁶⁴, après la réception médico-technique au centre ou la livraison directe de l'appareil au bénéficiaire.

⁶³ auxquels peuvent aussi recourir depuis 1997 les ressortissants du régime d'assurance maladie de la SNCF.

⁶⁴ Les sommes sont payées par le trésorier-payeur général. Le pensionné règle au fournisseur le dépassement éventuel de tarif autorisé.

La procédure a été longtemps identique pour les assurés sociaux : le règlement du fournisseur constituait alors une avance accordée par les centres d'appareillage aux caisses d'assurance maladie que celles-ci leur remboursaient ensuite. L'administration des anciens combattants a décidé d'y mettre fin à partir du 1er janvier 1999⁶⁵.

Les fournisseurs sont réglés par le comptable public dans un délai oscillant en général entre un et deux mois à compter de la réception de la facture par les centres. Toutefois, les centres d'appareillage cessent en pratique tout paiement à partir du début du mois de novembre, date limite de délégation de crédits aux directions interdépartementales, ce qui allonge les délais de règlement des fournisseurs en fin d'année. Le montant des factures impayées est ainsi passé de 5,16 MF fin 1995 à 10,81 MF fin 1996 et à 19,66 MF fin 1997 ; il a représenté respectivement 5, 10 et 20 % des dépenses constatées de l'exercice.

2° LE VOLUME FINANCIER DES PRISES EN CHARGE

Les dépenses supportées par le chapitre 46-28 pour les opérations d'appareillage ont été comprises entre 92 et 96 MF de 1995 à 1998. Leur ventilation par catégories d'appareils a été la suivante en 1998 (en MF) :

⁶⁵ Seul le centre de Casablanca conserve provisoirement le système des avances.

	1998		
	CPMI	Ass. Soc.	Total
Appareillage			
- Prothèses et orthèses	20,3	23,0	43,3
- Petit appareillage	1,5	0,1	1,6
- Objets et accessoires d'appareillage	1,0	0,1	1,1
- Chaussures orthopédiques	14,0	10,1	24,1
- Véhicules pour handicapés physiques	2,2	1,2	3,4
- Prothèses oculaires et lunettes	1,1	0,5	1,6
- Appareils de correction auditive	11,4	-	11,4
Sous-total	51,5	35	86,5
Transports			
- Indemnités aux invalides convoqués	0,9	3,4	4,3
- Transport des appareils	1,2	0,4	1,6
Sous-total	2,1	3,8	5,9
Total	53,6	38,8	92,4

La stabilité de la dépense globale traduit, compte tenu de la diminution du nombre d'appareils délivrés par les centres, une augmentation sensible du coût unitaire de l'appareillage : le montant des prises en charge tend à augmenter avec l'inscription au TIPS d'appareils plus sophistiqués et donc plus onéreux ; en outre, la suppression du forfait postal à partir de 1996 a alourdi le poste « frais de transport des appareils ».

La diminution du nombre des appareils délivrés aux assurés sociaux est compensée aux deux cinquièmes par l'accroissement de leur coût unitaire. Pour les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité, les dépenses ont dépassé en 1997 de 8,9 % le niveau de 1995 sous l'effet notamment du renchérissement des factures à la charge du centre de Casablanca, en raison d'une entente sur les prix entre deux fabricants d'appareils⁶⁶.

⁶⁶ 1,16 MF en 1995, 1,9 MF en 1996, 3,19 MF en 1997.

3° LES SOMMES DUES PAR LES CAISSES D'ASSURANCE MALADIE

Les sommes dues par les caisses d'assurance maladie aux centres d'appareillage se composent du remboursement des dépenses afférentes aux appareils réceptionnés pour des assurés sociaux et du versement d'une quote-part pour frais de gestion.

Cette quote-part repose sur des textes de 1939 et de 1946, transposés dans les conventions types régissant les relations entre les centres d'appareillage et les caisses des trois grands régimes d'assurance maladie, qui la fixent à 10 % des prix de fourniture ou de réparation des appareils réceptionnés. La définition juridique de l'assiette de la quote-part n'a pas été mise à jour à l'occasion de la réforme de 1981 et le taux de 10 % ne repose sur aucun calcul précis du coût réel de fonctionnement des centres d'appareillage.

La direction de la sécurité sociale a indiqué à la Cour que le réexamen de la quote-part était intégré dans la réflexion globale en cours sur la réforme des procédures d'admission au remboursement des dispositifs médicaux relevant du TIPS.

Les centres d'appareillage ont émis en 1997 des titres de perception pour un montant de 67,3 MF au titre des avances (43,6 MF) et de la quote-part (23,7 MF). Mais l'administration des anciens combattants n'assure pas le suivi de la masse financière constituant l'assiette de la quote-part, de sorte qu'il n'est pas possible de vérifier que le montant mis en recouvrement représente effectivement 10 % du prix - au tarif de responsabilité - des appareils justiciables de la quote-part. Les montants recouverts en 1997 ont été de 59,9 MF mais ils se rapportent tant aux émissions de l'année qu'à celles des exercices antérieurs.

En 1995, l'intégralité des sommes réglées par les caisses était rattachée au budget des anciens combattants, par la voie d'un fonds de concours, institué par une loi de 1953. Depuis 1996, un prélèvement est effectué au profit du budget général pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel proscrivant l'affectation des recettes de fonds de concours à des chapitres de rémunération d'agents de l'État⁶⁷. 22,18 MF ont été ainsi prélevés en 1997 au profit du budget général, soit 32,1 % du fonds de concours.

Les montants rattachés au budget de l'État (budget général et budget des anciens combattants confondus) marquent d'ailleurs une

⁶⁷ Ainsi que la Cour l'avait noté dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996 (p. 274).

régression : 75,15 MF en 1995, 75,58 MF en 1996, 69,08 MF en 1997. Elle est liée à la réduction d'activité des centres au bénéfice des assurés sociaux et au moindre recours au système des avances.

D. - L'AVENIR DES CENTRES D'APPAREILLAGE

La forte diminution de la clientèle de ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité pose la question de l'existence des centres d'appareillage – qui employaient 241 personnes fin 1997 - en dehors du système général de sécurité sociale.

Le rattachement au ministère de la défense est une hypothèse correspondant au rapprochement entre l'administration des anciens combattants et celle du ministère de la défense : le caractère spécifique de la mission des centres d'appareillage envers les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité est préservé, mais les moyens mis en œuvre par les centres doivent être adaptés, les effectifs étant réduits en proportion de leur baisse d'activité, et un outil informatique mis en place pour répondre aux exigences d'une gestion moderne.

Cette formule, qui paraît recueillir la préférence des associations d'anciens combattants, implique une définition des modalités du rapprochement des centres de l'administration du ministère de la défense : le service de santé des armées ne dispose pas d'un maillage géographique susceptible d'abriter les activités actuelles des centres d'appareillage et de leurs antennes locales qui sont des services de proximité (en 2002, il n'existerait plus que 9 hôpitaux militaires) ; le statut juridique des centres au sein de l'administration de la défense reste à préciser, selon le degré d'autonomie souhaité. Se posent aussi la question du redéploiement des personnels administratifs et médico-techniques et celle des niveaux de rémunération.

Une autre solution pourrait être que, à terme, l'assurance maladie et les structures sanitaires existantes - services hospitaliers et centres privés de réadaptation fonctionnelle - prennent à leur compte la fonction des centres d'appareillage. Cette hypothèse tient compte de l'évolution de l'activité des centres, de plus en plus consacrée aux assurés sociaux. Elle conduirait à intégrer les centres aux structures sanitaires de droit commun.

II. - LE CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE SUR L'APPAREILLAGE DES HANDICAPÉS (CERAH)

Créé par un arrêté du 20 novembre 1984 pour prendre la suite d'une unité de recherche qui fonctionnait sur le site du centre d'appareillage de Paris et délocalisé à Woippy (Moselle), le CERAH est un service de l'administration centrale des anciens combattants, chargé des recherches, des homologations et de la normalisation en matière d'appareillage des handicapés. Ses dépenses nettes ont été de 1,8 M F en 1998. Il s'agit uniquement de dépenses de fonctionnement et d'achat de matériels, les dépenses de personnel, de l'ordre de 10 MF, relevant du titre III. Le CERAH représente donc quelque 12 MF de dépenses au total.

A. - LES ACTIVITÉS DU CERAH

Le CERAH regroupe des activités de natures très diverses – évaluation médico-technique, réalisation d'appareillages, formation professionnelle, – parfois hors du champ de l'administration des anciens combattants. Certaines relèvent d'une administration centrale, d'autres s'apparentent à celles d'un établissement public. Cette situation appelle des décisions claires sur l'avenir du CERAH. Le comité scientifique et le comité des usagers, institués en 1984, sont tombés en désuétude.

a) Le CERAH participe au sein de l'AFNOR à l'élaboration des normes françaises pour les prothèses articulaires et les aides techniques. Il représente l'administration des anciens combattants au groupe interministériel des normes prévu par le décret du 26 janvier 1984 et prend part aux travaux de la commission consultative des prestations sanitaires. Au niveau européen, il fait partie du Comité européen de normalisation pour les aides techniques, les aides à la marche, les lève-malades, les prothèses et orthèses. Aux côtés d'autres experts français, le CERAH est membre, dans le cadre de l'organisation internationale de normalisation (ISO), de comités techniques pour les implants, les prothèses et orthèses et les aides techniques.

Le CERAH réalise dans ses laboratoires des tests de conformité des matériels nouveaux mis au point par l'industrie. 75 fabricants recourent à ses services. Il se trouve en situation de monopole de fait en France pour les véhicules pour handicapés physiques (VHP), les prothèses-orthèses, les cannes et les déambulateurs. Dans le domaine des implants orthopédiques et des plaques pour os, le Laboratoire national d'essais est également accrédité.

En 1998, près de 120 matériels différents ont été testés, dont les deux tiers environ en vue d'une inscription au TIPS (pour l'essentiel des VHP). Au total, près de 800 essais ont été réalisés sur l'année.

b) Pour les personnes présentant un problème atypique nécessitant une réponse médico-technique très spécifique, le CERAH assure la consultation médicale, la conception et la réalisation de l'appareil, les séances d'essayage, le suivi et la réparation de l'appareil. Les personnes handicapées – relevant ou non du code des pensions militaires d'invalidité - lui sont adressées par les centres d'appareillage ou par des praticiens de ville ou hospitaliers. Il a fourni en 1998 environ 70 prothèses ou orthèses de membres inférieurs ou supérieurs et masques pour brûlés, et il a effectué une soixantaine de réparations ou ajustements.

c) Le CERAH organise à Woippy des stages de formation. Il y présente une exposition permanente d'environ 150 modèles de VHP et autres aides techniques, et gère un fonds documentaire sur l'appareillage qui a traité en 1998 près de 700 demandes d'information.

B. - LES MOYENS DU CERAH

a) La décision d'installer le CERAH à Woippy a été prise dans le cadre de la politique de délocalisation des services d'administration centrale lancée au début des années 1980. Des mises en conformité ont été faites en 1996 pour les équipements de travail, en 1997 et 1998 pour les bâtiments. Quelques agents de l'atelier d'appareillage ayant refusé la délocalisation, une antenne est demeurée à Val-de-Fontenay. En juin 1998, elle a été transférée à Créteil dans des locaux du secrétariat d'Etat qui abritent déjà certains services, dont le garage.

b) L'effectif est d'environ 50 agents. Il n'a pas été procédé à l'évaluation du niveau de qualification du personnel ni de son adéquation aux besoins du CERAH.

Les cinq agents de l'antenne de Créteil sont sous-employés : l'un d'eux ne réalise aucun travail pour le CERAH lui-même, partageant son temps entre la mutuelle des personnels, le service d'information du ministère et le service informatique de la direction de l'administration générale ; les ouvriers prothésistes n'ont fabriqué chacun en moyenne, en 1997, que 5 appareils (contre 22 à Woippy) et n'en ont réparé que 14 (contre 18 à Woippy). Cette situation justifie la décision, prise fin 1997 par le secrétariat d'Etat, mais non appliquée

au début de 1999, de regrouper ces agents au sein de la cellule d'appareillage de l'Institution nationale des Invalides.

c) Le CERAH dispose d'un parc de matériels comprenant 25 machines de tests : 13 de ces machines ont un taux d'utilisation qui n'excède pas 5 %, 7 ont un taux d'utilisation compris entre 10 et 100 % ; les 5 autres machines présentent un taux d'utilisation supérieur à 100 %⁶⁸. Ces écarts correspondraient, selon le CERAH, à la spécificité des programmes d'essais.

C. - LES RESSOURCES DU CERAH

Les recettes propres du CERAH oscillent entre 2 et 3 MF par an (3,09 MF en 1998). Elles ont couvert 25 % des dépenses du CERAH en 1998.

Elles proviennent de la cession de travaux d'études et de résultats d'essais, des opérations d'appareillage, des prestations de documentation et des actions de formation. Les recettes de cession de droits de propriété industrielle, prévues par un décret du 7 novembre 1986, sont restées virtuelles. Les recettes sont rattachées au budget des anciens combattants par fonds de concours pour une partie (1,14 MF en 1998) et reversées au budget général de l'État pour le reste.

En fait, toutes les prestations exécutées ne sont pas facturées et, lorsqu'elles le sont, les tarifs, fixés chaque année par le ministère sur proposition du CERAH, sont souvent inférieurs aux coûts de revient, qui ne sont même pas périodiquement actualisés.

a) Ainsi, les travaux d'études et de recherche ne sont facturés que lorsqu'ils sont réalisés à la demande et pour le compte d'industriels ou d'associations – 95 essais en 1998 ; ils ne le sont pas en revanche dans le cadre de la participation du CERAH aux instances publiques de normalisation.

b) Pour les essais de conformité aux normes au titre de l'assurance qualité, le coût de revient incorpore le coût des machines et le coût salarial du temps d'essai, mais ne tient pas compte du coût des travaux d'études et de recherche qui ont permis la mise au point des machines d'essai. Le CERAH lui-même estime que les tarifs couvrent environ le quart du prix de revient réel. Les essais aux fins d'inscription de matériels au TIPS ne sont payants que depuis 1989 et le tarif facturé aux fabricants avait été fixé au départ à 50 % du coût

⁶⁸ Correspondant à un fonctionnement en continu.

réel. Malgré des revalorisations, il reste encore inférieur au coût de revient.

Dans les deux cas, la minoration des tarifs revient à une subvention indirecte des entreprises concernées, par le budget des anciens combattants. Elle pose question aussi au regard des règles de la concurrence communautaire. Dans deux arrêts du 28 avril 1998⁶⁹, la Cour de justice européenne a rappelé que le fait qu'une réglementation nationale relève du domaine de la sécurité sociale n'est pas de nature à exclure l'application des articles 59 et 60 du traité de Rome relatifs à la libre prestation des services, ni celle de l'article 30 relatif à la libre circulation des marchandises.

c) En matière d'appareillage des handicapés, la fabrication et la réparation sont facturées, sauf lorsqu'elles prennent place dans le cadre de l'aide humanitaire ou lorsqu'il s'agit de petites réparations. Sont assurées gratuitement la consultation médicale préalable à l'appareillage, ainsi que les séances d'essayage et de conseil des VHP et aides techniques du CERAH. Pour les prestations facturées, les tarifs sont ceux prévus au TIPS, et donc bien inférieurs aux coûts de revient compte tenu de la complexité des opérations concernées.

d) Enfin, si les actions de formation sont systématiquement facturées, à hauteur du coût de revient, les prestations documentaires sont le plus souvent rendues à titre gratuit.



Le statut actuel du CERAH présente un certain nombre d'ambiguïtés : il relève de l'administration des anciens combattants mais ses activités n'ont plus qu'un rapport ténu avec les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et il se trouve excentré par rapport aux administrations compétentes au premier chef dans le domaine des dispositifs médicaux : santé publique et industrie. Il constitue un service d'administration centrale alors que la plupart des activités similaires s'exercent dans le cadre d'institutions autonomes – établissements publics scientifiques ou administratifs, structures sanitaires aux statuts divers. Dans le domaine des essais, qui connaît un développement certain, se pose la question de la spécificité du CERAH par rapport à la principale institution compétente en la matière, le Laboratoire national d'essais. Enfin, le niveau de ses tarifs doit être examiné au regard des règles européennes de non distorsion de la concurrence.

⁶⁹ *Raymond Kohll contre Union des caisses de maladie et Nicolas Decker contre Caisse de maladie des employés privés.*

Ces diverses ambiguïtés doivent être levées afin de clarifier l'action publique et de rechercher une meilleure efficacité dans le domaine des dispositifs médicaux concernés.

III. - L'APPAREILLAGE A L'INI

La loi du 3 juillet 1991 relative à l'Institution nationale des invalides fait de la participation aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés la troisième mission de l'INI, aux côtés de l'accueil des invalides dans un centre des pensionnaires et de la fourniture de soins dans un centre médico-chirurgical. L'INI est le seul centre de rééducation d'Ile-de-France à disposer d'un service d'appareillage sur place.

Pour le matériel locomoteur, la prothèse d'étude est réalisée par le laboratoire de l'INI, qui confie ensuite la fabrication de la prothèse définitive au secteur privé. L'Institution souhaite se voir affecter les techniciens appareilleurs employés par le CERAH à Val-de-Fontenay, puis à Créteil. Ce transfert permettrait de développer à l'INI l'application à chaque cas personnel des prothèses, tandis que la recherche fondamentale et l'expérimentation des prototypes seraient conduites au CERAH. La décision, prise fin 1997 par le secrétariat d'Etat, d'opérer un tel regroupement, n'a pas encore été suivie d'effet. Elle implique, selon l'INI, dont le projet d'établissement propose, sur ce point, la réalisation d'une unité de recherche et d'application clinique en orthopédie, que l'Office national des anciens combattants libère des espaces au sein de l'Hôtel des Invalides.

Pour le matériel sensoriel, l'INI a passé une convention avec le service de santé des armées concernant le handicap visuel (rééducation de la basse vision, recherche sur les rétines artificielles). L'Institution qui pratique aussi des prothèses auditives et qui a un atelier de prothèses dentaires, procède à de nombreuses consultations externes, notamment pour les blessés de la face.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

a) Les centres d'appareillage des anciens combattants

- Etudier la possibilité d'intégrer les centres d'appareillage dans le dispositif de l'assurance maladie.

- A défaut, préciser par un texte réglementaire que les centres d'appareillage peuvent intervenir au bénéfice d'assurés sociaux en dehors des cas d'intervention obligatoire prévus à l'article R. 165-27 du code de la sécurité sociale.

- Dans l'hypothèse où le principe d'une quote-part des caisses d'assurance maladie au fonctionnement des centres d'appareillage serait maintenu, prendre l'arrêté interministériel prévu au 4° de l'article R. 165-15 du code de la sécurité sociale pour préciser l'assiette et, le cas échéant, redéfinir le taux de cette quote-part et mettre à jour les conventions types et les conventions locales régissant les relations entre les centres d'appareillage et les organismes d'assurance maladie.

- Obtenir des centres la tenue de fichiers concernant les assurés sociaux.

- Organiser la production régulière de statistiques sur les effectifs des bénéficiaires des centres d'appareillage – notamment des assurés sociaux - et les opérations y afférentes, afin de permettre une analyse exacte des dépenses.

- Rapprocher périodiquement les mises en recouvrement et les recouvrements effectifs en ce qui concerne les sommes dues par les caisses d'assurance maladie aux centres d'appareillage.

b) Le CERAH

- Réexaminer le bien-fondé de l'existence et du statut du CERAH pour tenir compte des missions similaires remplies par d'autres organismes et de l'évolution du droit communautaire.

- Faire évoluer ses tarifs vers la réalité des coûts de revient constatés.

c) L'INI

- Mettre effectivement en œuvre le regroupement décidé en 1997 de certaines activités du CERAH et de l'INI.

CHAPITRE VII

L'INDEMNITÉ DE SOINS AUX TUBERCULEUX

Instituée par la loi de finances pour 1925⁷⁰, l'indemnité de soins aux tuberculeux (IST) a été conçue comme un revenu de remplacement : il s'agissait de fournir aux pensionnés victimes de la tuberculose les moyens d'existence nécessaires pour la période pendant laquelle la nécessité de recevoir des soins rendait impossible l'exercice d'une activité professionnelle⁷¹. A la date de l'enquête de la Cour, cette procédure n'avait pas été modifiée malgré les progrès des thérapies.

I. - LE DISPOSITIF

a) L'indemnité de soins aux tuberculeux était versée à 4 044 personnes au 31 décembre 1997⁷², presque toutes âgées de 60 ans ou plus. 36 bénéficiaires résidaient hors métropole (10 dans les DOM-TOM, 26 à l'étranger). Les dépenses nettes à ce titre se sont élevées à 358 MF en 1995, 333 MF en 1996, 304 MF en 1997, 281,2 MF en 1998 et 258 MF en 1999, soit environ 70 000 F par personne et par an⁷³. Aucune statistique n'est tenue sur les flux d'entrées et de sorties du dispositif, mais la population des bénéficiaires devrait se réduire fortement d'ici une dizaine d'années.

Cette indemnité est réservée aux invalides bénéficiant d'une pension pour tuberculose lorsque celle-ci entraîne un taux d'invalidité de 100 %. Elle complète la pension d'invalidité à condition que l'attributaire ne se livre à aucun travail lucratif, ne soit pas en cours d'hospitalisation, celle-ci rendant inutile le revenu de remplacement,

⁷⁰ Aujourd'hui régie, pour l'essentiel, par l'article L. 41 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, dont les modalités d'application ont été précisées en dernier lieu par une instruction du 13 octobre 1955, quasiment inchangée à ce jour.

⁷¹ La prise en charge des soins afférents à la thérapeutique même de la tuberculose relève des lignes budgétaires examinées au chapitre V.

⁷² 4 463 au 31 décembre 1996 et 4 897 au 31 décembre 1995.

⁷³ Chapitre 46-25 (Indemnités et allocations diverses), article 10 paragraphe 10 jusqu'en 1997 ; depuis 1998, chapitre 46-20 (Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses), article 21 (Indemnités et allocations diverses), paragraphe 10.

qu'il ne soit pas guéri, et qu'il se soigne effectivement sous la surveillance du dispensaire antituberculeux. L'indemnité est versée chaque mois par le comptable assignataire de la pension.

Défini par référence à l'indice de pension 916, le montant de l'IST était au 1er janvier 1999 de 73 215 F par an. L'indemnité s'ajoutant à la pension d'invalidité dont le montant annuel moyen est de 80 000 F pour les grands mutilés et de 50 000 F pour les autres, l'intéressé perçoit au total, à raison de la tuberculose, entre 120 et 150 000 F par an. Les intéressés peuvent bénéficier en outre de la validation gratuite de la période de perception de l'IST – plafonnée à neuf années – pour le calcul des droits à pension de vieillesse⁷⁴. A la différence de la pension militaire d'invalidité, l'IST n'est de plus pas prise en compte pour l'appréciation des ressources ouvrant droit au minimum vieillesse⁷⁵.

b) Les décisions d'octroi, de suspension et de suppression de l'IST incombent aux directeurs interdépartementaux des anciens combattants.

L'hospitalisation constitue ainsi un motif de suspension de l'IST. Les directions interdépartementales doivent être informées de l'hospitalisation de bénéficiaires par le service des soins médicaux gratuits lorsque l'hospitalisation est imputable à une affection pensionnée, ou par la DDASS dans le cas contraire. En outre, les comptables publics sont tenus d'adresser une fois par an un questionnaire à chaque titulaire d'indemnité pour vérifier sa situation au regard des différents critères d'attribution et de maintien de celle-ci.

De l'enquête conduite auprès des directions interdépartementales des anciens combattants, il ressort que le nombre d'hospitalisations signalées est très variable selon les directions interdépartementales : 111 à Bordeaux en 1997, 87 à Nantes, 52 à Clermont-Ferrand, 29 à Caen, 18 à Lyon, 17 à Marseille, 14 à Toulouse, 10 à Paris intra-muros et 10 à Lille. Pour les hospitalisations non imputables à une affection pensionnée, l'information repose, en pratique, uniquement sur la réponse des intéressés au questionnaire annuel des TPG. Ces déclarations n'étant contrôlées qu'à Paris et à Lyon, aucune direction interdépartementale ne peut avoir la certitude que toutes les hospitalisations non imputables ont bien été portées à sa connaissance. Une garantie

⁷⁴ Loi n° 82-599 du 13 juillet 1982 relative aux prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage, article 28 codifié à l'article L. 161-21 du code de la sécurité sociale.

⁷⁵ Article R. 815-25-4° du code de la sécurité sociale. Il en est de même pour la retraite du combattant et pour la majoration spéciale attribuée aux veuves de grands invalides de guerre (art. L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité).

passerait par l'obligation faite aux hôpitaux d'informer la direction interdépartementale qu'ils accueillent un invalide de guerre titulaire de l'IST pour des soins non imputables, comme ils sont tenus de le faire pour les soins imputables.

c) Selon les textes, chaque bénéficiaire de l'IST doit se soumettre régulièrement à la surveillance des dispensaires antituberculeux - ou, à défaut, du médecin faisant fonction désigné par le préfet - qui s'assurent que les bénéficiaires se soignent effectivement et constatent la guérison s'il y a lieu. Ce dernier constat doit être confirmé sur pièces par le médecin phthisiologue départemental. La périodicité de cette surveillance est annuelle pour les bénéficiaires âgés de moins de 50 ans et bisannuelle pour les autres. Or, les dispensaires antituberculeux et la fonction de médecin phthisiologue départemental n'existent plus en la forme depuis que le dispositif de lutte antituberculeuse a été transféré aux départements en 1983. Les textes régissant la surveillance de l'IST n'ont pas été modifiés pour autant.

L'enquête a fait apparaître que l'obligation d'une surveillance systématique par les organismes antituberculeux⁷⁶ est tombée en désuétude : les directions interdépartementales ne reçoivent aucun rapport annuel et ne prennent plus de décision de suspension de l'IST à l'encontre des pensionnés, qui se soustraient ainsi à l'obligation de surveillance sans être sanctionnés.

II. - LA SUPPRESSION DE L'IST EN CAS DE GUÉRISON

La guérison est constatée, selon les textes, dans le cadre de la procédure de surveillance. Cette procédure étant aujourd'hui inopérante, aucun cas de guérison n'est plus signalé aux directions interdépartementales, qui ne décident donc plus de suppression d'IST.

Le secrétariat d'État appelait l'attention de la direction générale de la santé en janvier 1998 sur la complaisance dont feraient preuve des médecins ; il suggérait de mettre à la disposition des médecins appelés à examiner les bénéficiaires de l'IST un formulaire destiné à leur faire exprimer un avis motivé sur l'état de guérison ou de non guérison. La direction générale de la santé s'est déclarée prête à réexaminer avec le secrétariat d'État l'ensemble de la procédure de surveillance de la guérison, à définir le contenu d'un

⁷⁶ Devenus les services de lutte antituberculeuse (SLAT), au nombre de 300 environ en 1994 (dernier bilan).

rapport médical-type et à déterminer les autorités habilitées à en assurer le contrôle.

La direction générale de la santé a ajouté que « la tuberculose étant une maladie le plus souvent guérissable en quelques mois, on peut considérer qu'en dehors des tuberculoses multirésistantes dont le traitement peut se prolonger au-delà d'un an, le nombre de sortants chaque année est sensiblement égal au nombre d'entrants ». 7 594 cas nouveaux de tuberculose ont été déclarés en 1996 ; si le flux annuel des sorties équilibre celui des entrées - connu par les déclarations obligatoires, - c'est en permanence une population de l'ordre de 7 ou 8 000 tuberculeux que compte le pays ; au regard de celle-ci, le nombre de 4 000 titulaires d'IST paraît largement compté.

Compte tenu des guérisons que les thérapies actuelles permettent d'assurer, une part notable des indemnités risque d'être versée à des personnes aujourd'hui guéries, qui bénéficient ainsi d'un avantage indu.

III. - LE MAINTIEN DE L'IST AU-DELÀ DE LA PÉRIODE DE VIE ACTIVE

Bien que l'IST ait été conçue comme un substitut à un revenu d'activité, rien n'interdit qu'elle continue d'être versée au-delà de la période de vie active potentielle et se cumule ainsi avec les avantages de vieillesse dont l'intéressé bénéficie par ailleurs. Certes, la loi du 13 juillet 1982 qui permet de faire prendre en compte la période de perception de l'IST pour déterminer la pension de vieillesse subordonne ce droit à validation à la condition que l'intéressé ne soit plus bénéficiaire de l'IST. Mais si l'intéressé n'a pas fait valider la période de perception de l'IST, il perçoit à la fois la pension de vieillesse et l'indemnité de soins aux tuberculeux. L'administration des anciens combattants ne dispose pas de données sur la répartition entre les situations de cumul et de non cumul.

Il serait plus équitable que toute période de perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux, dès lors qu'elle est juridiquement validable, soit validée automatiquement, sans laisser place à un droit d'option en faveur de la formule la plus favorable financièrement. Toutefois, les situations sont cristallisées, tous les titulaires - ou presque - de l'IST ayant accédé à l'âge de la retraite.

IV. - L'AVENIR DE L'INDEMNITÉ DE SOINS AUX TUBERCULEUX

L'IST s'est muée en un revenu de complément. Pour qu'elle retrouve sa justification médicale, il conviendrait que le bénéfice en soit réservé aux pensionnés malades et contraints d'interrompre leur activité professionnelle pendant les quelques mois nécessaires au traitement.

Le ministère a communiqué à la Cour un projet de décret tendant à rétablir une procédure d'examen médical, confiée au service de pneumologie du centre hospitalier universitaire, auquel les bénéficiaires de l'indemnité de soins seraient tenus de se soumettre chaque année.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Publier un décret rétablissant une procédure de contrôle médical effective des bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux et prévoyant la suppression de cette indemnité pour les pensionnés guéris.
- Remettre en cause le maintien de l'indemnité de soins aux tuberculeux au-delà de la période de vie active potentielle.

CHAPITRE VIII

LES STRUCTURES DE SOINS

I. - LE CENTRE MÉDICO-CHIRURGICAL DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Le centre médico-chirurgical comprend deux activités qui ont évolué de façon inverse dans les années récentes : tandis que la rééducation fonctionnelle et neurologique se modernisait, l'activité chirurgicale connaissait un net déclin.

A. - LA RÉÉDUCATION FONCTIONNELLE ET NEUROLOGIQUE

L'INI comprend l'un des cinq centres de rééducation de l'Ile-de-France⁷⁷, constitué de 27 lits de rééducation fonctionnelle et de 27 lits de rééducation neurologique. Le centre dispose d'une compétence spéciale pour les paraplégies traumatiques. Il reçoit aussi, pour une rééducation post-opératoire après des interventions sur la moelle épinière, des patients qui lui sont envoyés par les hôpitaux de la région, et même de province. Le nombre des séances de rééducation assure aux patients un encadrement de grande qualité. L'INI est, en outre, le seul centre de rééducation qui offre à Paris des soins de balnéothérapie.

Le centre accueille 60 % d'ayants-droit – qui ne sont pas nécessairement des pensionnés ni des anciens combattants –, prioritaires, et 40 % d'assurés sociaux ne ressortissant pas du code militaire des pensions d'invalidité. Sa spécificité en tant qu'établissement consacré aux ressortissants de ce code se réduit et il tend à s'intégrer au dispositif hospitalier régional, mettant la compétence de son personnel et de ses moyens, en appareillage notamment, au bénéfice des grands handicapés de la vie civile (accidentés de la route, amputés, hémiplegiques).

⁷⁷ Les quatre autres sont Fernand Vidal, Garches, Coubert à Brie-Comte-Robert et l'hôpital militaire Percy à Clamart.

A cet égard, le centre pourrait s'intégrer à une filière de soins de suite⁷⁸ en Ile-de-France dans le cadre d'une contractualisation avec l'agence régionale de l'hospitalisation. Il participe dans cette perspective à deux groupes de travail, sur la prise en charge des blessés médullaires et sur le schéma régional de l'organisation des soins de suite en neurologie. Il peut faire valoir sa compétence en trois domaines de la rééducation neurologique pour les soins aux blessés médullaires (paraplégiques), aux amputés (liaisons avec l'appareillage) et aux patients cérébro-lésés par traumatisme.

B. - LA CHIRURGIE

En 1998, 70 des 92 pensionnaires des Invalides ont été hospitalisés, pour 3 538 journées au total, dont 658 au centre médico-chirurgical⁷⁹, qui a accueilli néanmoins une majorité de patients qui n'étaient pas des anciens combattants (188 sur 351). Peuvent être accueillis, en effet, au centre médico-chirurgical, outre les anciens combattants relevant de l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité (90 en 1998), des militaires victimes d'accidents en service - adressés par le ministère de la défense -, des anciens combattants pour une affection différente de leur invalidité (73 en 1998) - relevant donc de l'assurance maladie - ou les titulaires de la carte d'ancien combattant.

Le centre comprend 32 lits de chirurgie et son activité a diminué de 20 % depuis 1992, le nombre de journées d'hospitalisation étant passé d'environ 10 000 à 8 000 par an. La question du maintien de ce petit service, en sous-activité en 1997, se pose dans le contexte global de 3 400 lits de chirurgie excédentaires à Paris et en petite couronne, tel qu'il ressort des évaluations de la direction des hôpitaux.

Les responsables de l'Institution imputent cette baisse d'activité à la fois à un changement des thérapeutiques conduisant à un raccourcissement des durées d'hospitalisation, au caractère trop généraliste du service et à des modifications dans l'équipe chirurgicale (départ d'un urologue en 1997 remplacé en 1998 seulement). Estimant ce service indispensable à l'homogénéité de l'INI pour l'accompagnement des pensionnaires, y compris en fin de vie, ils envisagent de le recentrer sur les missions d'accompagnement du handicap neurologique en le limitant à une chirurgie réparatrice et urologique des blessés médullaires. Le nombre de lits de chirurgie serait réduit de 32 à 23 qui seraient utilisés à 100 % par l'activité

⁷⁸ De 30 à 35 jours (naguère appelée moyen séjour).

⁷⁹ Auxquelles s'ajoutent 2 725 journées sur site (au centre de pensionnaires de l'INI) et 155 en transfert hospitalier hors INI.

chirurgicale enregistrée en 1998 (8 387 journées) ; des investissements de mise aux normes et de modernisation seraient alors à effectuer.

C - PERSPECTIVES DE L'INI

a) Le projet d'établissement 1998-2002, approuvé à l'unanimité par le conseil d'administration de l'établissement public en novembre 1998, est le deuxième de l'Institution. Le premier, qui couvrait la période 1993-1997, avait permis de rénover les chambres des pensionnaires, le laboratoire et la pharmacie, de mettre aux normes la stérilisation et les lits de réveil du service de chirurgie, de créer les quatre lits de médecine interne et de lancer un programme de formation continue pour le personnel.

Les objectifs généraux du nouveau projet sont l'accueil et l'accompagnement des grands invalides pensionnaires, l'organisation de la chaîne des soins de suite du handicap, la participation en partenariat au service public hospitalier et, le cas échéant, au schéma sanitaire national de prise en charge du handicap qui est envisagé, la préparation à l'accréditation hospitalière.

Les investissements liés à ce projet sont évalués à 50 millions sur les cinq années 1998-2002 dont 28,9 MF de travaux de sécurité et de remise à niveau à engager dès 1999. Pour tenir compte des contraintes particulières qu'impose la mise aux normes d'un établissement hospitalier installé dans un monument historique, les travaux de sécurité incendie seraient financés, à hauteur de 3 MF, sur le chapitre 57-91 « Equipement immobilier et patrimoine » du budget des anciens combattants.

b) L'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée prévoit que les modalités de prise en charge par les organismes d'assurance maladie des soins dispensés par le service de santé des armées et l'Institution nationale des invalides seront fixées par voie réglementaire⁸⁰.

Des dispositions législatives en préparation modifient le code des pensions militaires d'invalidité, le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale pour introduire le ministère chargé de la santé au conseil d'administration de l'INI et l'associer à l'exercice de la tutelle sur l'établissement et pour substituer au régime financier du

⁸⁰ Art. 58 de l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 ajoutant un article L. 174-15 au code de la sécurité sociale.

prix de journée celui de la dotation globale pour les dépenses médico-chirurgicales prises en charge par le régime d'assurance maladie.

La mise en œuvre du nouveau régime financier a été reportée à une date postérieure au 1^{er} janvier 2000 en l'absence d'adoption d'un texte législatif. Le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) devrait être mis en place de façon concomitante afin d'évaluer l'activité de l'Institution dont la dotation globale serait incluse dans l'objectif national des dépenses d'assurance maladie et, ainsi, de préparer son accréditation auprès de l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES). Il paraît difficile que ces mesures puissent être effectives avant 2001-2002.

Le service de santé des armées considère pour sa part que l'INI n'est pas en situation de complémentarité avec les hôpitaux militaires, dont les missions sont différentes, mais plutôt de collaboration.

II. - LA PARTICIPATION DE L'UBFT AU FINANCEMENT DE STRUCTURES DE SOINS

L'Union des blessés de la face et de la tête (UBFT) est de plus en plus sollicitée par des institutions sanitaires et médico-sociales appelées à soigner ou à accueillir des anciens combattants ou leurs ayants-droit.

L'UBFT a conclu notamment, en février 1996, une convention avec la Fondation Hôpital Saint-Joseph à Paris pour la création d'une entité sans personnalité morale portant le nom d'Institut de la pathologie de la face et de la tête (IPFT).

Elle s'est engagée à verser à la Fondation 15 MF pour la réhabilitation et l'aménagement d'un pavillon spécifique en 1995-1996, 15 MF pour la modernisation des locaux d'hospitalisation et des blocs opératoires entre 1997 et 2000 et, à une date à fixer, une dotation de 20 MF dont les revenus seront affectés à l'acquisition et à la maintenance d'équipements spécifiques. Une priorité d'admission est accordée aux anciens combattants et victimes de guerre et en particulier aux membres de l'UBFT (et aux conjoints) dans tous les services de l'hôpital St Joseph.

La convention de partenariat ne précise pas toutefois de quelle manière sera financée l'exploitation de l'IPFT qui, pour le traitement de plusieurs pathologies, s'insère dans les structures de

l'hôpital Saint-Joseph. La prise en charge du surcroît de dépenses de fonctionnement que le nouvel institut peut occasionner requiert en tout état de cause une décision qui relève de l'agence régionale de l'hospitalisation d'Ile-de-France. Celle-ci a confirmé que « dans l'immédiat, aucune charge d'exploitation afférente à cet Institut n'a vocation à être imputée au budget d'exploitation de l'hôpital Saint-Joseph ».

Ce nouvel investissement à Paris, qui échappe à la coordination de l'agence régionale d'hospitalisation - alors même que va s'ouvrir l'Hôpital Européen Georges Pompidou, - risque de contribuer à un suréquipement dans les spécialités concernées.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Mettre en œuvre aussitôt que possible les dispositions de l'ordonnance du 24 avril 1996 relatives à la participation au service public hospitalier de l'Institution nationale des invalides, et notamment contractualiser les relations de celle-ci avec l'agence régionale de l'hospitalisation d'Ile-de-France ;

- Clarifier rapidement les modalités de financement des dépenses d'exploitation de l'Institut de la pathologie de la face et de la tête.

TROISIÈME PARTIE

L'ACTION SOCIALE

CHAPITRE IX

L'ACTION SOCIALE DE L'ONAC

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre a pour attribution « d'une manière générale, d'assurer à ses ressortissants (...) le patronage et l'aide médicale qui leur sont dus par la reconnaissance de la nation »⁸¹. La population concernée par ses interventions sociales dépasse désormais largement celle des anciens combattants des deux guerres mondiales.

I. - L'ACTION SOCIALE INDIVIDUELLE

Les conseils départementaux constitués, sous la présidence du préfet, auprès des services départementaux de l'ONAC répartissent les crédits délégués par l'Office sur la subvention d'État entre les secours et les allocations, les prêts individuels aux ressortissants et les aides aux pupilles de la nation et orphelins de guerre.

A. - LES SECOURS INDIVIDUELS ET LES PRÊTS SOCIAUX

Les secours individuels (19 243 en 1997) représentaient, en 1997, 81,3 % des crédits engagés au titre de l'action sociale individuelle (35,60 MF sur 43,79 MF) ; leur montant moyen était de 1 850 F.

Le nombre de prêts sociaux accordés est, par contre, en diminution : 799 en 1993, 732 en 1997, d'un montant moyen compris entre 9 000 et 10 000 F. Des prêts d'honneur sont, en effet, accordés par les associations d'anciens combattants ou par le secteur mutualiste à des conditions plus favorables.

⁸¹ Article D. 432-6° du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, qui charge aussi l'ONAC « d'assurer l'action sociale nécessaire en faveur des sinistrés, réfugiés et spoliés, tant qu'ils demeurent détenteurs de la carte attestant leur qualité ».

B. - LES PUPILLES DE LA NATION

Les pupilles de la nation, dont le statut a été fixé par la loi du 27 juillet 1917, bénéficient d'une aide de l'État attribuée par l'ONAC. Le statut de pupille de la nation a été étendu, par les lois du 23 janvier 1990 et du 19 juillet 1993, aux enfants de fonctionnaires décédés dans des circonstances liées au maintien de l'ordre public et de fonctionnaires civils et militaires tués ou décédés des suites d'une blessure en service. La plupart des pupilles relèvent désormais de ces deux lois : trois seulement des 71 adoptions prononcées en 1996 faisaient suite au décès d'un grand invalide de guerre.

En 1996, 1 325 pupilles recevaient des aides d'un montant total de 5,9 MF : 276 bénéficiaient de subventions d'études, cumulables avec les bourses de l'éducation nationale et d'apprentissage, d'un montant moyen d'un peu plus de 9 000 F ; 944 pupilles majeurs recevaient des aides exceptionnelles et 105 des prêts sociaux ou des aides diverses.

Les victimes du terrorisme⁸² ont accès, depuis la loi du 23 janvier 1990, aux interventions de l'ONAC, qui accorde des aides d'urgence, prend en charge les orphelins⁸³ et accueille les victimes dans ses écoles de rééducation professionnelle en vue d'une réinsertion.

C. - LE DISPOSITIF D'AIDE AUX ENFANTS DE HARKIS

Le dispositif d'aide aux enfants d'anciens combattants musulmans français a été mis en place depuis 1988 par des conventions biannuelles entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants, l'ONAC, la délégation aux rapatriés et le ministère de l'emploi et de la solidarité. L'ONAC propose aux enfants de harkis des places dans ses écoles de rééducation professionnelle (ERP), avec un programme de remise à niveau. Depuis 1994, 265 stagiaires ont fréquenté ces écoles, et celle de Béziers en a accueilli plus de la moitié.

Le coût de cette formation est financé à 80 % par la délégation aux rapatriés, pour un montant de 9,9 MF en 1996, sur les crédits ouverts pour les prestations sociales et l'action culturelle en faveur des rapatriés⁸⁴. L'ONAC supporte les 20 % restants, soit un

⁸² Entre 1982 et 1997 ont été dénombrés 364 morts et 1 362 blessés à la suite d'actes terroristes sur le territoire français ou à l'étranger.

⁸³ Entre 1990 et 1998, 147 enfants ont été adoptés comme pupilles de la nation.

⁸⁴ Chapitre 46-03 du budget de la santé et de la solidarité depuis 1998 (crédits auparavant inscrits au budget des services généraux du Premier ministre).

montant en 1996 de 1,9 MF, tandis que le ministère de l'emploi et de la solidarité prend en charge la rémunération des stagiaires. Depuis 1996, le fonds social européen participe à ces actions (0,5 MF en 1996, 1,5 MF en 1997 et en 1998).

Pour 1997, l'ONAC évalue le pourcentage moyen de réussite aux examens (brevet d'enseignement professionnel et baccalauréat professionnel) à 78 %. Le taux d'abandon en cours de scolarité est toutefois de 22,7 %.

D. - L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS ATTRIBUTAIRES DU RMI

Depuis 1991, l'ONAC apporte une aide complémentaire aux allocataires du RMI titulaires de la carte du combattant. Le nombre d'interventions est passé de 1 586 en 1991 à 1 143 en 1996⁸⁵ ; le montant moyen des aides est de 3 355 F.



L'action sociale de l'ONAC a profondément évolué depuis le début des années 1990, en raison de l'émergence de la précarité dans la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord. Le dispositif AFN (chapitre X) et les aides aux allocataires du RMI ont permis à leurs bénéficiaires de disposer de compléments de ressources. De même, les enfants de harkis se voient offrir des formations agréées par l'éducation nationale qui mettent en œuvre une pédagogie confirmée.

En revanche, les modalités de l'action sociale traditionnelle de droit commun restent fixées par une directive interne de 1988, qu'il serait nécessaire d'actualiser en ce qui concerne les critères d'attribution (chômage, revenu moyen des ménages) et les procédures de versement, qui demeurent lourdes.

II. - L'ŒUVRE NATIONALE DU BLEUET DE FRANCE

L'Œuvre nationale du Bleuets de France (ONBF), qui regroupe, depuis 1991, les activités auparavant assurées par le Comité du souvenir et des manifestations nationales et l'Association nationale du Bleuets de France, n'a pas de personnalité juridique. Elle constitue une ligne distincte dans les comptes de l'ONAC, sur laquelle sont

⁸⁵ Sur un effectif de 5 938 ressortissants allocataires du RMI (dont 4 039 anciens combattants d'AFN).

enregistrés, en recettes, le produit des collectes sur la voie publique, les subventions et participations diverses et, en dépenses, les frais de gestion, de secrétariat et de promotion du bleuet.

Les fonds collectés chaque année sur la voie publique, le 8 mai et le 11 novembre, ont été compris entre 6,3 et 6,9 MF, depuis 1992⁸⁶. Les quelque 50 000 associations locales d'anciens combattants participent à la collecte. Sur un prix de vente du bleuet sur la voie publique de 20 F, elles conservent 5 F et reversent 15 F au service départemental de l'ONAC. Il peut arriver qu'elles conservent les dons plus élevés que le prix de vente de base. L'ONAC estime que les associations disposent ainsi d'une ressource annuelle de l'ordre de 4 MF.

Sur les fonds centralisés par l'agence comptable centrale de l'ONAC, 20 % sont prélevés pour les frais de promotion, de collecte et de fonctionnement et 80 % sont affectés à des dépenses d'action sociale se répartissant en 48 % délégués aux services départementaux de l'ONAC au prorata des résultats de leur collecte et 32 % engagés au niveau central pour faire face à des urgences et soutenir l'action des départements à forte densité urbaine où, selon l'Office, les collectes sont souvent difficiles à organiser. En 1996, une campagne de promotion du Bleuet a ainsi été financée pour 1,1 MF par prélèvement sur les crédits destinés à l'action sociale mais elle ne s'est pas traduite par une augmentation des recettes collectées. Le reliquat de fonds non utilisés en fin d'année a représenté en moyenne, depuis 1993, l'équivalent d'une année de collecte.

Établissement public faisant appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, l'ONAC est soumis aux dispositions de la loi du 7 août 1991 qui impose d'établir un compte d'emploi des sommes ainsi collectées⁸⁷. Or, un tel compte d'emploi n'existe pas pour la présentation du résultat des campagnes de l'Œuvre nationale du Bleuet de France. L'absence de compte d'emploi des fonds collectés est à l'origine d'un manque de transparence qu'aggravent les éléments d'incertitude tenant au nombre d'associations collectrices et à leur inégale implication.

L'ONAC a exposé qu'il a engagé, ainsi que l'œuvre nationale, « une remise à plat des procédures comptables » et qu'un compte

⁸⁶ A titre de comparaison, la vente de 34 millions de coquelicots rapporte chaque année à la Légion royale britannique un montant de 15 millions de £, soit près de 150 MF.

⁸⁷ Les observations que la Cour a arrêtées en application des articles L. 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières sont présentées en annexe 9.

d'emploi des ressources du Bleuets sera présenté pour l'exercice 1999.

III. - LES ÉCOLES DE RÉÉDUCATION PROFESSIONNELLE

La loi du 23 novembre 1915 affirmait le droit pour chaque mutilé à bénéficier d'une rééducation en vue de sa réinsertion dans le monde du travail. En 1919, l'Office national des mutilés exerçait une tutelle sur plus de 100 établissements.

A. - LES MISSIONS ET LES RÉSULTATS DES ÉCOLES DE L'ONAC

L'ONAC gère 9 écoles agréées par l'éducation nationale, qui dispensent des formations allant du CAP au baccalauréat professionnel, et pour certaines au BTS et au DUT⁸⁸. Les écoles de rééducation professionnelle (ERP) de l'ONAC représentent 20 % de l'offre de formation dans le domaine de la rééducation professionnelle en France, face à des écoles privées qui offrent 8 000 places réparties en plus de 127 centres.

La baisse des effectifs d'anciens combattants dans les écoles de l'ONAC a été forte : elles accueillaient 53 % de ressortissants en 1963, 20 % en 1976, et seulement 1,6 % en 1997 (33 stagiaires sur 2 076). En dehors des enfants de harkis (11,2 %), la grande majorité des stagiaires (86 %) sont des handicapés civils et des accidentés du travail, orientés par les COTOREP⁸⁹ vers les ERP aussi bien que vers les centres de rééducation professionnelle de droit commun, qui offrent une formation plus courte (9 mois au lieu de 20 dans les ERP) mais non reconnue par l'éducation nationale. En sens inverse, les centres de rééducation professionnelle accueillaient, en 1996, 37 ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité. La moyenne d'âge à l'entrée dans les écoles est de 30 ans pour les hommes et de 31 ans pour les femmes.

Les taux de réussite aux examens indiqués par l'ONAC étaient, en 1996, de 79 % pour les CAP ou BEP et de 81,4 % pour les baccalauréats professionnels. Une enquête conduite auprès de l'école de rééducation professionnelle d'Oissel (Seine-maritime) a confirmé que les taux de réussite aux examens dépassaient 80 % et fait ressortir une proportion de 63,6 % de stagiaires en voie d'insertion à

⁸⁸ Limoges, Lyon, Bordeaux, Roubaix, Rennes, Muret, Oissel, Metz, Soisy-sur-Seine (par ordre chronologique de création). L'école de Béziers ne dispose pas de l'agrément DDASS au titre des travailleurs handicapés et n'intervient que pour la formation continue du personnel de l'ONAC et des enfants de harkis.

⁸⁹ Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel.

la sortie de l'école (47,1 % ayant un emploi, 16,5 % suivant une formation devant déboucher sur un emploi) ; ces taux étaient compris entre 79 et 90 % (réussite aux examens) et 63 et 79 % (insertion) pour les promotions d'enfants de harkis formées entre 1990 et 1998. L'enquête a fait apparaître aussi certaines difficultés dans la mise au point des documents comptables et instruments de gestion budgétaire que la déconcentration du prix de journée à compter de 1994 rend nécessaire d'établir.

B. - LA GESTION BUDGÉTAIRE DES ÉCOLES

Le budget total des écoles (exploitation et investissement) s'élevait en 1997 à 194,65 MF. La dépense nette pour l'ONAC était de 21,42 MF.

1° L'ÉTABLISSEMENT ET L'EXÉCUTION DES BUDGETS

Le décret du 6 mai 1995 a fait entrer les écoles dans le champ d'application du décret du 24 mars 1988 relatif à la gestion budgétaire et comptable de certains établissements à la charge de l'État ou de l'assurance maladie. Or les outils budgétaires et comptables de l'office s'avèrent inadaptés pour la gestion des écoles de rééducation professionnelle.

Les ERP doivent soumettre chaque année un budget prévisionnel à l'approbation des DDASS pour la fixation du prix de journée, mais la comptabilité des écoles - dépourvues d'autonomie financière - est intégrée au budget central de l'ONAC : le calcul des prix de journée et la délégation de crédits par les caisses primaires d'assurance maladie doivent se faire à partir d'un état d'effectifs réellement présents alors que l'ONAC raisonne sur la base d'un taux moyen d'occupation ; un directeur d'ERP ne peut pas préparer le budget prévisionnel de son établissement en se référant au prix de journée indiqué par la DDASS ; ce budget est, au contraire, intégré dans un budget commun à tous les établissements, qui ne reflète pas la préparation faite localement. L'exécution budgétaire est, de surcroît, perturbée par des imputations de coût faites par le service central de l'ONAC sur le budget des écoles sans que celles-ci puissent en vérifier l'exactitude.

L'ONAC a exposé à la Cour que l'adaptation de l'outil informatique à la modernisation des procédures budgétaires et comptables de l'établissement public devrait permettre d'identifier des unités comptables d'exploitation – écoles de rééducation professionnelle et aussi maisons de retraite – ce qui améliorerait la

gestion des écoles et faciliterait les échanges entre l'ONAC et les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales.

2° L'IMPUTATION DES CRÉDITS DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

Les ERP sont éligibles aux crédits du fonds social européen pour le financement des frais de fonctionnement liés aux actions spécifiques en faveur des handicapés en instance de réinsertion et des enfants de harkis.

Alors que les crédits des fonds structurels européens doivent s'ajouter aux financements des Etats membres, les DDASS inscrivent souvent en diminution de charges le montant des ressources perçues par les ERP au titre du fonds social européen. La Cour a constaté en outre que des crédits, d'un montant de 64,4 MF, encaissés en 1996, ont été enregistrés sur un compte d'attente dans la mesure où une solution n'avait pas encore été trouvée pour leur imputation définitive.

L'ONAC a fait connaître qu'une première réunion de travail s'était tenue en mai 1999 avec la direction du budget, la direction de l'action sociale et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Le ministère de l'emploi et de la solidarité a exposé que l'ONAC avait réservé les crédits du FSE au remboursement à l'Etat des rémunérations versées aux stagiaires, alors que l'Etat prend cette dépense à sa charge, et que les fonds inscrits sur le compte d'attente devraient être reversés.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Actualiser les critères d'attribution et les procédures de versement de l'action sociale individuelle de l'ONAC.
- Prescrire à l'ONAC de se conformer aux dispositions de la loi du 7 août 1991 en ce qui concerne l'Œuvre nationale du Bleuets de France.
- Adapter les procédures budgétaires et comptables des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC aux exigences découlant du décret du 24 mars 1988 relatif à la gestion budgétaire et comptable de certains établissements à la charge de l'État ou de l'assurance maladie.
- Assurer une exacte affectation des crédits du fonds social européen, notamment par l'établissement de relations régulières entre l'ONAC et le ministère de l'emploi et de la solidarité (direction de l'action sociale et département FSE de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

CHAPITRE X

LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD ET D'INDOCHINE

Créé par la loi de finances pour 1992⁹⁰, le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine regroupe les crédits afférents aux allocations versées aux anciens combattants en situation de chômage de longue durée, l'allocation différentielle et l'allocation de préparation à la retraite (APR), ainsi qu'au capital-décès destiné au conjoint survivant d'un titulaire de l'APR.

Le Fonds de solidarité AFN constitue une simple ligne budgétaire – le chapitre 46-10 du budget des anciens combattants - et ne possède pas de personnalité juridique. Les dépenses nettes se sont élevées pour 1998 à 1 542,58 MF (1 255,48 MF en 1999) dont 644,35 MF pour l'allocation différentielle (424,03 MF en 1999) et 898,23 MF pour l'allocation de préparation à la retraite et le capital-décès (831,45 MF en 1999)⁹¹.

L'arrivée en fin de vie active des générations qui ont participé aux guerres d'Indochine et d'Algérie, l'importance du taux de chômage dans ces classes d'âge et le durcissement des conditions d'accès à la retraite à taux plein dans la plupart des régimes de retraite ont, en effet, suscité la revendication de revenus sociaux supplémentaires pour accompagner la transition de ces anciens combattants de la vie active à la retraite. La loi de finances pour 1999 a mis, en outre, à la charge du dispositif du fonds de solidarité les préretraites ARPE – du dispositif UNEDIC d'allocation de remplacement pour l'emploi – lorsque l'employeur refuse de laisser partir en préretraite le salarié ancien combattant⁹².

⁹⁰ Article 125 modifié par les lois de finances successives.

⁹¹ Respectivement 895,47 MF et 2,76 MF en 1998 (829,29 MF et 2,16 MF en 1999).

⁹² Article 121 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. Crédit voté de 20 MF au chapitre 46-10 (art. 20), pas de dépense en 1999.

I. - LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Le régime s'adresse aux anciens combattants titulaires de la carte d'ancien combattant ou du titre de reconnaissance de la nation, à raison de leur participation aux opérations conduites en Indochine entre le 16 septembre 1945 et le 11 août 1954 ou en Afrique du Nord du 1er janvier 1952 au 2 juillet 1962.

L'intéressé doit avoir sa résidence habituelle en France et être involontairement privé d'emploi depuis plus d'un an à la date de sa demande d'accès au Fonds. La nature - salariée ou non - et la durée de son activité professionnelle antérieure sont indifférentes ; il n'a pas non plus à justifier d'une recherche d'emploi. Il ne doit pas bénéficier déjà d'un dispositif de préretraite ni d'une pension de retraite ni même d'un droit potentiel à pension de retraite à taux plein⁹³. Dans les faits, 52 % des bénéficiaires de l'allocation différentielle perçoivent des indemnités de chômage ; leur âge moyen est de 58,5 ans ; la durée moyenne de chômage au moment de l'entrée au Fonds est de l'ordre de cinq ans.

Le bénéfice du Fonds de solidarité est subordonné à une condition de ressources : les ressources personnelles du postulant au cours du mois précédant sa demande d'accès au Fonds doivent être inférieures à un certain montant, qui était, en 1998, de 4 614 F. Pour les postulants qui justifient d'une très longue durée d'assurance dans un régime de base d'assurance vieillesse (40 années) sans pouvoir pour autant faire liquider leur pension faute d'avoir atteint l'âge minimum requis, le plafond de ressources est majoré à hauteur de 5 600 F. Les ressources du conjoint ou du concubin ne sont prises en compte, dans certaines conditions, que lorsqu'elles excèdent 4 fois le montant annuel du plafond précité (soit 221 472 F en 1998).

Les conditions d'accès au Fonds n'ont cessé d'être élargies : assouplissement des conditions à remplir pour se voir reconnaître le droit à la carte d'ancien combattant (en 1993, 1994 et 1997), extension du Fonds à l'Indochine en 1997, définition favorable de la petite activité professionnelle compatible avec l'accès au Fonds, exclusion de l'assiette des pensions militaires d'invalidité, relèvement du plafond de ressources personnelles de près de 25 % sur la période, instauration du plafond majoré en 1998.

⁹³ A l'exception des préretraites agricoles et des pensions de retraite proportionnelle à jouissance immédiate servies par des régimes spéciaux.

33 679 personnes bénéficiaient du fonds au 31 décembre 1998, soit environ 2,7 % des anciens combattants d'Indochine et d'Afrique du Nord (1,3 million de personnes).

II. - LES PRESTATIONS OFFERTES

L'allocation différentielle et l'allocation de préparation à la retraite (APR), qui ne sont pas cumulables entre elles, s'ajoutent aux dispositifs de droit commun bénéficiant aux chômeurs âgés :

- l'allocation différentielle, créée en 1992, vise à garantir un minimum de ressources, en complétant à due concurrence les ressources dont dispose l'intéressé, y compris le cas échéant d'autres minima sociaux ;

- l'allocation de préparation à la retraite, instituée en 1995, constitue une préretraite pour ceux qui ne peuvent prétendre à un dispositif de droit commun en la matière ; elle assure un revenu de remplacement proportionnel aux derniers revenus d'activité.

Ces deux prestations ont vocation à être servies successivement : l'allocation différentielle est servie en premier lieu et peut, au terme d'une période minimale de 6 mois⁹⁴, déboucher sur l'APR.

A. - L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE

L'allocation différentielle est une prestation plus avantageuse que le RMI, que reçoivent 18 % de ses bénéficiaires :

- ceux-ci n'ont pas à entreprendre de démarche d'insertion ;

- seules les ressources personnelles de l'intéressé sont considérées - sous réserve de la clause relative au montant des ressources du conjoint ou du concubin - tandis que les ressources du ménage sont prises en compte pour le RMI. L'assiette de ressources de l'allocation différentielle ne comprend pas un certain nombre des prestations sociales qu'inclut l'assiette de ressources du RMI : prestations familiales, aides au logement, pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité ;

- enfin, le plafond de ressources de l'allocation différentielle - et donc le montant de ressources garanti - est plus élevé que celui du

⁹⁴ Cette condition a été supprimée par l'article 124 de la loi de finances pour 1999.

RMI, encore que le plafond de l'allocation différentielle, prestation personnelle servie indépendamment de la composition du ménage, soit invariable alors que celui du RMI varie avec la composition du ménage. En 1998, le plafond de l'allocation différentielle s'établissait à 4 614 F par mois et à 5 600 F pour le plafond majoré qui bénéficie à 25 % des allocataires, tandis que celui du RMI était de 2 429 F par mois pour une personne seule et de 5 345 F par mois pour un allocataire ayant trois personnes à charge.

L'allocation différentielle apparaît ainsi comme un RMI majoré. Le montant mensuel moyen observé, qui a augmenté de 72 % de 1992 à 1998, s'élevait à 1 997 F en décembre 1998, ce qui donne la mesure de l'avantage net par rapport au RMI. Il est sensiblement plus élevé dans les DOM⁹⁵ en raison d'un niveau général de ressources plus faible qu'en métropole.

B. - L'ALLOCATION DE PRÉPARATION A LA RETRAITE

L'allocation de préparation à la retraite s'apparente aux préretraites de droit commun : son montant est calculé – au taux de 65 % - par référence aux revenus professionnels antérieurs et il est revalorisé comme les retraites du régime général ; l'allocation supporte les mêmes cotisations sociales et ouvre droit à l'assurance maladie ; sa perception est exclusive de toute activité professionnelle, à la différence de l'allocation différentielle ; la période durant laquelle elle est perçue est assimilée à une période d'assurance par les régimes de retraite de base⁹⁶, l'APR est assujettie à l'impôt sur le revenu et entre dans l'assiette ressources des prestations sociales servies sous condition de ressources ; elle n'est pas cumulable avec des allocations de chômage ni avec le RMI.

Plusieurs traits toutefois distinguent l'APR des préretraites de droit commun : elle n'est pas consentie à raison de la situation particulière de l'entreprise ou du secteur professionnel dont l'intéressé est issu ; elle peut bénéficier à d'anciens non-salariés ; elle ne s'inscrit pas dans un cadre conventionnel associant l'État et une entreprise et impliquant des contreparties en termes de contribution au financement ou d'obligation d'embauche.

En outre, les revenus professionnels servant de base au calcul du montant de l'APR pour les anciens salariés sont, depuis

⁹⁵ 2 888 F en Guadeloupe, 2 842 F en Martinique, 3 394 F en Guyane, 3 293 F à la Réunion (montants 1997).

⁹⁶ La validation est financée par le Fonds de solidarité vieillesse (article L. 135-2 du code de la sécurité sociale) : 3,3 MF en 1995, 35,4 MF en 1996, 88,6 MF en 1997, 139,9 MF en 1998 ainsi que 19,9 MF au titre de la réduction de la durée d'assurance.

1997, ceux de la meilleure des six dernières années d'activité professionnelle et non ceux de la dernière année, comme pour les préretraites de droit commun et comme pour l'APR des anciens non-salariés. Si l'APR est, après déduction des cotisations sociales, inférieure au plafond de l'allocation différentielle, elle est relevée à due concurrence – depuis 1996, - ce qui se produit dans 55 % des cas ; ce montant minimum garanti n'existe pas dans les dispositifs de droit commun. L'APR ouvre droit aussi à un capital-décès au profit du conjoint survivant, dont le montant s'élève à quatre fois la mensualité d'APR que percevait le conjoint décédé ; cet avantage n'existe pas non plus dans les régimes de droit commun.

A la faveur de l'élargissement et de l'assouplissement des conditions d'accès au fonds de solidarité, le nombre des bénéficiaires de l'APR est passé de 1 600 en 1995 à 12 000 en 1998, soit une multiplication par 7,5. Le montant moyen de l'APR servi s'est établi, selon le ministère, à 5 791 F en 1995, 6 081 F en 1996, 6 159 F en 1997 et 5 660 F en 1998. La diminution constatée en 1998 (- 8 %), en deçà du niveau initial de 1995, n'a pas fait l'objet d'analyse de la part du secrétariat d'Etat.

Le montant moyen d'APR est du même ordre de grandeur que la retraite moyenne d'un salarié du secteur privé. Cela signifie que, pour une partie des bénéficiaires de l'APR, le passage à la retraite se traduit par une baisse de revenus. L'Office national des anciens combattants est, de fait, sollicité au titre de l'action sociale individuelle par des ressortissants sortis du Fonds AFN.

C. - L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES

De 1992, date de sa création, à 2006-2010, date prévisible de son extinction, le Fonds aura connu une évolution en forme de cloche : le maximum des effectifs a été atteint en 1996, celui des dépenses l'a probablement été en 1998.

La phase initiale d'augmentation reflète le volume croissant des effectifs progressivement mobilisés 37 ans plus tôt en Afrique du Nord et l'assouplissement de la réglementation : les effectifs de bénéficiaires ont doublé de 1993, première année pleine du dispositif, à 1996 tandis que les dépenses ont été multipliées par 6,6 entre 1993 et 1998. Les dépenses ont progressé plus vite que les effectifs en raison de la forte progression jusqu'en 1995 du montant moyen des allocations différentielles et de la création, en 1995, puis de la montée en charge de l'APR.

La décrue des effectifs est désormais amorcée. Quant aux dépenses, elles ont commencé à décroître en novembre 1998 ; la loi de finances initiale pour 1999 avait prévu une dotation qui a été supérieure aux crédits nécessaires.

	Allocation différentielle		Allocation de préparation à la retraite		Ensemble Fonds de solidarité	
	Effectifs	Dépense nette (en MF)	Effectifs	Dépense nette (en MF)	Effectifs	Dépense nette (en MF)
1992	5 888	27,3	-	-	5 888	27,3
1993	19 832	231,0	-	-	19 832	231,0
1994	24 359	372,0	-	-	24 359	372,0
1995	37 577	744,4	1 593	49,6	39 170	794,0
1996	38 306	847,2	4 322	333,6	42 628	1 180,8
1997	28 357	771,0	10 940	682,7	39 197	1 453,7
1998	21 392	644,4	12 287	898,2	33 679	1 542,6
1999	14 720	424	10 720	831,5	25 440	1 255,5

Le secrétariat d'Etat évaluait la dépense cumulée globale sur la période 1992-2006 à plus de 8 milliards de F.

III. - LA GESTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ AFN

A. - LE PARTAGE DE LA GESTION ENTRE LE MINISTÈRE ET L'ONAC

Au moment de la création du Fonds, la gestion de l'allocation différentielle a été confiée à l'ONAC : ses services départementaux instruisaient et liquidaient les demandes d'allocation différentielle ; l'engagement et le mandatement étaient confiés aux préfets et le paiement aux TPG.

Quand l'allocation de préparation à la retraite a été instituée en 1995, les services de l'ONAC ont cessé d'être chargés de l'instruction et de la liquidation, qu'ils devaient seulement préparer pour les directions interdépartementales des anciens combattants. Cette nouvelle répartition des tâches faisait intervenir sur chaque dossier, en instruction comme en décision, en saisie informatique comme en validation, à la fois un échelon départemental de l'ONAC et un échelon régional du secrétariat d'État.

Les difficultés rencontrées ont conduit le secrétariat d'État à dissocier, à partir de 1997, la gestion des deux prestations. Pour l'allocation différentielle, le système antérieur a été rétabli : instruction et liquidation par les services de l'ONAC, décision par les préfets de département. Pour l'APR, les services départementaux de l'ONAC reçoivent les demandes des ressortissants mais les directions interdépartementales du secrétariat d'Etat prennent en charge intégralement l'instruction, la liquidation, la décision et la notification au ressortissant.

Le schéma intégré mis en place en 1995 entre les deux réseaux déconcentrés pour une population à gérer qui ne devait pas excéder quelques dizaines de milliers de personnes a donc échoué. L'organisation actuelle assure une complémentarité minimale, réduite à la seule APR.

B. - LES COÛTS DE GESTION

a) Le coût de la gestion du fonds de solidarité par le secrétariat d'Etat n'est pas calculé ; la masse salariale de la cinquantaine d'agents (en équivalent temps plein) de l'administration centrale et des directions interdépartementales impliquées dans cette gestion (7 MF en 1997) représente 1 % de la masse des APR versées, ou encore 700 F par an et par dossier.

b) La gestion par l'ONAC fait l'objet d'un calcul de coût de revient puisque celui-ci est pris en charge par l'État, en application d'une convention de décembre 1993. Cette prise en charge ne porte toutefois que sur les frais de fonctionnement. Les frais de personnel restent couverts par la subvention ordinaire.

Pour l'allocation différentielle, le coût unitaire du dossier est passé de 195 F pour les années 1992 à 1994 à 120 F en 1995 (145 F pour les dossiers de première demande) et à 57 F pour 1997 (65 F pour les dossiers de première demande). Le coût de gestion global, qui avait atteint 7,6 MF en 1994, a été de 2,2 MF en 1997.

Pour l'allocation de préparation à la retraite (APR) que l'ONAC n'a gérée qu'en 1995 et 1996, le coût unitaire par dossier a été de 104 F. Le coût de gestion a été de 744 328 F pour 1995 et de 2,2 MF pour 1996. L'ONAC avait estimé à 20 000 le nombre de bénéficiaires de l'allocation différentielle qui choisiraient l'APR ; il n'y a eu que 5 488 options mais il n'a pas été procédé à une régularisation a posteriori sur le coût pris en charge par le secrétariat d'État.

CHAPITRE XI

LES RÉDUCTIONS DES TARIFS DE TRANSPORT

Un chapitre du budget des anciens combattants (chapitre 46-03) décrit les remboursements de l'État à diverses compagnies de transport, au titre principalement des réductions de tarifs de transport consenties aux militaires pensionnés et aux victimes civiles pensionnées de guerre (51,76 MF en 1998, 47,77 MF en 1999)⁹⁷.

Le code des pensions militaires d'invalidité prévoit une réduction des tarifs de la SNCF pour tous les militaires réformés, pensionnés au titre de la guerre 1914-1918 ou de la guerre 1939-1945 avec un taux d'invalidité d'au moins 25 % (article L. 130). La gratuité du voyage est accordée au guide accompagnateur d'un invalide à 100 %. Ces dispositions ont été étendues à tous les pensionnés de guerre relevant d'un conflit homologué par l'administration des anciens combattants. En 1997, la SNCF dénombrait 234 231 cartes de réformés de guerre en cours de validité⁹⁸.

Une convention du 25 mars 1947 avec la SNCF, toujours en vigueur, prévoit que l'administration verse à celle-ci « une rémunération forfaitaire égale au produit de la perte forfaitaire par carte par le nombre de cartes délivrées au cours de l'année ».

En novembre 1997, le contrôleur financier du secrétariat d'Etat estimait que les factures produites par la SNCF étaient « incompréhensibles, ne permettant pas d'assurer un contrôle des dépenses et non conformes à la convention ». Il jugeait l'absence de moyens de contrôle « d'autant plus préoccupante que les dépenses en cause restent à peu près stables sur une longue période alors que la population de pensionnés a sensiblement baissé ».

⁹⁷ Ce chapitre retrace aussi les frais de voyage des familles pour se rendre sur les tombes des ressortissants bénéficiant de la sépulture perpétuelle aux frais de l'État (0,52 MF en 1998, 0,53 MF en 1999).

⁹⁸ 54 238 cartes avec réduction de 50 % (invalidité de 25 à 45 %) et 179 993 cartes avec réduction de 75 % (invalidité de 50 % et plus).

La Cour a constaté, de fait, que le fichier des cartes en circulation tenu par l'administration des anciens combattants ne permettait pas de vérifier les données transmises par la SNCF. Le secrétariat d'Etat lui a fait connaître qu'il procédait à un « nettoyage » du fichier des cartes d'invalidité, que cette opération devrait s'achever à la fin de l'année 1999 mais qu'elle faisait apparaître d'ores et déjà une surévaluation du nombre de cartes d'environ 30 %, ce qui devrait permettre une économie de 7 MF en 1999.

RECOMMANDATION DE LA COUR

- Mettre à jour le fichier des cartes d'invalidité.

CHAPITRE XII

LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

Les associations d'anciens combattants jouent un rôle central dans l'action sociale à l'égard des anciens combattants. L'action sociale de deux d'entre elles, au mode de financement particulier, et parmi les plus puissantes en nombre d'adhérents et en moyens, est ici examinée, celle de l'Union des blessés de la face et de la tête (UBFT) et de la Fédération nationale André Maginot.

I. - LES INTERVENTIONS DE L'UBFT DANS LE DOMAINE SOCIAL

Ses statuts assignent pour but à l'Union des blessés de la face et de la tête « de promouvoir et de maintenir entre ses membres un esprit de fraternité et d'entraide sous toutes ses formes », « de perpétuer parmi ses membres et dans l'opinion publique française le souvenir des sacrifices consentis sur les champs de bataille ou au cours d'opérations de maintien de l'ordre, de protection civile ou d'action humanitaire », « éventuellement, dans la mesure de ses moyens, d'aider d'autres associations d'anciens combattants et victimes de guerre et toute institution ou initiative de caractère civique, humanitaire, scientifique ou médical à but non lucratif ».

L'UBFT a consacré à l'action sociale de 38,5 à 67,8 MF par an au cours des années 1992 à 1997, soit une moyenne annuelle de 49,15 MF.

A. - AIDES INDIVIDUELLES ET PRÊTS D'HONNEUR

a) Les dépenses de l'Union pour des aides directes individuelles à ses membres ont été en moyenne de 5,9 MF par an. Le nombre d'allocations a été de 536 en 1997, d'un montant de 14 571 F.

Il s'agit soit d'allocations ponctuelles soit d'aides « statutaires » (études, mariage, décès). Ces dernières sont attribuées selon un barème approuvé chaque année par l'assemblée générale de l'Union, qui ne tient pas compte des ressources des

bénéficiaires. Les aides ponctuelles sont accordées après vérification des ressources du demandeur mais il s'agit d'un système purement déclaratif et l'enquête a fait ressortir que les dossiers étaient assez souvent dépourvus d'informations sur les ressources des demandeurs.

b) L'UBFT consent à ses membres des prêts d'honneur, sans intérêt, pour des soucis sérieux de caractère personnel ou familial, « à l'exclusion de tout objectif immobilier ou commercial ». De 1993 à 1997, elle a accordé 90 prêts, d'un montant moyen de 36 535 F.

Là encore, l'enquête a fait apparaître que l'UBFT n'exige pas de justifications très solides pour l'attribution de ces prêts, accordés parfois dans des conditions qui s'éloignent des principes définis par l'Union. C'est ainsi que deux salariés – et adhérents – de l'association ont obtenu, en 1995, des prêts d'un montant supérieur au plafond de 30 000 F fixé par l'Union, l'un – sur 12 ans – pour la construction d'un pavillon (200 000 F), l'autre pour l'achat d'un véhicule (70 000 F) ; l'UBFT a répondu que « c'est en raison de leur qualité de salariés que le plafond a été dépassé », ce qui n'explique ni ne justifie l'entorse faite aux règles que l'Union s'est fixées.

Les prêts d'honneur en cours au 31 décembre 1997 atteignaient un montant de 1,29 MF. En février 1998, l'Union a ainsi admis en abandon de créance six prêts d'un montant total de 226 500 F pour 80 % de la dette initiale.

c) L'UBFT ouvre chaque année pendant un mois dans sa propriété du Coudon (Var) une colonie de vacances qui accueille 60 enfants et petits-enfants de membres de l'Union. Le prix de journée était de l'ordre de 85 F en 1998, quelles que fussent les ressources des membres ; il était loin de correspondre aux dépenses engagées. L'UBFT intervient donc pour couvrir l'insuffisance des recettes. Pour les années 1993 à 1996, sa participation financière a été en moyenne de 197 905 F.

B. - VERSEMENTS ET REVERSEMENTS À D'AUTRES ASSOCIATIONS

a) Les versements à différentes œuvres ont atteint 8,1 MF en 1997. L'enquête sur l'utilisation de ces subventions a fait apparaître que le contrôle de l'UBFT ne porte que sur des justifications très sommaires, qui ne sont même pas toujours fournies. Depuis 1997, l'Union subordonne sa participation financière à la présentation d'un budget prévisionnel et du compte de résultat de l'année passée, même si elle a tenu à souligner, dans sa réponse à la Cour, qu'elle

« n'a pas vocation à s'immiscer dans la gestion des différents organismes à but social qu'elle aide ».

L'entraide au profit des anciens émetteurs de la Loterie nationale comprend pour l'essentiel les concours au Comité d'entente des grands invalides de guerre. Six associations composent ce Comité dépourvu de personnalité juridique⁹⁹. L'UBFT leur a versé 3,2 MF par an de 1993 à 1996 et 3,6 MF en 1997. L'UBFT estime qu'elle a un devoir et des obligations morales envers les anciens émetteurs de la Loterie, dont elle a accueilli la clientèle, quand ils ont disparu en tant qu'émetteurs. Sa participation financière constitue pour ces associations leur ressource essentielle. L'Union contribue en outre à des opérations ponctuelles ou ciblées des membres de l'Entente : 2,5 MF de 1993 à 1995 pour les travaux de restauration du siège de l'un et 400 000 F en 1997 pour l'organisation du congrès d'un autre. L'UBFT n'a pas demandé de compte d'emploi de ces subventions.

b) L'association « Les Ailes brisées », reconnue d'utilité publique en 1928, a confié en 1972 à l'UBFT l'exploitation en participation commune de l'émission de billets de la Française des Jeux « Gueules cassées – Ailes brisées ». L'Union lui reverse, pour son action sociale, une quote-part de 12,8 % des excédents d'exploitation de cette émission, ce qui a représenté en moyenne 14,67 MF par an de 1994 à 1997.

II. - LES INTERVENTIONS DE LA FÉDÉRATION NATIONALE ANDRÉ MAGINOT

Comprises entre 13,59 MF et 22,58 MF, les dépenses d'interventions sociales de la FNAM se sont élevées en moyenne à 17,27 MF de 1993 à 1997 par an¹⁰⁰.

a) L'instruction des demandes de subventions par la commission d'action sociale est effectuée dans des conditions satisfaisantes. En moyenne, 71 subventions sont accordées par an (3,77 MF en 1997). Il a été constaté toutefois que l'attribution de

⁹⁹ La Fédération des amputés de guerre de France, l'Union des blessés de la face " Gueules Cassées ", l'Association des mutilés des yeux de guerre, l'Union des aveugles de guerre (UAG), la Fédération nationale des blessés multiples et impotents et la Fédération nationale des plus grands invalides.

¹⁰⁰ Ne sont pas comptées ici les dépenses de fonctionnement de la maison de repos et de vacances de Neuvy-sur-Barangeon (20,8 MF de 1993 à 1997) ni la subvention de 6 MF en 1997 à l'association de la résidence Maginot ni l'investissement de 24,8 MF consacré à la maison de retraite de Neuvy. Cf. 1ère partie, chapitre III.

subventions à certaines associations n'a été appuyée d'aucune justification (rapport d'activité, budget prévisionnel ou compte rendu financier).

b) La Fédération verse chaque année aux 136 groupements affiliés et représentés à son assemblée générale une subvention calculée sur leur nombre d'adhérents (1,26 MF en 1997). Ces sommes sont destinées à alimenter les budgets sociaux des groupements mais la FNAM ne reçoit aucune information sur leur utilisation.

c) La Fédération André Maginot a versé 20,55 MF de 1993 à 1997 à l'Association des mutilés des yeux de guerre (AMY) qui lui a confié, à titre gracieux, en 1966, « l'exploitation de son image de marque à charge pour elle de lui verser une redevance annuelle assortie d'un minimum garanti ». Elle a réglé de même 15,94 MF à l'Union fédérale des associations françaises des anciens combattants, en tant que membre de la société de participation constituée pour exploiter les parts d'actions détenues conjointement par la FNAM, l'AMY et l'UFAC dans le GIE PRELO et diverses autres sociétés.

d) Les actions menées dans le domaine des relations internationales sont axées sur le développement de contacts avec d'anciens combattants d'autres pays et l'organisation de voyages scolaires à l'étranger sur des lieux de mémoire. L'utilisation des sommes allouées n'est pas, là non plus, toujours justifiée, comme la commission des relations internationales et de la communication de la Fédération le constatait elle-même en octobre 1997.

La Fédération André Maginot a créé une association d'échanges internationaux et de rencontres de jeunes français ou européens (AEIRJ) dans son centre de Neuvy-sur-Barangeon. La FNAM finance les frais de séjour, qui se sont élevés en moyenne à 170 000 F par an de 1993 à 1997, ainsi que l'investissement (0,95 MF pour la même période).

QUATRIÈME PARTIE

L'ACTION DE MÉMOIRE

La création par un décret du 9 janvier 1997 du Haut Conseil de la mémoire combattante « chargé d'éclairer le Président de la République sur toutes les questions relatives au devoir de reconnaissance par la nation de la sauvegarde de la mémoire des guerres ou des conflits contemporains et de la préservation des valeurs du monde combattant » a confirmé que l'action de mémoire et de transmission des valeurs républicaines fait partie de l'effort de la collectivité nationale en faveur des anciens combattants.

CHAPITRE XIII

LES COMMÉMORATIONS ET LA MÉMOIRE HISTORIQUE

L'action de mémoire relève de l'administration des anciens combattants, aux côtés de celles de la culture et de la défense, mais fait aussi appel aux collectivités territoriales et aux associations. Des mécanismes de coordination efficaces font toutefois défaut.

I. - LE RÔLE DU MINISTÈRE CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS

A. - LA DÉLÉGATION À LA MÉMOIRE ET À L'INFORMATION HISTORIQUE

Les crédits ouverts pour les « Fêtes nationales et cérémonies publiques » et pour les « Interventions en faveur de l'information historique » au titre IV du budget des anciens combattants ¹⁰¹ étaient gérés durant la période examinée sous la responsabilité de la Délégation à la mémoire et à l'information historique (DMIH), qui avait succédé en 1992 à la mission permanente aux commémorations et à l'information historique et dont les missions ont été reprises par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives instituée en novembre 1999. La DMIH avait pour attributions la gestion des cérémonies nationales (Journée du Souvenir de la Déportation, 8 mai et 11 novembre notamment), les questions relatives à la seconde

¹⁰¹ Chapitres 41-91 et 43-02.

guerre mondiale (organisation de colloques, secrétariat de la commission « Mémoire de la seconde guerre mondiale »), la gestion d'un fonds documentaire, l'organisation d'expositions, la réalisation de la lettre « Les Chemins de la Mémoire », enfin la coordination des actions d'information historique.

Elle était aussi chargée de mettre en valeur le patrimoine par des travaux de reconstruction et de rénovation des nécropoles nationales, la création et l'entretien de monuments, la valorisation des musées (voir chapitre XIV).

Le secrétariat d'État a exposé qu'aucun partage des compétences n'a été formellement établi entre le ministère de la culture et lui. Il n'existe pas non plus de relations spécifiques avec l'association française des célébrations nationales.

L'Inspection générale des anciens combattants soulignait, en octobre 1996, que la DMIH avait largement délégué sa mission de conception et d'animation de la politique de mémoire à l'ONAC et à ses services départementaux pour se limiter à un rôle d'impulsion et de coordination. Un arrêté du 28 juillet 1993 fixe les modalités de cette coopération. Les commissions départementales de l'information historique pour la paix (CDIHP) créées par un décret du 30 décembre 1985, dont les directeurs départementaux de l'ONAC assurent le secrétariat et la gestion, participent à la mise en œuvre des actions définies par la DMIH, à la fois dans le cadre de l'application du programme annuel d'information historique¹⁰² et au titre de leur mission globale d'animation de la politique de mémoire dans les départements.

Pour l'accomplissement de ces missions, le secrétariat d'État verse à l'ONAC une dotation globale pour le fonctionnement des commissions départementales de l'information historique et une subvention d'intervention destinée à financer des projets présentés par les CDIHP.

Les collectivités territoriales ont un rôle essentiel dans le domaine de la politique de mémoire : création de mémoriaux et de musées, organisation de colloques, expositions et publications. Elles contribuent aussi à couvrir le déficit d'exploitation de grands investissements du « tourisme de mémoire », tels le Mémorial de

¹⁰² Prévu par le décret du 15 novembre 1985 portant création de la commission nationale de l'information historique pour la paix.

Caen¹⁰³ ou le musée de la Déportation de la région lyonnaise. Le secrétariat d'État n'intervient pas dans le fonctionnement de ces établissements.

La multiplicité des intervenants dans ce domaine et la diversité des financements rendent nécessaire une étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, et notamment les associations du monde combattant, pour la définition et la mise en œuvre de la politique de la mémoire. Il y a lieu de noter à cet égard que les moyens financiers dont dispose la DMIH pour la politique de mémoire n'ont représenté, de 1981 à 1997, que 0,16 % des crédits consacrés aux interventions du secrétariat d'État.

B. - LES FÊTES NATIONALES ET CÉRÉMONIES PUBLIQUES

Les crédits ouverts au chapitre 41-91 ont été de 2,83 MF en 1995, 4,93 MF en 1996, dont 2,3 millions pour la commémoration du 80^e anniversaire de la Bataille de Verdun, 2,75 MF en 1997, 2,48 MF en 1998 et 2,72 MF en 1999.

Ces crédits sont principalement destinés aux commémorations des 8 mai et 11 novembre (1,59 MF en 1997).

C. - LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'INFORMATION HISTORIQUE

Les crédits ouverts pour les « interventions en faveur de l'information historique » (chapitre 43-02) ont baissé des deux tiers entre 1994 et 1998, mouvement interrompu en 1999 (en millions de francs) :

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédits ouverts	18,90	14,54	13,09	7,23	6,38	12,24
Dépenses nettes	17,55	12,39	11,56	6,14	5,57	8,71

En 1996, à l'occasion du 80^e anniversaire de la Bataille de Verdun, le secrétariat d'État a alloué 120 000 F au Comité national du souvenir de Verdun pour l'organisation de différentes manifestations et 1 MF à l'association « Connaissance de la Meuse » pour la réalisation d'un spectacle « Des flammes... à la lumière » qui devait faire l'objet de 10 représentations en juillet et août 1996. Le coût du spectacle était évalué à 8,83 MF, financé pour 2,28 MF par les

¹⁰³ Cf. les observations présentées sur l'exploitation du Mémorial pour la Paix réalisé par la ville de Caen, au rapport public de 1993.

recettes attendues du spectacle, pour 1,26 MF par l'État (anciens combattants et culture), pour 2,38 MF par la région, le département de la Meuse et la ville de Verdun, et pour 2,91 MF par le FEDER et le Fonds social européen. Le secrétariat d'État n'a pas demandé de compte d'emploi des fonds à l'association et n'a pu faire connaître au cours de l'instruction les conditions de l'équilibre financier du spectacle. L'association a précisé que celui-ci a été repris les années suivantes.

1° LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE L'INFORMATION HISTORIQUE POUR LA PAIX

Les subventions versées à l'ONAC pour le fonctionnement et les interventions des commissions départementales de l'information historique pour la paix (CDIHP) ont été de 0,4 MF en 1997. Jusqu'en 1997, le contrôle de l'emploi de ces fonds a été sommaire. La DMIH demande désormais aux directeurs départementaux de l'ONAC des pièces comptables justifiant les dépenses, mais ceux-ci estiment n'avoir à produire des pièces qu'à l'agent comptable central de l'Office national. Les délégations de crédits d'intervention aux services départementaux de l'ONAC n'ont été justifiées en définitive au secrétariat d'État que dans la proportion de 42,2 % en 1996 et de 66,5 % en 1997.

Sur 101 commissions départementales, 61 n'ont pas eu en 1995 d'activités en matière d'information historique, ou n'en ont eu que très peu. Depuis la fin de 1998, des emplois-jeunes « mémoire » ont été mis à la disposition des commissions départementales.

2° LES PUBLICATIONS ET FILMS

La lettre d'information « Les Chemins de la mémoire » présente l'ensemble des initiatives contribuant à maintenir et développer la mémoire des guerres et conflits contemporains. Cette lettre mensuelle de 16 pages, tirée à 19 000 exemplaires, s'inscrit dans la volonté d'œuvrer au renforcement de la citoyenneté et du lien armée-nation. La dépense annuelle – impression et routage – est de l'ordre de 410 000 F.

Le secrétariat d'État participe aussi à l'édition d'ouvrages, à la production de films et à l'organisation d'expositions. Il a ainsi confié en 1996 à l'Institut d'histoire du temps présent du CNRS une étude sur les prisonniers de guerre en URSS (1943-1958) ; dotée d'un budget de 300 000 F sur deux ans, l'étude a permis de réunir une importante documentation auprès des archives russes. La DMIH édite aussi des dépliants sur le patrimoine patriotique et des brochures sur les

conflits ; le dossier documentaire pour le 11 novembre 1995 a constitué la dépense la plus élevée au cours des dernières années (173 905 F).

Le principe avait été retenu en 1996 d'installer un panneau d'information historique dans chacune des 263 nécropoles nationales ; 58 nécropoles ont été équipées dès la première année. Le programme a pris du retard, en raison de l'augmentation des frais de réédition d'ouvrages et de dépliants en 1997. Il ne s'est pas poursuivi après 1997.

3° LE 80^E ANNIVERSAIRE DE L'ARMISTICE DE 1918

La délégation à la mémoire et à l'information historique a été chargée en 1998 d'organiser la commémoration du 80^e anniversaire de l'Armistice. Le thème retenu a été celui de « l'histoire commune des nations combattantes ».

La commémoration a comporté notamment quinze cérémonies bilatérales et quatre cérémonies d'hommage aux troupes de l'ancien empire colonial français. Le secrétariat d'Etat a participé à son financement interministériel à hauteur de 3,8 MF, dont 1,3 MF ouvert par décret d'avance du 21 août 1998.

La DMIH a réalisé différentes brochures à cette occasion, dont une brochure sur « l'Empire dans la guerre 1914-1918 » publiée en juillet 1998 et une autre sur « l'Année de l'armistice » publiée à la fin de l'année 1998.

II. - LES SITES DE MÉMOIRE

A. - LE CENTRE MONDIAL DE LA PAIX A VERDUN

Le Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme a été créé en février 1990 sous la forme d'une association de la loi de 1901 avec pour objectif de mettre en œuvre dans l'ancien palais épiscopal de Verdun un projet muséographique portant sur les conflits mondiaux, les droits de l'homme, la paix et les libertés fondamentales.

a) Le centre a été inauguré en juin 1994 sans que l'ensemble soit complètement rénové. Sur le plan financier, ce projet a été soutenu principalement par les collectivités territoriales (département de la Meuse, région de Lorraine, ville de Verdun), par le secrétariat

d'État aux anciens combattants et le ministère de la culture, par le fonds européen de développement régional (FEDER) et par le fonds d'industrialisation de la Lorraine. Une société d'économie mixte dans laquelle le département de la Meuse est majoritaire fédère les opérations de maîtrise d'ouvrage.

Une subvention de 2,79 MF imputée au chapitre 43-02 a été versée en octobre 1992 par le secrétariat d'État pour le fonctionnement du centre. Saisi d'une proposition de versement d'une autre subvention, pour le cinquantenaire de la Libération des camps, le contrôleur financier constatait en novembre 1995 que la subvention versée en 1992 avait « permis d'apurer les pertes de l'exercice 1991 (plus de 2,3 MF) ». Il demandait alors à la DMIH de vérifier la nature des rémunérations et honoraires versés par le Centre (1,14 MF).

Le président du Centre mondial a répondu que la subvention avait « permis à l'équipe de projet de définir et de créer toutes les conditions favorables à l'éclosion du centre mondial de la paix inauguré par le Premier Ministre le 1er juillet 1994 ».

Des divergences sont apparues en 1995 sur la finalité du centre. La ville de Verdun s'est retirée de l'association en juin 1995, préférant développer un « Historial des guerres » dans la citadelle haute de Verdun. Une subvention de 200 000 F a été accordée au centre en décembre 1998 pour financer divers investissements¹⁰⁴.

Une association distincte a été créée en septembre 1995, l'Association de préfiguration du programme 14/18 Meuse, devenue en 1998 l'Association 14-18 Meuse, sous-locataire du Centre mondial. Sa principale mission a été d'organiser une exposition sur la Grande Guerre, pour présenter des pièces de collection acquises par le département de la Meuse.

La Chambre régionale des comptes de Lorraine a engagé un contrôle des concours des collectivités territoriales au Centre mondial de la paix.

b) La fréquentation du site a été inférieure aux prévisions : l'objectif de 50 000 visiteurs par an n'est pas atteint ; leur nombre a été de 14 530 pour l'exposition en 1998 (dont 8 140 entrées payantes) et de 14 790 en 1999, tandis que 8 à 9 000 personnes participaient à

¹⁰⁴ Subvention imputée au chapitre 46-04 « Subventions, secours et allocations ».

d'autres activités¹⁰⁵. Les subventions des collectivités publiques ont financé l'exploitation du centre à 85 % en 1998 et à 83 % en 1999. Chaque visiteur ayant acheté un billet d'une valeur moyenne de 20 F a bénéficié d'une subvention de 290 F pour la visite du site en 1997 (de 220 F en 1998), alors que, selon le ministère de la culture, la contribution normale d'une collectivité par visiteur ne doit pas excéder 150 F. La contribution est de l'ordre d'une centaine de francs s'il est tenu compte des entrées gratuites et des personnes venues pour les autres activités du centre.

La commission interministérielle des musées des deux guerres mondiales, créée par un décret du 24 avril 1985 et présidée par le ministre chargé des anciens combattants, n'a pas été saisie du projet bien qu'elle ait pour objet d'émettre des avis sur toutes les demandes d'aide adressées à l'État par des collectivités territoriales ou des associations pour la création ou la transformation de musées sur les deux guerres mondiales, la Résistance et la déportation. La DMIH apportait bien pourtant au projet un financement à travers une convention avec une association, conjointement avec les collectivités territoriales.

L'intervention du secrétariat d'État n'a pas été marquée par le souci de rigueur qu'impose la mission assignée à la DMIH de garantir la cohérence des actions de mémoire sur l'ensemble du territoire.

Le ministère de la culture constatait d'ailleurs en décembre 1996 que le centre mondial de la paix n'avait « pas réussi à trouver un positionnement suffisant par rapport aux différents sites de mémoire à et autour de Verdun ». Un rapport de l'inspection générale des musées de France a souligné aussi, en janvier 1998, les difficultés rencontrées par l'Association de préfiguration 14-18 pour mettre en valeur le patrimoine militaire de Verdun.

B. - LE MÉMORIAL-MUSÉE ET LA « ZONE ROUGE » DE VERDUN

1° LE MÉMORIAL-MUSÉE

Depuis de nombreuses années, l'Union des blessés de la face et de la tête constitue le principal financeur du Mémorial-Musée de Verdun qui accueille gratuitement plus de 60 000 enfants chaque année et qui emploie quinze agents à plein temps. Elle a versé à ce titre 0,6 MF en 1994 et 1995, 1,1 MF en 1996, 1,8 MF en 1997.

¹⁰⁵ Les entrées payantes à d'autres sites du Verdunois ont été, en 1998, de 120 360 à l'Ossuaire de Douaumont, de 118 100 à la citadelle souterraine, de 99 000 au Mémorial de Verdun, de 76 300 au Fort de Douaumont et de 46 900 au Fort de Vaux.

Malgré cette participation financière de l'Union, l'équilibre du compte d'exploitation du Mémorial n'est pas assuré.

L'UBFT a donc décidé de créer une Fondation du Souvenir de Verdun placée sous l'égide de la Fondation de France. Il lui est apparu nécessaire de la doter de 40 MF, dont serait attendu un revenu financier de 1 MF par an. Une souscription nationale lancée auprès des communes et du monde combattant n'a permis de recueillir, selon les indications fournies par l'Union, que 0,24 MF d'environ 800 communes. Le secrétariat d'État aux anciens combattants a versé, pour sa part, en 1997 une subvention de 0,25 MF à la Fondation de France au compte « Souvenir de Verdun ». L'UBFT apporterait l'essentiel de la contribution sous la forme d'une dotation immédiate de 3 MF, puis de versements de 3,7 MF par an pendant une dizaine d'années, enfin du versement au Comité national du souvenir de Verdun (Mémorial) d'un montant annuel dégressif.

L'UBFT a exposé à la Cour que « grâce à des mesures drastiques d'économies prises en 1998 - et dont les effets ne sont encore que partiellement sensibles, - le bilan 1998 est équilibré et les perspectives pour 1999 sont favorables ».

Il doit être relevé que la mission d'assurer l'équilibre financier d'un Mémorial, dont la valeur symbolique est forte pour le patrimoine de mémoire, a été laissée à une association.

2° LA « ZONE ROUGE »

L'association Le Souvenir Français est chargée de pourvoir à l'entretien et à la remise en état de la partie du site du champ de bataille de Verdun dite la « zone rouge ». Elle reçoit une subvention du secrétariat d'État (30 000 F en 1997) pour les monuments, chapelles et voies d'accès, « qu'aucune autre organisation n'a plus effectivement en charge ». Compte tenu de l'évolution des dépenses, la part de l'État qui couvrait les deux-tiers de celles-ci en 1994 n'en représentait plus que 15 % en 1998.

La « zone rouge » de Verdun

La « zone rouge » ne représente qu'une partie du champ de bataille de Verdun (cf. carte en annexe 10).

Les terrains qui la constituent (19 751 ha) s'étendent sur la majeure partie de l'ancien front autour de Douaumont, dans le massif de l'Argonne et sur les côtes de la Woëvre. Ils furent acquis par l'État, que la loi du 17 avril 1919 avait autorisé à reprendre les parcelles trop dévastées pour être remises en culture. 13 404 ha furent placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture et reboisés. D'autres parcelles furent classées « vestiges de guerre », sous la tutelle du ministère des Beaux-Arts. Le reste devint terrain militaire.

La « zone rouge » renferme de nombreux monuments, les uns modestes, d'autres prestigieux comme l'Ossuaire de Douaumont, la Tranchée des baïonnettes, la Crête du Mort Homme, le Mémorial de Fleury, la cote 304, les Forts de Douaumont et de Vaux. Dans toute la région alentour, des monuments ont été érigés et des vestiges de la bataille préservés. La ville de Verdun abrite le centre mondial de la Paix et a aménagé sa citadelle.

Dans la « zone rouge » aussi ont été créés les principaux cimetières militaires nationaux, propriété du secrétariat d'État aux anciens combattants qui en assure directement l'entretien. En application d'une convention du 29 avril 1994, le secrétariat d'État verse au Souvenir Français une subvention pour contribuer à l'entretien et à la remise en état des lieux de mémoire de la bataille.

Le caractère national fortement symbolique du site de Verdun rend nécessaire une coordination par l'État des interventions et des initiatives au titre de la mémoire sur le site. Un « Comité national Verdun 1996 », présidé par le ministre délégué aux anciens combattants, avait d'ailleurs coordonné les initiatives pour la commémoration du 80^e anniversaire de la bataille¹⁰⁶. Le secrétariat

¹⁰⁶ Créé par arrêté du 9 janvier 1996, il réunissait notamment les représentants de 7 ministères (anciens combattants, éducation nationale, défense, affaires étrangères, intérieur, culture, affaires européennes), de 2 collectivités territoriales (département et ville) et de 9 « associations ou organismes qui entretiennent le souvenir des combats de Verdun » (Comité de l'ossuaire de Douaumont, Fédération nationale des associations d'anciens combattants de Verdun « Ceux de Verdun », Comité national du souvenir de Verdun, Association nationale du souvenir de la bataille de Verdun, Souvenir Français, Comité de la Voie sacrée et de la liberté, Fédération nationale André Maginot, Union des blessés de la face et de la tête « les Gueules cassées », Volksbund Deutsch Kriegsgraberfursorge).

d'État constatait, en octobre 1998, « qu'au fil du temps, beaucoup d'interventions ont été menées sur les lieux par de nombreux opérateurs, la modestie des moyens financiers engagés par l'État sur cette zone (...) ayant conduit bien souvent à déléguer par voie de convention à des structures associatives aux capacités limitées la gestion et l'aménagement de certaines de ces parties sans qu'une réelle concertation soit assurée ». Il a exposé qu'une étude sur le devenir des champs de bataille, demandée à une personnalité, devrait lui apporter avant la fin de l'année 1999 des propositions concernant les modalités d'une nouvelle gestion du site.

C. - LE SITE NATIONAL HISTORIQUE DE LA RÉSISTANCE EN VERCORS

Réalisé pour célébrer le 50^e anniversaire des combats du Vercors, le site national historique de la résistance en Vercors a été conçu autour de la création non d'un musée mais d'un mémorial au Col de La Chau, près de Vassieux-en-Vercors, et de l'aménagement de neuf autres sites, théâtres de combats ou d'actes de résistance. Le secrétaire d'État chargé des anciens combattants et des victimes de guerre a demandé au préfet de la Drôme, par lettre de mission du 5 avril 1990, d'assurer la mise en œuvre, le suivi et la coordination du projet.

a) La maîtrise d'ouvrage a été confiée en juin 1993 au syndicat mixte du parc naturel régional du Vercors qui regroupe la région Rhône-Alpes, les départements de la Drôme et de l'Isère, et 66 communes. L'objectif était d'inaugurer le musée mémorial le 21 juillet 1994, jour anniversaire du massacre de Vassieux-en-Vercors. La Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, en contrôlant le syndicat mixte, a constaté que l'État a conservé, en réalité, une bonne partie des prérogatives d'un maître d'ouvrage et que le financement exact du projet n'était pas encore connu quand l'opération a été engagée en juillet 1993. La chambre a formulé aussi des observations sur la sélection du maître d'œuvre et la dévolution des travaux.

Par rapport à un budget prévisionnel de 22,5 MF arrêté par le préfet de la Drôme en juin 1993, les dépenses d'investissement réalisées ont atteint 26,2 MF, soit une dérive de plus de 16 %. L'État a apporté un financement de 11,1 MF dont 7,65 MF de subventions imputées au chapitre 43-02 du secrétariat d'État.

b) La lettre ministérielle d'avril 1990 ne traitait pas la question du fonctionnement ultérieur du site. Aucune structure n'a été mise en place à cet effet. Le site n'a pas d'autre existence juridique qu'une régie rattachée au syndicat mixte du parc naturel. Cette formule provisoire devait cesser le 31 décembre 1997.

Le classement en site naturel de certains sites impose des contraintes. De plus, les nécropoles de Vassieux-en-Vercors et de Saint-Nizier-du-Moucherotte ne sont pas gérées par l'État mais par le syndicat mixte du parc naturel régional. Le syndicat a passé une convention avec l'Association des pionniers et combattants volontaires du Vercors, qui en a la propriété et qui reçoit du secrétariat d'État une subvention d'entretien des tombes. Des éléments de commémoration ont été aménagés pour les nécropoles sur des terrains appartenant aux communes sans qu'il soit procédé aux conventions, ventes ou transferts nécessaires.

La muséographie a été isolée du projet et n'a pas fait l'objet d'une évaluation par un jury spécifique. Le syndicat du Parc constatait lui-même en 1996 que la muséographie était « un demi-échec », alors même que l'alourdissement des coûts pour le Mémorial de La Chau a pénalisé les autres sites, en particulier l'aménagement de la grotte de la Luire à Saint-Agnan-en-Vercors, celui de la Cour des Fusillés à La Chapelle-en-Vercors, ceux des ruines de Valchevrière et du village de Mallevall dans l'Isère.

En 1998, les collectivités locales membres du syndicat mixte ont cessé de contribuer au fonctionnement. Des solutions doivent donc être envisagées pour une gestion durable du site, sachant que les premières années de fonctionnement ont fait apparaître un déficit, lié notamment à une fréquentation insuffisante du musée mémorial, qui a été de l'ordre de 35 000 à 36 000 visiteurs en 1998 et 1999.

Le secrétariat d'État a répondu qu'un rapport, en cours d'examen, devrait servir à proposer des solutions aux différents partenaires devant les difficultés qui se sont révélées.

III. - LE CINQUANTENAIRE DES DÉBARQUEMENTS ET DE LA LIBÉRATION

Un décret du 10 septembre 1992 a créé une mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France – placée sous la présidence du ministre chargé des anciens combattants – et l'a chargée d'animer et de coordonner les initiatives à caractère international ou national propres à rendre hommage aux combattants qui ont œuvré pour libérer la France. Un groupement d'intérêt public, dénommé comité de gestion de la mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération, a été constitué entre l'État (secrétariat d'État aux anciens combattants, ministères de

l'éducation et de la culture) et l'ONAC pour apporter le soutien logistique à la mission du cinquantenaire.

A. - LA FORMULE DU GIP

Le ministère des anciens combattants avait renoncé à la forme associative initialement envisagée, critiquée dans le passé par la Cour s'agissant d'autres associations para-administratives, au bénéfice d'un groupement d'intérêt public (GIP) doté d'un comptable public.

Le GIP devait permettre de recueillir des subventions de différents ministères, des fonds provenant des collectivités locales, des apports d'origine privée et des recettes commerciales. En réalité, les missions et contributions des membres fondateurs n'ont pas été précisées, les contributions des nouveaux adhérents n'ont pas été fixées, les apports des collectivités locales sont restés limités (15,5 MF en trois ans) et le concours des fonds privés n'a pas été recherché, en dehors de l'utilisation du logo de la Mission par certaines sociétés commerciales moyennant des recettes de nature extra-comptable.

Comme le ministre chargé des anciens combattants cumulait les fonctions de président de la mission et du comité de gestion, le directeur du GIP n'a eu que des pouvoirs limités pour conduire une structure dépourvue de budgets, de programmes et de moyens en personnel qualifié. En pratique, le GIP a été dirigé par le ministre et son cabinet.

Le règlement financier du GIP n'a jamais été pris. Dès lors, le contrôle des engagements et des paiements de l'organisme a été peu satisfaisant. Le GIP a procédé à une consultation trop étroite pour de nombreux marchés examinés par la Cour ; des dépassements ont été constatés pour plusieurs d'entre eux.

De larges délégations de crédits ayant été consenties au préfet de Basse-Normandie, région où était organisé l'essentiel des commémorations du cinquantenaire, la moitié des dépenses engagées par le GIP dans cette région ont échappé en pratique à l'exercice des prérogatives du contrôleur d'État. Une entreprise a ainsi reçu 1,54 MF par le truchement de 9 bons de commande successifs. Les demandes réitérées du contrôleur d'État pour que soit mise en place une comptabilité d'engagement sont demeurées sans suite effective.

Au niveau central, le GIP a remboursé aux ministères de la défense, de l'intérieur et de la culture des prestations dont aucune convention n'avait défini et chiffré la consistance.

Telle qu'elle a été mise en œuvre, la formule du GIP n'était pas la formule juridique la plus appropriée en l'espèce. L'ancien ministre des anciens combattants qui a dû assurer la liquidation du GIP a d'ailleurs exposé à la Cour qu'il lui était « incontestablement venu à l'esprit que la formule du GIP (...) n'était pas heureuse ».

Les comptes du groupement d'intérêt public (GIP) ont été définitivement clôturés le 31 décembre 1996 et l'excédent de trésorerie disponible, soit 15,33 MF, a été reversé au budget général de l'État.

B. - LES MANIFESTATIONS LOCALES ET LE LIVRE-MÉMORIAL

L'un des anciens présidents du GIP a souligné, dans sa réponse à la Cour, que « l'accueil de dizaines de milliers de vétérans, dans des lieux peu propices à des rencontres d'une telle ampleur, en présence de nombreux chefs d'État, constituait une difficulté majeure » et que les cérémonies avaient « néanmoins pu se dérouler dans de bonnes conditions ».

a) La Cour a constaté toutefois une opacité certaine dans la conduite des manifestations locales, organisées par des communes ou des associations, auxquelles le GIP a consacré 11 % de ses crédits d'intervention.

Un saupoudrage des crédits s'est produit : 94 des 130 subventions accordées ont été d'un montant inférieur à 25 000 F. Aucun critère clair de sélection des bénéficiaires et des attributaires ne ressort des dossiers examinés.

Les deux-tiers des crédits ont bénéficié à deux associations chargées des manifestations parisiennes. Les contrôles du GIP ont été insuffisants quant aux informations à exiger d'elles.

L'Association pour la célébration du cinquantenaire de la Libération de Paris, gérée en pratique par les services de la ville, a ainsi confié à une agence l'organisation d'un spectacle pour lequel elle a reçu 3,8 MF du GIP. Celui-ci n'a demandé ni compte d'emploi ni compte-rendu d'exécution. L'Association pour la commémoration du 26 août 1944 a bénéficié quant à elle d'une subvention de 6,7 MF du GIP. Son président était en même temps le producteur du spectacle organisé ; sans mise en concurrence, il a conclu à ce titre un contrat

avec l'Institut Charles de Gaulle et non avec l'association ; les prestations fournies par la société de production n'ont été ni contrôlées ni évaluées.

b) La seule action de communication que le GIP ait eu à conduire en propre, la réalisation d'un livre-mémorial du cinquantenaire des débarquements et de la Libération de la France, n'a pas été menée à son terme. La délégation à la mémoire et à l'information historique a exposé à la Cour qu'elle « avait tenté en son temps, sans succès, de récupérer par virement à son profit les sommes dont disposait le GIP nécessaires à la réalisation de l'opération », que le projet « a été abandonné faute d'avoir pu disposer de crédits de l'espèce » et qu'elle n'a pu « clore de façon heureuse une affaire mal entamée ».

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Mieux définir les rôles du ministère chargé des anciens combattants et de celui de la culture en ce qui concerne les grands sites de la mémoire nationale.
- Réexaminer les critères d'attribution des subventions ministérielles en fonction de l'importance des sites et des opérations en cause.

CHAPITRE XIV

LES MONUMENTS ET L'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES

729 000 corps reposent dans 263 nécropoles nationales, d'une superficie totale de 329 hectares (voir annexe 11) ; 3 200 carrés militaires regroupent 115 000 corps dans des cimetières communaux ; 197 000 « morts pour la France » ont une sépulture dans 234 grands cimetières et près de 2 000 petits cimetières de 58 pays étrangers.

1. - LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Le ministère chargé des anciens combattants a la responsabilité des 263 cimetières nationaux et de 6 hauts lieux (le mémorial de la Déportation sur l'île de la Cité, le mémorial de la France combattante du Mont Valérien, celui du débarquement de Provence au Mont Faron, celui de l'internement des Milles, le mémorial de Natzwiller-Struthof et celui des guerres d'Indochine à Fréjus)¹⁰⁷.

A. - LA REMISE EN ETAT DES SÉPULTURES DE GUERRE

a) Un programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918 a été mis en œuvre par le secrétariat d'État entre 1987 et 1990. Il a permis la rénovation de 204 472 tombes pour un montant total de 27,82 MF.

Ces investissements ont été quasiment arrêtés entre 1991 et 1994, pour financer sur les crédits votés la construction du Mémorial des guerres d'Indochine à Fréjus. Le coût de cette opération s'est élevé à 30 MF, montant auquel s'ajoute celui du transfert des corps (4 MF).

b) Un nouveau programme de travaux a été défini pour les années 1994 à 2000, en vue de la restauration de nécropoles et de

¹⁰⁷ Il est rappelé que l'Ossuaire de Verdun est propriété de l'évêché, qui en avait eu l'initiative, et que le site d'Oradour-sur-Glane relève du ministère de la culture.

carrés de la guerre 1914-1918. Prévu pour un montant de 50 MF, il a été doté de 30,5 MF en autorisations de programme et de 28,75 MF en crédits de paiement. Les crédits sont désormais inscrits au titre V, au chapitre 57-91 « Équipement immobilier et patrimoine » (article 20), ouvert en 1994 pour répondre aux observations formulées par la Cour, qui avait critiqué l'imputation de travaux immobiliers au titre III des moyens des services. Ils sont passés de 7,81 MF en 1995 à 11,58 MF en 1997 et 13,83 MF en 1998. En cours d'année, sont rattachés des fonds de concours représentant les participations belges et allemandes à l'entretien des sépultures militaires en France (0,47 MF en 1997), les droits d'entrée au Camp du Struthof (0,66 MF) et la contribution du Souvenir Français à l'entretien des carrés militaires (1,07 MF). Les dépenses nettes se sont élevées à 5,56 MF en 1995, 5,55 MF en 1997, 5,1 MF en 1998 et 3,93 MF en 1999.

Des marchés négociés d'un montant de 7,85 MF ont été conclus pour la rénovation et l'aménagement des nécropoles de 1995 à 1997, notamment à Minaucourt, Saint-Quentin et Craonnelle. Les crédits de l'article 20 permettent aussi de régler les commandes d'emblèmes funéraires fournis par une société choisie en 1995 (3,34 MF de 1995 à 1997).

c) Des travaux de rénovation des monuments, hauts lieux et mémoriaux sont encore financés par des crédits du chapitre 43-02 « Interventions en faveur de l'information historique », alors que ces investissements directs de l'État relèvent du titre V. Les dépenses de cette nature ont atteint 5,35 MF de 1995 à 1997 dont notamment 2,14 MF pour le mémorial de Natzwiller-Struthof, 1,47 MF pour celui du Mont Faron.

Le secrétariat d'État a fait valoir qu'il n'a pas obtenu la création au chapitre 57-91 d'un article destiné aux travaux sur les hauts lieux, les monuments et les mémoriaux.

Une subvention d'investissement de 6 MF a été accordée aussi, sur les crédits du chapitre 43-02, au département de la Haute-Vienne en vue de la création du Centre de la Mémoire d'Oradour-sur-Glane. Cette subvention a été versée à raison de 2 MF par an de 1994 à 1996 sur production d'une convention des plus sommaires, sans précision sur le coût du programme et son financement. D'autres subventions d'investissement ont été versées en 1997, elles aussi sur le titre IV, pour la réalisation d'un monument en hommage aux soldats américains à Ste Mère-Église et pour l'extension du musée départemental de l'armée secrète et de la Résistance à Estivareilles (Loire).

Le secrétariat d'État a répondu que, ne disposant pas d'un titre VI à son budget, il avait dû rattacher les subventions d'investissement aux interventions dans le domaine des monuments et des musées commémoratifs.

B. - L'ENTRETIEN DES TOMBES

L'entretien des nécropoles nationales est à la charge de l'État depuis la loi du 31 juillet 1920. Pour les carrés militaires des cimetières communaux, le secrétariat d'État verse une subvention de 8 F par tombe et par an aux communes, à charge pour elles d'entretenir ces tombes, ou au Souvenir Français. Les tombes concernées sont celles de soldats ou de victimes civiles « morts pour la France »¹⁰⁸. Le taux de cette indemnité a été fixé par arrêté de février 1980 ; le ministère de la défense estime à 38 F par an le coût actuel d'entretien d'une tombe¹⁰⁹.

La dépense totale imputée au budget des anciens combattants pour l'entretien des sépultures de guerre a été de 6,62 MF en 1998 (7,16 MF en 1999)¹¹⁰, dont notamment 1,8 MF pour l'entretien des sépultures de guerre à l'étranger (1,7 MF en 1999) et 0,54 MF d'indemnités forfaitaires aux communes ou aux associations (0,62 MF en 1999).

II. - LE RÔLE DU SOUVENIR FRANÇAIS

L'association nationale « Le Souvenir Français », qui faisait état pour 1998 de 128 768 adhérents et de 170 604 affiliés, entretient 2 303 monuments et 103 506 tombes, dont 34 568 dans le cadre d'une convention avec le secrétariat d'État aux anciens combattants¹¹¹. Elle agit par l'intermédiaire de comités constitués à l'échelon de la commune ou du canton.

Les dépenses comptabilisées au siège social de l'association, qui ont été de 5,3 MF par an en moyenne de 1993 à 1997, comprennent pour 3,98 MF des actions et interventions, dont 2,81 MF pour les tombes et monuments, à savoir 1,20 MF pour la rénovation

¹⁰⁸ Mention - à l'état civil - instituée par la loi du 2 juillet 1915 (modifiée par la loi du 23 février 1922), remplacée par l'ordonnance n° 45-2717 du 2 novembre 1945 relative aux actes de décès des militaires et civils « Morts pour la France ».

¹⁰⁹ A titre de comparaison, le coût annuel est estimé à 189 F dans les pays du Commonwealth et à 958 F aux États-Unis.

¹¹⁰ Chapitre 37-61 (Moyens de fonctionnement des services déconcentrés), article 10, paragraphe 80.

¹¹¹ soit 28 894 sépultures françaises, 2 344 alliées, 3 330 allemandes.

des tombes, 1,13 MF pour les monuments et 0,48 MF de fonds de concours au budget des anciens combattants. Depuis 1987, en effet, un fonds de concours reçoit la contribution du Souvenir Français à la reconstruction de nécropoles de la guerre de 1914-1918, à laquelle l'association participe conjointement avec l'État (7 MF depuis 1987 pour la rénovation de 15 nécropoles).

En outre, le Souvenir Français prend en charge les tombes abandonnées, sur demande de son comité local et avec l'accord de la commune qui doit accepter de concéder à perpétuité. L'association, dont les bénévoles effectuent le petit entretien, assure le fleurissement. Pour des travaux de rénovation plus importants, un financement conjoint est recherché avec les collectivités locales, les associations d'anciens combattants et l'État. Ainsi, le Souvenir Français a participé en 1997, hors fonds de concours, à la création de la nécropole de Nîmes, conjointement avec la ville et le secrétariat d'État. Il intervient aussi pour l'entretien des tombes et ossuaires antérieurs à 1914, auxquels la loi de 1920 ne s'applique pas.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Compléter la nomenclature du budget des anciens combattants afin de permettre une imputation exacte tant des travaux de rénovation des monuments et hauts lieux que des subventions d'investissement ;
- Évaluer le coût d'entretien des sépultures militaires perpétuelles afin d'actualiser le taux de l'indemnité forfaitaire annuelle allouée à cette fin.

CINQUIÈME PARTIE

**LES STRUCTURES
ET LES MODES DE GESTION**

CHAPITRE XV

LES MOYENS HUMAINS DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

Durant la période couverte par l'enquête, le secrétariat d'État aux anciens combattants, rattaché au ministère de la défense par décret du 11 juin 1997, était organisé autour d'une administration centrale située à Paris, dont plusieurs services étaient toutefois installés dans d'autres départements. Dix-huit directions interdépartementales en constituent l'échelon déconcentré en métropole. Un service implanté à Château-Chinon traite des ressortissants résidant à l'étranger.

I. - LA GESTION DU PERSONNEL

A. - L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

La tendance générale au cours de la période récente est une réduction progressive des effectifs liée à la diminution des ressortissants et ayants droit.

Les effectifs budgétaires du secrétariat d'État ont diminué de 8,7 % de 1993 à 1997, passant de 2 657 à 2 427. La baisse des effectifs réels a été de l'ordre de 16,5 % (de 2 829 à 2 361) ; elle a été plus accentuée pour les services déconcentrés (- 19,2 %) que pour les services centraux (- 9,5 %). Des surnombres au niveau central proviennent du refus exprimé par certains agents de suivre la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) délocalisée à Caen : 28 agents à la fin de 1997, dont 21 titulaires. A la même date, 124 emplois étaient vacants en services déconcentrés.

Les femmes forment 68,1 % de l'effectif. Dans les services centraux (699 agents), les effectifs les plus nombreux se situent dans les tranches d'âge 36/45 ans (46,1 %) et 46/55 ans (32,5 %), qui représentent respectivement 44,2 % et 37,2 % des effectifs dans les services déconcentrés (1 666 agents).

a) À l'administration centrale, les fonctionnaires titulaires représentent 83,3 % de l'ensemble des agents. Il s'agit majoritairement d'agents de catégorie C (371).

Dans la catégorie A, la question se pose de l'avenir du corps de l'inspection générale des anciens combattants (IGAC), créé en 1956 (4 inspecteurs généraux et 2 inspecteurs généraux adjoints), vis-à-vis des corps de contrôle existant au sein du ministère de la défense.

Les agents contractuels sont au nombre de 49 depuis 1992 : informaticiens, médecins spécialistes de l'appareillage, agents attachés au cabinet du ministre, agents techniques du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

La catégorie du personnel ouvrier de l'État comprenait 16 ouvriers en 1997, employés principalement au CERAH, qui bénéficient des dispositions du décret du 26 février 1897 relatif à la situation du personnel civil d'exploitation des établissements militaires de l'État.

b) Le personnel des services déconcentrés, réparti entre les 18 directions interdépartementales, représente plus de 70 % de l'effectif du secrétariat d'État.

La diminution des emplois administratifs a été de 31,7 % sur la période 1992 à 1997. Le nombre des emplois a augmenté en revanche de 4,9 % en catégorie A. Les agents de catégorie C à compétence technique regroupent la quasi-totalité du personnel chargé de l'entretien des sépultures de guerre (307 emplois budgétaires).

La dotation budgétaire pour le personnel contractuel est de 81 médecins : 30 médecins chargés des soins gratuits, 7 médecins dans les centres de réforme et 44 dans les centres d'appareillage. Des vacances de postes sont constatées pour les soins gratuits et les centres d'appareillage.

Du personnel sous contrat emploi-solidarité (CES), qui ne peut pourtant être employé dans les services de l'État¹¹², apparaît toujours dans les directions interdépartementales des anciens combattants : 148 en janvier 1994, 151 en janvier 1995, 156 en janvier 1996, 42 en janvier 1997. En mars 1997, le directeur général de l'ONAC, employeur nominal de ces agents, s'était engagé à mettre

¹¹² Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public de 1996, p. 116.

fin à ces affectations irrégulières, qui étaient encore au nombre de 10 en janvier 1998. Le secrétariat d'État a indiqué qu'il ne restait plus dans les directions interdépartementales, à la fin de 1998, qu'un seul CES, prolongé dans l'attente de l'âge de la retraite.

c) Au 31 décembre 1997, 10 agents du secrétariat d'État étaient affectés à la mutuelle du personnel des anciens combattants. 10 autres étaient mis à disposition des organisations syndicales.

d) En 1997, le nombre de jours d'absence par agent était de 20,3 jours dans l'administration centrale et de 17,43 jours dans les services déconcentrés.

Le secrétariat d'État a exposé à la Cour en janvier 1999, que « en l'état actuel des données, il n'existe pas d'état des lieux précis qui permette de déterminer le taux d'absentéisme du personnel. Pour remédier aux erreurs d'interprétation issues de ces données non fiables, un recensement des jours de congé de maladie effectivement pris sera réalisé à partir de la fin de cette année ».

B. - LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Une mission pour la modernisation de l'administration du ministère a été créée par un décret du 12 mars 1992 qui la rattachait directement au ministre ; un département du développement des ressources humaines devait veiller à la cohérence d'ensemble du dispositif de formation et piloter les actions spécifiques de promotion et de mobilisation des ressources humaines. Dans la réalité, la mission n'a fonctionné qu'une année, de février 1992 à mars 1993, date à laquelle elle a été mise en sommeil. Elle comptait alors 11 personnes. En 1992, 24,9 MF ont été dépensés au titre des actions de modernisation, dont notamment 9 MF pour les actions de délocalisation et 7,7 MF pour l'équipement informatique¹¹³.

Les seuls travaux de la mission présentés au cours de l'enquête se rapportent à la conception d'un nouveau logiciel de gestion informatique du personnel. Aucun projet concret n'a été réalisé sur la gestion prévisionnelle des effectifs. La mission a été supprimée officiellement par un arrêté du 29 mai 1998.

¹¹³ Chapitre 37-93 « Plan de modernisation », doté de 30 MF en loi de finances initiale.

C . - L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ONAC

a) Entre 1992 et 1997, les effectifs budgétaires de l'ONAC ont progressé de 1 %. En outre, un sureffectif d'agents de catégorie C est constaté dans les services départementaux (443 postes).

	Effectifs budgétaires 1992	Effectifs budgétaires 1997	Effectifs réels au 31 décembre 1997
Service central de l'ONAC	138	132	123,5
Services départementaux	667	671	651
Maisons de retraite et ERP	730	806	751
TOTAL	1 535	1 609	1 525

La plupart des maisons de retraite sont dirigées par des agents de catégorie B. L'exigence de modernisation des méthodes comptables et budgétaires de l'ONAC implique une réflexion sur la fonction de directeur et sur la formation des agents chargés des responsabilités de gestion.

L'ONAC emploie 206 vacataires, dont 128 professeurs d'écoles de rééducation professionnelle (91 équivalents temps plein), et 242 personnes sous contrats emploi solidarité. Dans le cadre du programme « nouveaux services, nouveaux emplois », son conseil d'administration a décidé en juin 1998 de créer dans chacun des 96 services départementaux métropolitains un « emploi jeune mémoire », pour un coût annuel de 4,13 MF environ¹¹⁴.

b) L'ONAC ne dispose d'aucune donnée sur l'absentéisme des personnels, ni d'outil de gestion prévisionnelle pour l'ensemble de son personnel.

D. - LE RÉGIME INDEMNITAIRE

a) Pour l'administration centrale des anciens combattants, on ne dénombre pas moins de 26 dispositifs d'indemnités créés par des

¹¹⁴ Rémunération de 23 000 F par an et par emploi (20 % à la charge de l'employeur), coût de fonctionnement de 20 000 F par an et par agent.

décrets ou des arrêtés¹¹⁵. Il existe de même 20 types d'indemnités pour les services déconcentrés¹¹⁶.

Selon un rapport de l'inspection générale des anciens combattants de février 1998, le régime dont bénéficie le secrétariat d'État « se caractérise par de fortes inégalités qui n'existent pas dans d'autres administrations ; les cadres supérieurs sont très avantagés : les primes peuvent atteindre jusqu'à 200 000 F par an soit l'équivalent de six mois de salaire. A l'inverse, certains personnels d'exécution ne perçoivent que 6 500 F de prime par an représentant un mois de salaire. Le niveau des rémunérations accessoires du personnel de l'administration centrale est trois fois plus élevé que celui des services déconcentrés mais s'explique par l'absence de prime de rendement ».

Ainsi, un adjoint administratif de 1ère classe employé en administration centrale dispose d'un niveau moyen de primes quasiment équivalent à celui d'un chef des services départementaux qui exerce des responsabilités plus importantes (18,9 %).

L'inspection générale a recommandé « une meilleure diffusion des principes d'attribution des primes au sein des instances consultatives », l'établissement d'un « taux moyen d'objectif » sur l'année et « une cristallisation des rémunérations accessoires à partir d'un seuil correspondant au tiers du traitement brut annuel » de façon à « procéder à la revalorisation progressive des indemnités perçues par les agents appartenant à des corps défavorisés par l'actuel système ».

b) Il existe à l'ONAC 26 catégories d'indemnités accessoires : 8 pour les agents du service central et des services départementaux, 7 pour les agents des écoles de rééducation professionnelle, 11 pour ceux des maisons de retraite. Au service central, les indemnités représentent de 14,7 % à 50,8 % des rémunérations.

¹¹⁵ Dépense nette de 20,36 MF en 1998 et de 20,21 MF en 1999 (chapitre 31-02, art. 10).

¹¹⁶ Dépense nette de 17,72 MF en 1998 et de 17,98 MF en 1999 (chapitre 31-22).

II. - SITUATION DE CERTAINS SERVICES

A. - LA DÉLOCALISATION DE LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE

La délocalisation des structures du secrétariat d'État était au nombre des décisions des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT) des 7 novembre 1991 et 29 janvier 1992.

La ville de Caen, qui disposait d'une caserne de l'armée de terre désaffectée, fut choisie pour recevoir les bureaux de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

Les effectifs concernés par l'opération étaient de 110 personnes. Le mouvement s'est effectué en trois étapes, de septembre 1992 à décembre 1997. 48 agents ont été mutés de Paris vers Caen, les recrutements externes ont été de 56 agents, les redéploiements internes entre administrations situées à Caen n'ont concerné que 6 agents. La DSPRS est désormais localisée à Caen à 80 %. Le secrétariat d'État a choisi de conserver en Ile-de-France le département des études générales, implanté à la fois à Val-de-Fontenay et Paris (7 agents dans chaque site).

Le coût de la délocalisation est estimé par les services du secrétariat d'État à 29,55 MF¹¹⁷. Le coût total par agent délocalisé a été de 615 000 F, si l'ensemble des coûts identifiés pour cette opération est rapporté aux 48 agents transférés de Paris à Caen. Le coût par emploi créé à Caen (110 postes) est, lui, de 268 000 F.

Les deux principales indemnités de délocalisation, l'indemnité exceptionnelle de mutation et son complément, ont concerné 47 agents pour un coût global de 3,13 MF, soit une moyenne totale par agent délocalisé de 67 377 F. 53 agents de la DSPRS ont choisi de rester à Val-de-Fontenay. 39 avaient été reclassés à la fin de 1997, ou avaient bénéficié d'une admission à la retraite ou en cessation progressive d'activité. Les 14 derniers agents auraient été reclassés depuis cette date.

Des éléments recueillis au cours de l'enquête, il ressort que cette opération a entraîné un retard d'un an environ dans le traitement des dossiers de liquidation de pensions et dans le traitement des

¹¹⁷ Aménagement des infrastructures : 17,99 MF ; déménagement de matériel immobilier : 4,94 MF ; achat de mobilier : 0,51 MF ; indemnités et remboursements aux agents des frais de changement de résidence : 0,96 MF ; formation : 0,23 MF ; frais divers d'installation : 1,62 MF ; indemnité exceptionnelle de mutation : 3, 30 MF.

recours des ressortissants, retard dû, selon le secrétariat d'Etat, à la « désorganisation des services avec absence de fonctionnement au profit des ressortissants pendant un an autour de la date de délocalisation ». Elle est aussi à l'origine d'une multiplication des déplacements entre les sites de la DSPRS à Caen, Paris et Woippy (CERAH), auxquels s'ajoute le service des ressortissants résidant à l'étranger créé à Château-Chinon ; les dépenses ainsi induites sont estimées à près de 320 000 F pour l'année 1997. S'il a été fait état dans la réponse à la Cour d'un « isolement voire ghettoïsation des personnels délocalisés », l'affectation de « personnels en provenance de l'extérieur avec une vision nouvelle des problèmes traités par le ministère et des approches coutumières » pourrait, en revanche, permettre d'améliorer la productivité des services.

En définitive, les services de l'administration centrale des anciens combattants étaient répartis en 1998 entre six localisations :

Localisations	Services concernés	Nombre d'agents
Paris	Cabinet, DAG, DSPRS, DMIH	377
Val de Fontenay/Fontenay-sous-Bois	CCM ¹¹⁸ , DMIH, DSPRS, CSNRDIRP ¹¹⁹	84
Créteil	garage, mutuelle, CERAH	71
Caen	DSPRS	98
Woippy	CERAH	47
Château-Chinon	service étranger	22

B. - LES EMPLOIS DE CABINET

Depuis 1993, les effectifs du cabinet des ministres ou secrétaires d'Etat successivement en charge des anciens combattants n'ont pas diminué, comptant en moyenne environ 70 emplois :

	1993	1994	1995	1996	1997
Agents employés au cabinet	72	72	70	69	71

¹¹⁸ Commission consultative médicale.

¹¹⁹ Commission spéciale nationale de réforme des déportés, internés, résistants et politiques.

La Cour a déjà souligné que les dispositions législatives et réglementaires qui sont supposées encadrer la gestion des emplois dans les cabinets ministériels sont anciennes, incomplètes, particulièrement imprécises et constamment contournées. Elle a reçu en 1998 l'assurance d'une plus grande transparence et d'une meilleure information du Parlement. S'agissant des cabinets chargés des anciens combattants, elle constate que la quasi stabilité de leurs effectifs contraste avec l'évolution à la baisse du nombre des ressortissants du secrétariat d'État et des personnels de l'administration centrale.

Le rôle d'une « mission régionale Alsace-Lorraine », installée depuis 1997 à Metz dans les locaux de la direction interdépartementale mais présentée comme une antenne du cabinet chargée de suivre les dossiers régionaux, ne ressort pas clairement de l'organigramme du secrétariat d'État. Une direction interdépartementale est, en effet, installée à la fois à Metz et à Nancy, et une direction départementale de l'ONAC est implantée à Metz.

Le secrétariat d'État a fait valoir à la Cour en janvier 1999 que « la nomination d'un élu de cette région au poste de secrétaire d'État aux anciens combattants a suscité une plus grande activité des associations d'anciens combattants spécifiques à l'Alsace-Moselle car, malgré les mesures prises depuis la Libération en leur faveur, les différentes catégories de victimes de l'annexion de fait ne sont pas totalement satisfaites de leurs statuts ».

C. - LE SERVICE DES RELATIONS PUBLIQUES DES ANCIENS COMBATTANTS

Ce service (SIRPAC) a été créé à l'automne 1997. Il publie notamment la « Lettre du combattant », mensuel d'information à destination du public et des associations d'anciens combattants. Il emploie 4,8 agents en équivalents temps plein.

Il était indiqué au comité technique paritaire central en octobre 1997 que le SIRPAC était en instance d'officialisation et constituait « une structure informelle dont la forme n'est pas définitive ». Mais aucun texte n'a clarifié à ce jour cette situation ambiguë.

Le secrétariat d'Etat a exposé à la Cour en janvier 1999 que « l'avenir du SIRPAC comme celui de l'Inspection est lié à la réforme du département ministériel des anciens combattants et au degré d'intégration au ministère de la défense qui peut aboutir soit au maintien en l'état du service, soit à son absorption par la délégation à

l'information et à la communication de la défense - DICOD - qui a remplacé le SIRPA en juin 1998 ».

III. - LES SUREFFECTIFS

A. - LE DUALISME MINISTÈRE - ONAC

Depuis son origine, l'administration des anciens combattants est marquée par l'existence parallèle d'une structure ministérielle et d'un établissement public, dont les missions sont distinctes, le ministère se chargeant plus spécialement du droit à réparation et des pensions tandis que l'ONAC conduit l'action sociale. Cependant, les services déconcentrés des deux organismes se superposent.

Des réformes ont déjà été envisagées. Un projet de « plan de modernisation du secrétariat d'État », présenté en juin 1990, réduisait le rôle des services départementaux de l'ONAC. Il a suscité les plus vives réserves de la part des associations d'anciens combattants et des préfets et n'a pas abouti. Une seule mesure a été mise en œuvre : l'attribution de la carte du combattant, qui incombait à l'ONAC depuis 1926, a été transférée à l'administration centrale du secrétariat d'État, la gestion des dossiers restant assurée par les services départementaux de l'ONAC.

De même, la gestion du fonds de solidarité AFN a donné lieu à des partages de compétence entre les services départementaux de l'ONAC et les directions interdépartementales des anciens combattants qui ont rendu plus complexe la procédure de traitement des dossiers et plus coûteuse la mise en place des outils informatiques de gestion.

Rendus publics en juillet 1998, les principes d'un « nouvel élan pour l'ONAC » reposent sur le maintien de l'établissement public avec une gestion paritaire associant l'État et les représentants des anciens combattants, sur le développement des services de proximité, les services départementaux de l'ONAC devenant le lieu d'accueil unique des ressortissants, sur le maintien d'une gestion par l'ONAC des maisons de retraite, n'excluant pas toutefois la recherche de conventions avec d'autres établissements, sur le développement d'un partenariat entre les écoles de rééducation professionnelle et le ministère de la défense pour la reconversion des militaires de carrière et sur le développement des actions de mémoire en liaison avec les collectivités locales.

B. - LES CENTRES D'APPAREILLAGE

Les effectifs des centres d'appareillage ont été les suivants de 1993 à 1997 (en équivalents temps plein au 31 décembre) :

	1995	1996	1997
Effectif total	260,4	249,7	240,7
Dont personnel administratif	185,1	178,1	171,7
Médecins	39,3	39,6	38,5
Experts-vérificateurs	36	32	30,5

Deux rapports de l'Inspection générale des anciens combattants portant sur la période 1984-1996 font état d'un niveau important de sureffectif, compte tenu de la forte baisse d'activité des centres d'appareillage.

Variable selon les directions interdépartementales, ce sureffectif aurait commencé à se résorber en 1993 pour le personnel administratif, mais demeurait, en 1996, pour les médecins et les experts vérificateurs : alors que le volume d'activité, exprimé en nombre de prothèses et orthèses neuves, avait diminué de 21,1 % de 1993 à 1996, les effectifs de médecins avaient augmenté de 3,1 % tandis que ceux des experts-vérificateurs et des agents administratifs baissaient de 4,8 % et 26,9 % respectivement. Alors que la charge de travail par agent administratif, mesurée au nombre de bons de commande et de dossiers de handicapés examinés, a augmenté, celle des médecins spécialistes, mesurée au nombre de prothèses, orthèses et chaussures par praticien, s'est allégée de 16, 2 %.

L'IGAC concluait donc à un sureffectif théorique de 21,93 médecins en 1996 ¹²⁰, ce qui représentait plus de la moitié de l'effectif réel constaté.

Le secrétariat d'État convient que « par exemple, dans le midi, seul Toulouse parmi Bordeaux, Marseille et Montpellier a une activité significative et reconnue par les acteurs du secteur ». Il a fait connaître qu'une mission d'audit est en cours afin de déterminer le

¹²⁰ En appliquant à chaque direction interdépartementale le nombre moyen pour la France entière d'attributions d'appareil par médecin (2 125 par an, soit 9 par jour).

plan de charge et le niveau de productivité des personnels des différents secteurs d'activité des directions interdépartementales.

C. - LES EFFECTIFS AFFECTÉS À LA GESTION DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

Le personnel affecté à la gestion des soins médicaux gratuits dans les directions interdépartementales et au service des ressortissants résidant à l'étranger (SRRE) représentait au 1^{er} octobre 1997 un effectif de 210 agents en équivalents temps plein, dont 185 agents administratifs et 25 médecins contrôleurs.

D'importantes disparités régionales subsistent quant au volume d'activité par agent, surtout en ce qui concerne les médecins contrôleurs. La moyenne nationale de dépense gérée sur l'année par agent administratif s'établit à 4,8 MF en 1997, mais l'écart entre valeurs extrêmes est du simple (Lille : 2,4 MF) au triple (Rouen : 8 MF). La charge de travail de chaque médecin contrôleur, mesurée par le nombre de demandes de prises en charge instruites, varie elle aussi d'une direction interdépartementale à l'autre, entre 297 (Strasbourg) et 3 074 (Bordeaux) soit un rapport de 1 à 10, alors que la moyenne nationale s'établit à 1 352.

Face à de telles disparités, un redéploiement des médecins contrôleurs des directions interdépartementales saisies de moins de demandes de prises en charge au profit des directions les plus chargées paraît nécessaire pour éviter des différences de qualité et d'efficacité dans l'exercice de la mission de contrôle et de surveillance des soins.

D. - LE GARAGE CENTRAL DE CRÉTEIL

Le site de Créteil a été affecté au garage central du secrétariat d'État aux anciens combattants à la suite du transfert des installations que celui-ci occupait à Bercy sur le site destiné à la construction du ministère des finances. Le terrain a été acheté 5,3 MF et le coût de construction s'est élevé à 19 MF. La superficie du nouveau garage étant de 50 % supérieure à celle du site précédent (1 410 m² contre 920 m²), d'autres utilisateurs ont été recherchés pour améliorer le plan de charge d'ateliers dotés d'outils modernes.

a) Chargé d'entretenir et de réparer les véhicules du ministre, de l'administration centrale et des services déconcentrés ainsi que ceux de 14 organismes publics avec lesquels le secrétariat d'État a passé une convention, le garage assure en outre le prêt de véhicules aux différents services et le suivi des consommations en carburant.

Il emploie 27 personnes exerçant à temps plein dont 22 ouvriers d'État. Les ouvriers sont présents 44,5 heures par semaine, les heures supplémentaires effectuées étant fixées forfaitairement à 5,5 heures par semaine. Cette pratique d'heures supplémentaires généralisées remonterait à un accord de 1981 entre le directeur de l'administration du secrétariat d'État et les organisations syndicales¹²¹ : une telle pratique devrait être remise en question.

En 1997, 621 véhicules ont été entretenus ou réparés par les onze ouvriers de l'atelier, soit en moyenne environ une voiture par ouvrier tous les quatre jours de travail environ.

La progression de l'activité totale de 1992 à 1997 a été de 89 % : le nombre de véhicules de tiers s'est accru de 256 % alors que celui des véhicules des services centraux du secrétariat d'État n'a crû que de 20 %. En 1997, la part des véhicules de l'administration centrale a été de 36,8 %, celle des organismes conventionnés a été de 34,4 % et celle des services déconcentrés des anciens combattants de 28,8 %.

Le garage est ainsi devenu un centre de prestations de services dont l'activité profite substantiellement à des structures administratives autres que le secrétariat d'État. La haute technicité des employés et la qualité du travail permise par les investissements réalisés ne sauraient justifier cette dérive.

b) Le budget du garage est constitué par les crédits pour moyens de fonctionnement des services centraux du secrétariat d'État, ainsi que par des rétablissements de crédits émanant des ministères bénéficiant de conventions. Hors traitements, il atteignait 1,33 MF en 1997.

Quand il travaille pour les services déconcentrés des anciens combattants, le garage facture uniquement les pièces détachées, à l'exclusion de la main-d'œuvre. Aux organismes conventionnés, il facture, outre les pièces détachées, une quote-part des coûts de main-d'œuvre calculés selon un barème inférieur à celui de la chambre professionnelle des garagistes parisiens. Le coût horaire, qui n'intègre pas la part des charges sociales, varie, selon les travaux effectués, de 123 F à 129 F ; il n'a pas été actualisé pour les signataires des conventions les plus anciennes. Aussi le montant des titres de perception à l'égard des tiers (0,23 MF en 1997) ne représente-t-il que 10 % de la masse salariale du garage (2,11 MF)

¹²¹ Aucune copie de cet accord n'a pu être fournie au cours de l'enquête.

alors que le travail pour des partenaires conventionnés forme plus de 34 % de l'activité de celui-ci.

En définitive, le garage de Créteil, surdimensionné par rapport aux besoins du secrétariat d'État, a cherché à assurer son plan de charge en passant des conventions avec des « clients » extérieurs, sans pour autant que ces prestations de services équilibrent leur coût, au demeurant mal cerné et maîtrisé. Enfin, la situation des agents, qui bénéficient d'un forfait de 5,5 heures supplémentaires par semaine, est exceptionnellement favorable.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Rationaliser les implantations des services centraux de l'administration en charge des anciens combattants.
- Resserrer rapidement le dispositif et les moyens humains des services déconcentrés tant du département ministériel en charge des anciens combattants que de l'ONAC.
- Réviser la composition et la présidence du conseil d'administration de l'ONAC.
- Réexaminer les modalités de gestion (notamment les tarifs appliqués aux organismes conventionnés) et l'avenir du garage central de Créteil.

CHAPITRE XVI

LA GESTION INFORMATIQUE

Le secrétariat d'État a exposé à la Cour en 1999 que « le schéma directeur du ministère a été abandonné en 1996 » en précisant que « cet abandon est lié à la réflexion d'ensemble sur le devenir du département ministériel ». L'absence d'un schéma directeur informatique global pour l'administration des anciens combattants conduit à une gestion manuelle, aujourd'hui archaïque, des dossiers de pensions et de soins et empêche d'avoir une vision cohérente des différentes catégories de ressortissants.

I. - L'INFORMATISATION DE LA GESTION DU PERSONNEL

Depuis 1988, le secrétariat d'État a entrepris un effort de modernisation de ses outils de gestion en mettant en œuvre un logiciel ULYSSE, conçu et réalisé au ministère de la culture sous l'appellation VIVALDI.

La finalité de ce système était double : la gestion des carrières des agents (avancements, arrêts de nomination, documents de travail servant aux organismes de gestion paritaire) et la gestion des effectifs budgétaires et des effectifs réels. L'échéancier du projet ULYSSE s'échelonnait de juillet 1992 à juin 1993 en trois lots. L'acquisition de cet outil avait été précédée d'une analyse demandée à une société de conseil informatique ; le coût de traitement avait été évalué à 1,5 MF.

Le développement d'ULYSSE a été perturbé en décembre 1991 par les conclusions d'un audit « sur l'état des matériels et applications informatiques dont dispose le SEAC et leur bonne adaptation aux tâches à accomplir ». Ces conclusions étaient sévères pour la démarche informatique du secrétariat d'État, qualifiée de « pratiquement bloquée », et pour l'application ULYSSE, dont l'abandon au profit d'un nouveau logiciel de gestion était préconisé.

Peu après, les travaux de développement informatique de la mission de modernisation créée en février 1992¹²² ont entraîné la mise en sommeil de l'application ULYSSE. Son développement était intégré au schéma directeur informatique adopté en 1993. Mais la mise en application de celui-ci a été arrêtée elle aussi après un début d'exécution, car le schéma était « devenu obsolète du fait de l'évolution nouvelle de la structure du ministère », selon la réponse du secrétariat d'État à la Cour en janvier 1999.

Le développement d'ULYSSE a été repris en février 1993 sous la responsabilité du nouveau directeur de l'administration générale. Il s'est traduit en mai 1993 par l'acquisition d'une version renouvelée de VIVALDI et par la conclusion d'un marché négocié d'assistance avec la société développant le progiciel (1,7 MF), complété par un marché de maintenance évolutive et corrective signé en septembre 1996 (0,7 MF).

L'application reprise du ministère de la culture en 1989 n'a ainsi été opérationnelle qu'en 1994, après avoir souffert d'un retard de trois années dû notamment aux travaux parallèles de la mission pour la modernisation.

En 1998, les principales applications d'ULYSSE étaient deux modules, l'un sur la gestion administrative des carrières et l'autre sur la gestion des effectifs budgétaires¹²³.

Les services interdépartementaux ne disposaient d'aucune application de gestion informatisée jusqu'en 1998 ; un logiciel a alors été mis en place à partir d'une application locale développée à la direction interdépartementale de Tours pour le traitement automatisé d'informations nominatives sur les agents rapporté aux positions administratives. Ce produit, officialisé par arrêté du 16 mars 1998 sous l'appellation LAERTE, est en cours d'extension et de diffusion dans les services déconcentrés ; il n'a toutefois pas vocation à remplacer l'application ULYSSE pour la gestion des carrières.

¹²² Cf. chapitre XV, point A-2.

¹²³ L'application ULYSSE n'intègre pas la gestion des corps d'administrateurs civils qui relève du ministère de la fonction publique, ni celle des ouvriers d'État, des personnels contractuels et des vacataires, qui est assurée par un bureau spécifique.

II. - LES OUTILS INFORMATIQUES DES CENTRES D'APPAREILLAGE ET DU SYSTÈME DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

a) Les centres d'appareillage ne disposent que d'un programme informatique, dénommé « transaction appareillage », à finalité comptable et financière. La direction interdépartementale d'Ile-de-France a conçu, pour sa part, un logiciel permettant la gestion informatisée de la totalité de la procédure d'appareillage sur les plans administratif, financier, médical et statistique. Le ministère envisage de généraliser ce logiciel à l'ensemble des directions interdépartementales dans le cadre du futur système d'information intégré Pensions-soins médicaux-appareillage, mais en l'absence de schéma directeur informatique un calendrier de mise en œuvre n'a pu être arrêté. Plusieurs versions de ce programme avaient déjà été établies au cours des dernières années sans qu'aucune suite fût donnée.

b) De même le paiement des créanciers au titre des soins médicaux gratuits est informatisé. Ici encore, la mise en place de la nouvelle application Pensions–soins gratuits, qui gèrerait aussi l'accès aux soins (demandes de prise en charge, imputabilité, contrôle médical), le suivi des pratiques médicales et l'appareil statistique, n'a pu faire l'objet d'un calendrier faute d'un schéma directeur informatique.

III. - L'ORGANISATION INFORMATIQUE DU FONDS DE SOLIDARITÉ AFN

Le Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine a connu trois phases sur le plan de l'organisation informatique, qui reflètent l'évolution du système de gestion : la compétence exclusive de l'ONAC de 1992 à 1994, quand n'existait que l'allocation différentielle ; la compétence partagée entre le secrétariat d'Etat et l'ONAC en 1995 et 1996 ; les compétences distinctes des deux réseaux depuis 1997 (cf. chapitre X).

En 1992, au moment de la création de l'allocation différentielle, les services départementaux de l'ONAC n'utilisaient pas l'informatique pour la gestion de prestations, les aides financières traditionnelles de l'ONAC étant traitées manuellement. Comme l'allocation différentielle était appelée à bénéficier à plusieurs dizaines de milliers de ressortissants, la nécessité d'un traitement automatisé s'est rapidement imposée. Dès 1992, certains services

départementaux se sont dotés des outils nécessaires ; l'ONAC a décidé en 1993 de mettre à disposition de chaque service un logiciel dont il a confié la réalisation à l'équipe informatique de l'école de rééducation professionnelle de Béziers.

Quand l'allocation de préparation à la retraite a été instituée, la direction de l'administration générale a entendu doter le Fonds d'une organisation informatique intégrée. Après appel d'offres, un marché a été signé en décembre 1994 pour un montant de 8 MF, porté par avenant à 8,8 MF et complété par un deuxième marché de 0,6 MF.

La décision prise vers le milieu de l'année 1996, par la direction de l'administration générale, d'abandonner ce projet a rendu inutile environ la moitié de la dépense de 9,4 MF engagée par le secrétariat d'État pour une nouvelle organisation informatique. Un tel investissement était sans doute démesuré pour le traitement des seuls dossiers individuels du Fonds ; il n'a pourtant pas été envisagé de l'amortir sur d'autres gestions intéressant les anciens combattants.

Depuis 1997, le système informatique est scindé, comme l'est le système de gestion, entre les deux réseaux déconcentrés et les deux prestations du Fonds.

CHAPITRE XVII

LE PATRIMOINE ET LA GESTION DES ASSOCIATIONS

Les associations ou fédérations d'associations dont les comptes et les opérations ont été examinés par la Cour se caractérisent par l'importance de leurs ressources et de leur patrimoine. Elles se caractérisent aussi par une insuffisante transparence dans la tenue des comptes et la gestion.

I. – LES RESSOURCES TIRÉES DES JEUX ET LOTERIES

a) Pour compléter les ressources provenant des cotisations¹²⁴, des dons, des galas de bienfaisance et des souscriptions, l'Union des blessés de la face et de la tête, rejointe ultérieurement par la Fédération nationale des mutilés, victimes de guerre et anciens combattants¹²⁵, a eu l'idée, quelques années après la guerre de 1914-1918, de lancer une souscription nationale appelée *La Dette*, assortie d'une tombola gratuite dont les bénéfices étaient partagés avec d'autres associations de grands blessés. Cette souscription, qui a duré de 1931 à 1933, a connu un certain succès.

La loi de finances du 31 mai 1933 autorisa alors le Gouvernement à créer une loterie nationale dont le produit serait affecté principalement au budget des pensions pour la retraite du combattant et à la caisse de solidarité contre les calamités agricoles. Mais le prix du billet était élevé (100 F). Différents organismes, au premier rang desquels se trouvaient trois associations d'anciens combattants, l'UBFT, l'Association des anciens combattants de l'aéronautique et des parachutistes « les Ailes Brisées » et la Fédération nationale des mutilés, obtinrent le droit d'acheter des billets, de les fractionner par dixièmes et de les placer dans le public par l'intermédiaire de courtiers. L'Union des Blessés de la Face et de la tête diffusait ainsi les « dixièmes » des « Gueules cassées », en apportant à cette opération sa caution morale et son soutien logistique.

¹²⁴ Dont le niveau reste bas : 3 F par an pour la FNAM, 5 F pour l'UBFT.

¹²⁵ Devenue en 1953 la Fédération nationale André Maginot (FNAM).

Deux décrets des 8 août et 30 octobre 1935 officialisèrent et réglementèrent l'activité des émetteurs de représentations de fractions de billets de la loterie nationale. Il existait 82 organismes émetteurs au plus haut niveau du développement de la loterie nationale, mais le déclin de cette dernière devant l'essor des paris sur les courses de chevaux provoqua une chute de leur nombre, retombé à 12 en 1960.

Les Ailes Brisées confièrent en 1972 à l'UBFT l'exploitation de leurs dixièmes de la loterie nationale en échange d'une participation aux résultats. En 1974, les émetteurs qui subsistaient se regroupèrent dans un groupement d'intérêt économique, le GIE PRELO « Promotion des émissions de la loterie »¹²⁶, et lancèrent les tirages supplémentaires de la loterie nationale, qui prit le nom de loto national. Un décret du 10 juillet 1975 prévoit que la durée et les modalités de la mission confiée, sous le contrôle du ministre de l'économie et des finances, au GIE des émetteurs de représentations des dixièmes feraient l'objet d'une convention entre le ministre de l'économie et des finances et le groupement, qui fut signée pour dix ans le 5 août 1975.

En 1978, l'État résilia la convention de 1975 qui le liait au GIE PRELO et confia, par décret du 9 novembre 1978, l'organisation et l'exploitation de la loterie nationale et du loto national à la Société de la loterie nationale et du Loto national qui devint en 1989 « France loto société nationale de jeux et loteries » puis en 1991 « La Française des jeux ». Les émetteurs détiennent 20 % du capital de cette société d'économie mixte. La part des deux associations d'anciens combattants au sein des 20 % est de 13,459 % : 9,229 % pour l'UBFT, 4,230 % pour la Fédération nationale André Maginot.

b) L'UBFT et la FNAM perçoivent les revenus suivants :

- un dividende rémunérant leur participation au capital de la Française des Jeux ;

- une redevance de 0,4 % - au prorata de leur participation au GIE PRELO – sur les mises du Loto et de toute formule venant en supplément ou substitution, due jusqu'en 2008, en contrepartie de la cession gratuite à l'État des immobilisations du GIE PRELO au 31 décembre 1978, immobilisations que l'État a concomitamment remises à la Société de la loterie nationale et du Loto national qui venait d'être créée. Le taux de cette redevance est fixé par contrat

¹²⁶ Fixé à la somme de 10 MF, le capital du GIE est divisé en 100 000 parts réparties à raison de 46 145 parts à l'UBFT, 21 150 parts à la Fédération Maginot et 32 705 parts à cinq autres émetteurs.

entre la Française des Jeux et les émetteurs et fait partie des frais d'organisation et de placement, qui sont fixés en pourcentage des mises par l'arrêté du ministre chargé du budget relatif à la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux ;

- une participation au résultat net du GIE PRELO : celle-ci provient pour l'essentiel de la part des mises (0,80 % jusqu'au 1^{er} janvier 1993, date à laquelle elle a été ramenée à 0,50 %) de la loterie instantanée qui lui est affectée par le contrat passé avec la Française des Jeux, au titre de sa participation aux opérations de commercialisation des tickets de jeu.

L'UBFT perçoit aussi, au titre des boutiques de vente au détail des jeux de la Française des Jeux qu'elle exploite encore, la commission de 5 % des mises qui est versée à tout détaillant de La Française des Jeux ¹²⁷.

Les gains résultant des jeux et loteries ont apporté 73,5 % en moyenne de ses recettes globales à l'UBFT de 1993 à 1997 et 60,9 % à la Fédération Maginot.

	<i>en millions de francs</i>				
	1993	1994	1995	1996	1997
1. Recettes globales de l'UBFT	167,75	250,41	158,48	124,21	107,5
2. Recettes « jeux/loteries »	77,55	168,60	137,08	109,57	101,37
3. Jeux / Recettes (2/1) UBFT	46,2 %	67,3 %	86,5 %	88,2 %	94,3 %
4. Recettes globales de la FNAM	63,08	98,65	65,24	59,09	93,26
5. Recettes « jeux/loteries »	25,10	73,36	34,87	32,35	65,48
6. Jeux/ Recettes (5/4) de la FNAM	39,8 %	74,4 %	53,4 %	54,7 %	70,2 %

Au cours de la période récente, un litige a opposé les émetteurs minoritaires du GIE PRELO aux émetteurs majoritaires (UBFT et Fédération Maginot), au sujet d'un avenant au contrat entre PRELO et La Française des Jeux, qui modifie les obligations de PRELO à l'égard de celle-ci. Un arrêt de la chambre commerciale de la Cour d'appel de Paris a débouté les émetteurs minoritaires. En outre, l'UBFT et la Fédération Maginot ont reçu notification de leur quote-part dans un redressement fiscal concernant le GIE PRELO. L'administration fiscale estime, en effet, que l'article 208-4 du code

¹²⁷ La FNAM n'exploite plus de boutique depuis 1993.

général des impôts n'est pas applicable aux revenus des jeux en provenance de PRELO¹²⁸. Le redressement a fait l'objet d'un recours amiable.

Enfin, parallèlement à la cessation des relations contractuelles entre la Française des Jeux et le GIE PRELO à compter du 31 décembre 1999, moyennant le versement d'une indemnité transactionnelle, des avenants aux protocoles liant la société à chacun des émetteurs ont été signés le 8 novembre 1999, qui mettent fin aux relations avec ceux-ci en matière de loterie instantanée. Les émetteurs conservent leur participation au capital de la Française des Jeux et continueront à percevoir jusqu'en 2008 la redevance sur le Loto.

II. - LA CONSISTANCE DES PATRIMOINES

A. - LA FÉDÉRATION NATIONALE ANDRÉ MAGINOT

a) La gestion du portefeuille de valeurs mobilières constitue une source régulière de revenus pour la Fédération. Celle-ci détient dans son portefeuille, depuis 1994, des fonds « dédiés », c'est-à-dire des fonds communs de placement non ouverts au public, qu'elle gère par convention de gestion avec différents établissements financiers et qui bénéficient d'une garantie du capital et du taux.

De 1993 à 1997, la valeur du portefeuille de valeurs mobilières de l'association a progressé de 82,38 % pour atteindre 276,75 MF en 1997. Les « fonds dédiés » en représentent plus de la moitié (141,39 MF en 1997, soit 51,1 %). Les revenus du portefeuille constituent la deuxième source de revenus de la Fédération, derrière les gains tirés de l'activité « jeux » :

En MF	1993	1994	1995	1996	1997
Revenus du portefeuille	13,32	9,89	13,59	8,98	11,79
Valeur du portefeuille	151,74	176,89	237,28	243,03	276,75

¹²⁸ L'article 208-4° exonère de l'impôt sur les sociétés « les associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants reconnues d'utilité publique, émettant des participations à la loterie nationale avec l'autorisation du ministre des anciens combattants et sous le contrôle organisé par les textes réglementaires, pour les bénéfices industriels et commerciaux qu'elles réalisent, sous réserve qu'elles assurent elles-mêmes le service d'émission, sans prélèvement forfaitaire d'une partie des bénéfices au profit de tiers ».

b) Le patrimoine immobilier de la Fédération se composait, au 31 décembre 1997, de plusieurs immeubles de rapport et d'un local à usage commercial, biens auxquels s'ajoute le domaine de Neuvy-sur-Barangeon (57 ha).

Immeubles	Origine	Utilisation
Siège fédéral, bd Saint-Germain, Paris 5 ^e	Acquisition du 29.09.1967 (1,4 MF)	- Bureaux - 1 logement de fonction
Immeuble, av. Général Leclerc, Paris 14 ^e	Acquisition du 27/12/1982 (0,165 MF)	- Bureaux
Immeuble, rue Guillaume Tell, Paris 17 ^e	Acquisition le 23/04/1981 (2,75 MF)	- Bureaux
Immeuble Campus à Neuvy-s/Barangeon	Construction	- Bungalow pour les activités de l'AEIRJ
Terrain Campus à Neuvy	Acquisition janvier 1986 (0,7 MF)	- Activités de l'AEIRJ
« La Grande Garenne » à Neuvy	Acquisition en avril 1958 (10,4 MF)	- Bureaux - Logements de fonction - Maison de repos et de vacances

Les revenus du patrimoine immobilier étaient de l'ordre de 1,1 MF par an de 1993 à 1996 ; ils ont fortement diminué en 1997 (0,86 MF) en raison de la révision à la baisse des loyers de l'immeuble sis rue Guillaume Tell. Ils ne forment qu'une faible part des ressources de l'association ; doivent, de surcroît, être pris en considération les coûts ou charges entraînés par l'entretien du patrimoine.

Le patrimoine de la Fédération a été récemment étendu par l'acquisition, en janvier 1998, pour la somme de 3,2 MF, d'une propriété contiguë au domaine de Neuvy-sur-Barangeon. « Nécessaire au fonctionnement (des) services » selon la délibération de l'assemblée générale extraordinaire qui en a décidé l'acquisition, cette propriété est décrite comme se composant d'une petite chasse giboyeuse, d'un bel étang privatif et de deux maisons de maître, dont l'une sera affectée au directeur de la future maison de retraite médicalisée et l'autre sera destinée au responsable de la gestion du musée Historimage ouvert en 1998.

L'article 16-2 des statuts de la Fédération prévoit que le fonds associatif comprend les immeubles nécessaires aux buts qu'elle recherche. La Fédération a fait valoir que « se référant à l'article 11 de la loi de 1901, qui n'exige pas que les immeubles des associations reconnues d'utilité publique soient "strictement" nécessaires à leur fonctionnement, les administrateurs ont estimé que ce texte pouvait

être appliqué avec moins de rigueur que celui s'appliquant aux associations simplement déclarées ». La Cour estime que des immeubles de rapport et des logements de fonction de directeurs ne sont pas nécessaires à la poursuite de l'objet social de l'association.

B. - L'UNION DES BLESSÉS DE LA FACE ET DE LA TÊTE (UBFT)

a) Le portefeuille de valeurs mobilières de l'association comprend à la fois des « fonds dédiés » qu'elle gère et des « fonds directs » qui sont des fonds communs de placement existant sur le marché.

PORTEFEUILLE En MF	31/12/1995	31/12/1996	31/12/1997	18/09/1998	Val. boursière 18/09/1998
Fonds directs	355,89	377,29	464,83	441,03	582,69
Fonds dédiés	406,10	387,97	387,97	387,97	553,90
Portefeuille « patrimoine »	761,99	765,26	852,80	829,00	1 136,59
Portefeuille « vie courante »	-	-	-	39,56	40,06
Total portefeuille	761,99	765,26	852,80	868,56	1 176,65

Le portefeuille « vie courante » correspond au placement de l'excédent de liquidités en SICAV de trésorerie ou en valeurs monétaires mobilisables au jour le jour. Au 18 septembre 1998, la valeur boursière du portefeuille total s'élevait à 1,2 milliard. En neuf ans, la valeur comptable moyenne du portefeuille de valeurs mobilières de l'Union est passée de 342,7 MF en 1989 à 861,2 MF en 1998.

Comme pour la Fédération Maginot, les revenus liés au portefeuille constituent, derrière les gains tirés de l'activité « jeux », la deuxième source de revenus de l'association :

En MF	1993	1994	1995	1996	1997
Revenus portefeuille	89,28	80,37	8,63	5,14	3,00

Les résultats comptabilisés en 1993 et 1994 font suite à de substantielles ventes de titres.

b) Le patrimoine immobilier de l'UBFT se composait au 31 décembre 1997 de plusieurs immeubles de rapport et de deux locaux à usage commercial ou « boutiques ». Ce patrimoine est pour l'essentiel constitué par des acquisitions à titre onéreux ; toutefois, deux locaux à usage d'habitation proviennent de libéralités.

Immeubles	Origine	Nature	Rapport
Siège social, rue d'Aguesseau Paris 8°	Achat 9.04.1934 (1,5 MF)	Hôtel particulier	Loyer (« jeux et loteries ») locat. chbres adhérents
Domaine de MOUSSY 77 Moussy le Vieux	Achat 2/08/1926 (0,72 MF)	Château + dépendances	Logement de fonction
Maisons des Sœurs 77 Moussy	Achat 29/12/1950 (0,35 MF)	Trois studios	Hébergement membres du personnel Retenue sur salaire
Domaine du COUDON 83 La Valette du Var	Achat 25/04/1934 (0,77 MF)		
Domaine du COUDON Villa « LA JEANSIANNE » 83 La Valette du Var	Achat 24/06/1980 (0,27 MF)	Extension du domaine	Logements de fonction
Appartement Paris 17e	Achat 08/1978 (0,8 MF)		Usufruit
Pavillon Neuilly-sur-Marne, 93	Legs 1973		Logement de fonction
Appartement Clichy, 92	Legs 1974		Vendu en 1998 pour 0,45 MF
Appartement Sucy-en-Brie, 94	Achat 21/04/1986 (0,39 MF)		Logement de fonction
Local commercial Chartres, 28	Achat 1985 (0,57 MF)	Centre de paiement des jeux	
Local commercial Bordeaux, 33	Indivision Ailes Brisées-UBFT	Centre de paiement des jeux	Cession en cours

Les revenus du patrimoine immobilier ont été de l'ordre de 0,66 MF par an de 1993 à 1997. La gestion des biens immobiliers se marque par la quasi inexistence de contrats ou de baux régulièrement établis et la pratique de locations à titre précaire et verbal. Le seul bail recensé concerne l'appartement de Clichy.

c) Devant le mouvement d'érosion qui affecte les effectifs de l'Union, les responsables de celle-ci ont décidé, en 1998, la création d'une « Fondation des Gueules cassées – Colonel Picot », dotée de 200 MF, seul moyen – selon eux – de préserver le patrimoine de l'association et de poursuivre l'aide apportée aux membres, à la mémoire ainsi qu'à la recherche médicale.

Aucun projet de statuts n'avait toutefois été transmis au ministère de l'intérieur en avril 1999. La fondation ne saurait être une simple émanation de l'Union.

C. - AUTRES ASSOCIATIONS

a) L'Association des mutilés des yeux de guerre, fondée en 1923, qui reçoit une redevance annuelle de la Fédération nationale André Maginot, a exposé à la Cour qu'afin d'assurer son objet – consultations médicales et juridiques, placement, entraide, - elle

dispose de fonds associatifs qui s'élevaient à 37,24 MF à la clôture de l'exercice 1997.

b) Le Souvenir Français – qui n'est pas une association d'anciens combattants et dont les ressources proviennent pour l'essentiel de la générosité publique – détient lui aussi un portefeuille de valeurs mobilières d'une certaine ampleur : 15,42 MF au 1^{er} janvier 1993, 24,35 MF au 1^{er} janvier 1998 au bilan du siège national. A cette dernière date, les avoirs des comités locaux – conservés par ceux-ci – atteignaient 16,29 MF. L'association a exposé à la Cour qu'il était désormais demandé aux comités de ne conserver sur leurs comptes et livrets d'épargne que l'équivalent des dépenses de deux exercices, ce qui paraît encore large.

III. - LA TENUE DES COMPTES

Cette observation se rapporte au *Souvenir Français*.

Les recettes propres du siège national proviennent essentiellement de la quête nationale du 1^{er} novembre, de cotisations et de versements volontaires. La Cour a procédé au contrôle de l'emploi du produit des appels à la générosité publique en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Elle a dû constater que le Souvenir Français n'établissait pas un compte d'emploi, qu'il ne satisfaisait donc pas aux obligations définies par la loi du 7 août 1991 et que les documents comptables de l'association ne concernaient que les opérations de recettes et de dépenses ou le patrimoine du siège social. Les observations qu'elle a arrêtées en application de la loi de 1991 sont consignées en annexe n° 12.

Aucune centralisation des comptes n'est opérée entre les 1380 comités locaux, qui encaissent le produit de la quête nationale du 1^{er} novembre, les 141 délégués généraux dans les départements et le siège national de l'association. Les opérations des comités, qui conservent la moitié des cotisations et de la quête nationale et qui réalisent directement des opérations, ne sont pas reprises dans les comptes du siège social. Il en va de même pour les délégations.

Les recettes propres du siège national – 5,49 MF en moyenne par an de 1993 à 1997, provenant principalement des cotisations (1,09 MF), des quêtes (2,08 MF) et des versements volontaires (1,32 MF)¹²⁹ -, seraient à comparer à des recettes des comités et

¹²⁹ Les autres ressources du Souvenir Français sont les subventions (0,38 MF par an en moyenne) et les revenus du portefeuille (1,22 MF).

délégations que l'association évalue à 4,7 MF environ. Les dépenses du siège - 5,3 MF - sont à rapprocher de même de celles des comités et délégations - qui seraient de 4,4 MF.

La moitié du produit de la quête – frais d'organisation déduits - est reversée au délégué départemental. Après centralisation des versements des comités, le délégué reverse au siège les sommes reçues et transmet un relevé des quêtes nationales par comité. Des sondages effectués au cours du contrôle sur les relevés des délégations et des comités de trois départements pour les produits de la quête nationale ont fait apparaître des erreurs et omissions. Il paraît donc indispensable qu'une centralisation comptable de l'ensemble des structures de l'association soit opérée.

L'association a exposé que « pour l'avenir et dès cette année, un compte d'emploi exhaustif sera établi » et qu'il serait proposé au conseil d'administration de désigner un commissaire aux comptes pour la clôture de l'exercice 1999.

IV. - LA GESTION DU PERSONNEL

Une opacité certaine a été constatée dans la gestion du personnel des deux grandes associations examinées.

a) A la Fédération Maginot, les 55 salariés ont tous un contrat de travail signé par le président de la Fédération, mais il n'existe pas de référence à un accord collectif ou à une convention collective. Il en résulte des disparités importantes entre les contrats, une nomenclature des emplois approximative et une évolution empirique des salaires. La promotion se fait surtout à l'appréciation du président, sans critères préalablement définis. L'éventail des salaires est d'environ un à quatre. La rémunération la plus élevée était de 422 000 F en 1996. La Fédération a fait connaître qu'elle entendait remédier à ces lacunes.

b) A l'UBFT, qui employait plus de 90 salariés à la fin de 1997, près d'une trentaine de ceux-ci n'avaient pas de contrat de travail à la date de l'enquête. En l'absence de convention collective ou d'accord collectif, il n'existe aucune grille indiciaire pour l'évolution de la carrière des personnels. Une note de service de mars 1984 demeure le document de référence, bien qu'elle n'ait pas été actualisée. L'éventail des salaires est de un à sept. En 1996, quatre salariés recevaient plus de 380 000 F par an, la rémunération la plus élevée dépassant 640 000 F.

Le montant de certaines dépenses est excessif. Pour recruter un nouveau directeur général et financier en 1997, l'UBFT a versé 352 152 F à deux cabinets de consultants. Le départ à la retraite du secrétaire général en 1997 s'est accompagné de même du versement de 1,39 MF d'indemnités, alors que l'intéressé avait une ancienneté inférieure à dix ans à l'UBFT. Quelques années plus tôt, en 1991, l'Union avait cédé à son prédécesseur un appartement situé dans le 17ème arrondissement de Paris, en usufruit au dernier survivant. L'association a confirmé qu'elle avait décidé en 1987 - et régularisé par acte notarié en 1991 - de laisser au secrétaire général l'appartement de fonction qu'il occupait ; elle a soutenu qu'il s'agissait d'un « avantage en nature constitutif d'un complément de retraite réversible », justifié selon elle par le rôle de l'intéressé dans la mise en œuvre du Loto.

V. - LES DÉPENSES DE GESTION COURANTE

Elles sont insuffisamment maîtrisées à l'UBFT. Les frais de mission pour les déplacements que les salariés et les administrateurs de l'association ont effectués dans l'exercice de leurs fonctions ont augmenté de 160,7 % de 1993 à 1997 (de 127 385 F à 332 164 F). Les frais de délégation engagés par les porte-drapeaux, les délégués et les correspondants régionaux de l'Union se sont accrus de 121,6 % (de 394 821 F à 875 058 F). La progression a été de 58,5 % pour les frais de réception, qui incluent les dépenses d'assemblée générale.

L'UBFT a fait valoir que « les différentes célébrations et réunions occasionnées par la défense des intérêts des membres de l'association et réceptions professionnelles, auxquelles assistent des personnalités de haut rang, nécessitent un traitement de qualité et donc nécessairement coûteux », ajoutant qu'elle « héberge à son siège, sans contrepartie, plusieurs associations prestigieuses (Compagnons de la Libération, Anciens des Zouaves, les Anciens prisonniers d'Indochine, le Comité national du souvenir de Verdun) ».

Les manifestations de sympathie à l'égard de divers responsables - administrateurs et personnel administratif - ont aussi connu des évolutions importantes : 4 642 F en 1993, 44 470 F en 1994, 63 280 F en 1995, 108 712 F en 1996 et 154 847 F en 1997. En 1996, il a été offert, à l'occasion d'un départ, une pendule « époque Louis XVI » d'une valeur de 25 000 F, un tapis d'Iran acquis pour une somme de 40 000 F. Un départ à la retraite a été honoré, en 1997, par le don d'une chaîne Hifi d'une valeur de 23 500 F et d'un tableau d'une valeur de 20 000 F, tandis qu'une cessation de fonctions - sans qu'il y eût départ du conseil d'administration - donnait lieu à

l'ouverture d'un crédit de 50 000 F dans une épicerie fine. Aucune décision de bureau ou d'une instance habilitée au sein de l'Union à autoriser de telles dépenses n'a pu être produite à la Cour.

L'UBFT a répondu aux questions de celle-ci sur ces dépenses que des décisions ont été prises par le bureau et approuvées par le conseil d'administration mais qu'elles « n'ont pas fait l'objet d'une retranscription formelle étant donné leur caractère particulier ». Elle a ajouté que les montants en cause « sont sans commune mesure avec le temps et les débours personnels consacrés par les intéressés pendant des décennies au service de l'Union ».

RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- Susciter une réflexion sur la finalité que poursuivent la Fédération nationale André Maginot et l'Union des blessés de la face et de la tête en recherchant l'accroissement de leur patrimoine, compte tenu de leur objet social et de l'évolution du nombre et de la qualité de leurs adhérents.

- Inviter le Souvenir Français à se conformer à la loi du 7 août 1991 en établissant un compte d'emploi de l'ensemble des ressources recueillies par ses comités auprès du public.

- Encourager le rapprochement de ces trois associations, notamment pour coordonner leurs interventions dans le domaine de la mémoire.

CONCLUSION

Le nombre des ressortissants de la politique en faveur des anciens combattants déclinera fortement au cours des vingt prochaines années. Depuis 1990, le nombre des invalides pensionnés diminue de 6 % par an et les données naturelles conduiront la génération des invalides de 1939-1945, dans une dizaine d'années, à un niveau voisin de celui qu'atteint aujourd'hui celle de 1914-1918. Pour 2018, les projections démographiques indiquent un effectif de 2,2 millions de ressortissants dont seulement 1,2 million d'anciens combattants et 250 000 pensionnés de guerre.

Compte tenu de cette évolution, la réforme engagée en 1999 pour intégrer l'administration des anciens combattants à celle de la défense répond à un souci de réalisme. Des conséquences appréciables sont à en attendre en termes de redéploiement et de réduction d'effectifs inégalement employés, comme de redéfinition des missions et de structures devenues surdimensionnées.

Ainsi, s'agissant de la mémoire, qui est une responsabilité essentielle de l'État, le rôle de la nouvelle direction de la mémoire, du patrimoine et des archives gagnerait à être clairement défini, compte-tenu de celui des administrations dépendant du ministère de la culture. En tout état de cause, elle devrait réexaminer les critères d'attribution des subventions ministérielles en fonction de l'importance des sites et des opérations. L'intégration de l'administration des anciens combattants à celle de la défense pourrait être, de même, l'occasion de mieux définir le rôle et le statut du centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés, et sa place dans l'Etat.

Les deux établissements publics sous tutelle devront évoluer eux aussi. Une réforme globale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre paraît nécessaire, portant sur sa structure, la composition de son conseil d'administration et sa présidence aussi bien que sur les modalités de son action sociale, l'avenir des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle qu'il gère, son organisation financière et comptable, et la mission de ses échelons déconcentrés, qui pourraient opportunément être redéployés. En ce qui concerne l'Institution nationale des invalides, les modalités de sa participation au service public hospitalier devront être rapidement définies et mises en œuvre.

Le régime des retraites, des pensions militaires d'invalidité et de la majoration spécifique des rentes mutualistes devrait donner lieu

à une révision du code des pensions militaires d'invalidité dans le sens d'une simplification et d'une clarification. Le régime d'exemption fiscale attaché à ces retraites et pensions appelle un réexamen.

Conçu pour l'essentiel voici 80 ans, le code des pensions militaires d'invalidité méconnaît en outre, en retenant le principe de l'irréversibilité des pensions et des allocations, la notion même de guérison et de progrès médical. L'indemnité de soins aux tuberculeux, caractéristique à cet égard, devrait être soumise à un contrôle rigoureux afin que cesse son attribution aux bénéficiaires dès lors qu'ils sont guéris.

L'organisation des frais de santé et de soins devrait, en tout état de cause, être rapprochée des procédures et des outils de maîtrise des régimes d'assurance maladie, notamment pour le carnet de soins et le contrôle médical. Mis en place à une époque où l'aide médicale était la seule alternative pour les non assurés sociaux, le dispositif des grands invalides de guerre paraît aujourd'hui disproportionné ; il est nécessaire pour le moins de simplifier sa gestion en forfaitisant la contribution de l'État à la branche maladie pour ce risque. L'évolution de l'activité des centres d'appareillage des anciens combattants conduira de même à intégrer ceux-ci à terme aux structures sanitaires de droit commun.

Le système des soins médicaux gratuits et des pensions militaires d'invalidité, destiné à répondre aux besoins de la nation en armes, tient lieu actuellement de régime de prise en charge des accidents du travail pour les militaires de carrière. Sans méconnaître le caractère spécifique du risque couru par ceux-ci, il apparaît souhaitable, alors que se met en place la professionnalisation de l'armée, d'instituer un régime propre des risques professionnels pour les militaires, qui pourrait être géré par la caisse nationale militaire de sécurité sociale.

Enfin, les relations entre l'État et les associations qui interviennent dans ce domaine devraient être revues dans le sens d'une plus grande clarté. Les associations qui tirent leurs ressources en grande partie de concours financiers publics ou d'appels à la générosité publique doivent s'astreindre à rendre compte exactement de l'emploi fait de ces ressources pour les missions énoncées dans leurs statuts ou annoncées aux donateurs ; elles donneront ainsi sa pleine justification à la reconnaissance d'utilité publique qui a souligné de longue date la part éminente qui est la leur dans l'effort de la collectivité nationale à l'égard des anciens combattants. De surcroît, elles trouveraient avantage à se rapprocher pour mieux coordonner leurs interventions dans le domaine de la mémoire.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1 – Expériences étrangères : États-Unis, Canada, Australie, Royaume-Uni, Allemagne	205
2 – Budget 1998 des anciens combattants	235
2 bis – Budget 1999 des anciens combattants	237
3 – Ressortissants de l'ONAC	239
4 – Grandes étapes de la législation des pensions militaires d'invalidité	241
5 – Calcul du taux des pensions militaires d'invalidité	245
6 – Cristallisation des tarifs des prestations servies aux anciens combattants d'Afrique	247
7 – Comparaison des rémunérations moyennes et des pensions « cristallisées »	249
8 – Statistiques « cartes et titres » 1998	250
9 – Observations sur les comptes d'emploi de l'Œuvre nationale du Bleu de France	251
10 – La « zone rouge » de Verdun	256
11 – Nécropoles nationales	257
12 – Observations sur les comptes d'emploi de l'association « Le Souvenir Français »	258

ANNEXE N° 1

**EXPÉRIENCES ETRANGÈRES : ÉTATS-UNIS, CANADA, AUSTRALIE,
ROYAUME-UNI, ALLEMAGNE¹³⁰**

**1° PRESENTATION D'ENSEMBLE POUR LES ÉTATS-UNIS, LE CANADA ,
L'AUSTRALIE ET LE ROYAUME-UNI**

- a) Dans les quatre États analysés, les modalités d'intervention auprès des anciens combattants présentent des conceptions différentes :

¹³⁰ Annexe établie, pour les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni, avec le concours d'un membre du National Audit Office du Royaume-Uni, affecté à la Cour en 1998 et, pour l'Allemagne, avec le concours de l'Agence financière pour l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques près l'Ambassade de France à Bonn.

Répartition des compétences des organismes d'État dans les pays étudiés				
	Etats-Unis	Canada	Australie	Grande-Bretagne
Responsabilité globale de la politique	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Ministère de la Défense
Pensions et indemnités	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Agence relevant du Ministère de la Défense
Soins de santé	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Ministère des anciens combattants	Ministère de la Santé
Cimetières et nécropoles	Ministère des anciens combattants Agence d'État Collectivités locales	Organisme international Ministère des anciens combattants	Organisme international Ministère des anciens combattants	Organisme international Ministère de la Défense

Aux États-Unis, au Canada et en Australie, les questions concernant les anciens combattants relèvent d'un ministère particulier. Au Royaume-Uni, par contre, les besoins des anciens combattants ne sont pas considérés comme spécifiques par rapport à l'ensemble de la population : il n'y a donc pas de ministère propre et le montant des ressources de l'Etat réservées aux anciens combattants est relativement modeste.

Aux États-Unis, le ministère a en charge les intérêts de tous les anciens combattants, qu'ils aient ou non souffert d'un préjudice du fait de leur service dans l'armée. Il fournit tous les services sans recours à la sous-traitance. Au Canada et en Australie, les services offerts sont limités en principe aux anciens combattants dont le niveau de vie a diminué à la suite de leur service dans l'armée. Au Canada, la prestation des soins de santé est confiée au secteur privé ; en Australie, la plupart des services sont sous-traités.

b) La proportion des anciens combattants dans la population des pays examinés et le niveau de ressources accordées par l'État sont présentés dans le tableau ci-après :

Statistiques générales				
	Etats-Unis	Canada	Australie	Royaume-Uni
Nombre des anciens combattants (milliers)	25 900	434	500	Inconnu
Pourcentage de la population	9,57 %	1,43 %	2,6%	Inconnu
Total des anciens combattants et personnes à charge (milliers)	70 000	Inconnu	500,0	15 500
Pourcentage de la population	26 %	Inconnu	2,67 %	26 %
Montant des subventions de l'Etat (millions – devise locale)	43 000	1 987	6 392	1 331
% PIB	0,50 %	0,23 %	1,40 %	0,19 %
Age moyen des anciens combattants	58	78	74	Inconnu

Près d'un Américain sur dix est un ancien combattant, près d'un sur quatre en ce qui concerne la population adulte masculine (en raison des guerres de Corée et du Vietnam). De ce fait, les questions relatives aux anciens combattants, dont l'âge moyen est de 58 ans, revêtent une grande importance politique. La part des anciens combattants au Canada et en Australie est plus modeste qu'aux États-Unis et l'âge moyen plus élevé.

c) Les dépenses de pensions et indemnités sont les plus élevées aux Etats-Unis :

Les coûts et les bénéficiaires de pensions dans les pays examinés				
	Etats-Unis	Canada	Australie	Royaume-Uni
Coût total des mesures en vigueur (millions de la devise nationale)	23 500	1 186	4 640	1 331
Coût total des mesures en vigueur (millions de francs)	131 955	4 288	16 850	12 489
Nombre des bénéficiaires	3 355 000	147 000	440 000	319 000
Coût par bénéficiaire (francs)	39 331	29 172	38 296	39 150
Coût total par rapport au PIB	0,27 %	0,14 %	1,01 %	0,19 %

Il en est de même pour les soins de santé, la comparaison devant toutefois être limitée aux États-Unis, au Canada et en Australie où les soins de santé relèvent d'un ministère d'État.

Coût du dispositif			
	Etats-Unis	Canada	Australie
Coût total (en millions de devises locales)	18 000	601	1 740
Coût par rapport au PIB	0,038%	0,019%	0,105%
Coût total (millions de francs)	101 072	2 172	6 319
Nombre des personnes traitées	3 142 000	145 700	341 142
Coût par personne traitée (en francs)	32 168	14 907	18 523

Au Royaume-Uni, les anciens combattants ont recours aux hôpitaux du ministère de la santé, éventuellement aux hôpitaux de l'armée si la maladie en cause doit y être mieux traitée. Dans les deux cas, les anciens combattants ne se voient pas accorder de régime particulier.

Au Canada et en Australie, le ministère passe des conventions avec des hôpitaux privés. Aux Etats-Unis, le ministère dispose de ses propres hôpitaux. Par ailleurs, les ministères américain et canadien ont développé les prestations de soins à domicile. Une baisse du coût des prestations est ainsi attendue et, aux Etats-Unis, la vente des hôpitaux publics est en cours.

d) Dans les pays examinés, différents organismes sont en charge des nécropoles et cimetières :

Statistiques sur l'entretien des tombes de guerre				
	Commission américaine des monuments de bataille	Ministère des affaires des anciens combattants (EU)	Commission des tombes de guerre du Commonwealth	Office des tombes de guerre australiennes
Coût (devise nationale - millions)	22,27	84,20	33,70	11,83
Coût (millions de francs)	125,02	472,79	316,21	42,96
Nombre total de cimetières	24	115	23 216	70
Nombre total de tombes	130 000	2 200 000	1 135 000	
Nombre de tombes en France	90 993		472 619	
Coût des activités en France (en millions de francs)	87,18		89,42	
Coût par tombe (francs)	958		189	

La Commission américaine des monuments de bataille a un coût d'entretien par tombe plus élevé que celui de la Commission des tombes de guerre du Commonwealth.

e) Le secteur bénévole joue un rôle majeur au Royaume-Uni et en Australie. Plus de 90 % des fonds des associations considérées proviennent de collectes ou du produit de placements financiers.

Analyse des sources et des frais de collecte des associations				
Nom de l'organisme	Pays	Sources principales du revenu		Part des frais de collecte
Association des Anciens combattants invalides	Etats-Unis	Dons et legs	79 %	29,8 %
		Investissements	15 %	
Association des Anciens combattants des guerres à l'étranger	Etats-Unis	Dons et legs	46 %	12,6 %
		Cotisations	17 %	
Légion britannique	Royaume-Uni	Quêtes	31 %	14,9 %
		Investissements	21 %	
Légion britannique d'Ecosse	Royaume-Uni	Cotisations	45 %	14,0 %
		Aides diverses	26 %	
Fonds Earl Haig d'Ecosse	Royaume-Uni	Quêtes	52 %	24,1 %
		Investissements	30 %	
Association des soldats, marins aviateurs et familles	Royaume-Uni	Aides diverses	43 %	2,4 %
		Fonds de l'Etat	41 %	
Ligue des anciens combattants et des armées	Australie	Cotisations	69 %	-
		Fonds de l'Etat	10 %	

Le tableau suivant montre les résultats obtenus lors de la grande quête de la commémoration du Royaume-Uni, le « Coquelicot » (Poppy Day). Il semblerait que le rendement des

appels à la générosité publique lancés dans les autres pays soit, comparativement, faible.

Données sur les quêtes du « Coquelicot »				
Nom de l'organisme	Recette totale	Coût unitaire de fabrication	% Rendement	Nombre vendu
Légion britannique	£15 millions	7,2p (0,65 franc)	591 %	34 millions
Fonds Earl Haig d'Ecosse	£0,98 million	20,8p (1,95 franc)	301 %	4,7 millions

2° LES ÉTATS-UNIS

Les anciens combattants représentent une part importante de la population des Etats-Unis : en juillet 1997, ils étaient près de 25,9 millions, soit 9,57 % de la population totale, et 26 % de la population adulte masculine.

En 1997, l'âge médian des anciens combattants était de 57,7 ans ; 36 % des anciens combattants étaient âgés de plus de 65 ans et 21 % de moins de 45 ans. Le ministère des anciens combattants estime qu'environ 8,2 millions d'anciens combattants (32 % du total) relèvent de la guerre du Vietnam et 7,1 millions (27 %) de la seconde guerre mondiale. Les anciens combattants américains ont un taux de chômage plus faible que la population civile, un niveau de formation supérieure ou universitaire plus élevé et un revenu médian supérieur de 9 % ; l'écart atteint 35 % pour les anciens combattants ayant plus de 65 ans.

Les intérêts des anciens combattants sont pris en compte par trois organismes :

le Ministère des anciens combattants (*Department of Veterans Affairs*) a en charge les soins de santé, les prestations et allocations ainsi que l'entretien des cimetières situés sur le territoire des États-Unis ;

la Commission américaine des monuments de batailles (*American Battle Monuments Commission*) veille à l'entretien des cimetières à l'étranger ;

l'Agence pour l'emploi et la formation des anciens combattants (*Veterans Employment and Training Service*) suit l'application des réglementations relatives à l'emploi des anciens combattants.

Pour l'exercice 1997-1998, le budget brut de ces trois organismes s'élève à US\$ 43 milliards, soit 0,50 % du PIB. Mais, outre l'intervention de l'Etat fédéral, les collectivités locales apportent leur contribution, en particulier dans le domaine des soins de santé et de l'entretien de leurs propres cimetières.

a) Ministère des anciens combattants

Le ministère, fondé en 1930, dispose d'un budget annuel net, pour l'exercice 1998/1999, de US\$ 42,8 milliards. Son effectif est constitué de 240 000 agents, ce qui en fait le deuxième ministère fédéral. Son budget est réparti entre quatre activités principales : les prestations et allocations (\$ 23,5 milliards) ; les soins de santé (\$ 18,1 milliards) ; le dispositif national des nécropoles (\$ 92 millions) ; les frais généraux d'administration et de construction (\$ 1,2 milliard). Le ministère estime que près de 70 millions de personnes, soit un tiers de la population des Etats-Unis, ont droit à ses prestations et services (anciens combattants, personnes à charge, survivants d'un ancien combattant).

Les prestations et allocations

Le Département fournit chaque année à 2,7 millions d'anciens combattants et à 655 000 survivants un très large éventail d'aides qui recouvrent cinq catégories principales :

- des indemnités. Les anciens combattants et leurs survivants sont indemnisés pour la perte de revenu provoquée par l'incapacité, la maladie ou la mort résultant du service actif en temps de guerre ou aggravée par lui ;

- des pensions. Des pensions sont versées aux anciens combattants nécessiteux ou à leurs survivants, dont l'invalidité, totale et définitive, est survenue lors du service armé. Elles sont accessibles aux anciens combattants qui ont passé au moins un jour en zone de guerre ;

- de la formation. Des cours de réinsertion sont destinés aux anciens combattants ainsi qu'aux réservistes et aux ressortissants de la National Guard. Un service de rééducation et de conseil est proposé aux anciens combattants devenus invalides du fait de leur service dans les forces armées ;

- la garantie de prêts immobiliers. Le Département s'engage à garantir jusqu'au quart d'un prêt immobilier. Cette mesure permet aux

anciens combattants d'accéder à la propriété sans verser d'acompte ou en profitant d'un taux d'intérêt bonifié ;

- des assurances subventionnées. Le ministère administre sept programmes d'assurance-vie qui, en septembre 1997, fournissaient une couverture s'élevant à \$ 24 milliards au profit de 2,6 millions d'anciens combattants.

Les montants annuels pour les bénéficiaires des pensions et indemnités versées en juin 1998 étaient les suivants :

Indemnités et pensions versées par le ministère des anciens combattants		
	Païement annuel (US\$)	Equivalent en francs
Indemnité d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité à 100 %	23 568	132 452
Revenu minimal garanti pour les anciens combattants inaptes au travail, en besoin d'assistance et d'aide régulière.	13 859	77 888
Revenu minimal garanti pour un ancien combattant invalide	10 591	59 521
Revenu minimal garanti pour les anciens combattants inaptes au travail, sans personne à charge	8 665	48 697
Pension aux titulaires de la Médaille d'honneur	4 800	26 976
Allocation veuvage pour un décès survenu après janvier 1993	10 200	57 324
Allocation orphelin	1 476	8 295

Source : Ministère des anciens combattants des Etats-Unis

Le taux maximal d'indemnité de \$ 23 568 par an peut être majoré en fonction d'un(e) conjoint(e) (de US\$ 408 à US\$ 1 344) et d'un(e) enfant (de US\$ 216 à US\$ 720).

Le ministère dispose de près d'une centaine d'indices d'évaluation, qui recouvrent des critères de qualité, d'efficience, d'économie et d'efficacité.

Principaux indices d'évaluation du ministère des anciens combattants :

	1995	1996	1997
Part des appels téléphoniques au ministère restant sans réponse	55%	48%	45%
Délai d'instruction moyen d'une première demande d'indemnité (en jours)	161	144	133
Délai d'instruction moyen d'une première demande de pension	98	85	77
Valeur des avantages financiers découlant des contrôles internes et des inspections du service des soins de santé (millions)	\$373	\$100	\$104
Coût direct unitaire du traitement d'une première demande d'indemnité	-	-	\$115
Taux de précision du calcul du montant à payer	92,8%	93,9%	92,9%

Source : Ministère des anciens combattants des États Unis

Soins de santé

Le budget alloué aux soins de santé, soit \$18 milliards, finance 45 798 lits dans 172 hôpitaux ainsi que 419 services isolés de consultations externes et 130 maisons de repos et de retraite. Toutes les spécialités sont accessibles, soit dans le secteur privé, soit dans le secteur public. Plusieurs programmes spécifiques ont par ailleurs été créés afin d'assister les anciens combattants sans-abri, réhabiliter les drogués et les alcooliques et soulager les symptômes de troubles psychiques. Le ministère estime à environ 3,4 millions le nombre de particuliers qui ont recours chaque année à ses services.

Plus de la moitié des médecins américains en exercice ont été formés en partie au sein du dispositif des soins de santé du ministère, dont les centres de recherche jouissent d'une grande notoriété.

Afin d'orienter ses ressources vers les plus nécessiteux, le ministère a divisé en six catégories les bénéficiaires de ses services : la priorité revient aux anciens combattants invalides à 50 % ou plus en raison de leur service dans les forces armées. La dernière catégorie concerne les anciens combattants dont l'invalidité ne résulte pas de leur service sous les drapeaux et qui peuvent contribuer aux dépenses.

Jusqu'en 1995, selon le General Audit Office, les pratiques du ministère avaient du retard en matière d'offre de soins de santé par rapport aux secteurs privé et bénévole et au reste du secteur public ; ces pratiques reposaient en effet beaucoup plus sur le traitement en milieu hospitalier qu'en service de consultation externe. Le General Audit Office estime en outre que, dans les 15 prochaines années, plus de 80 % des lits actuels des hôpitaux ne seront plus nécessaires.

Afin d'améliorer l'efficacité de la politique des soins de santé, le ministère a mis en place plusieurs réformes :

- remplacement de ses quatre grandes régions par 22 "réseaux", chargés de rendre les soins plus accessibles aux anciens combattants, dans une logique de proximité ;
- ouverture de ses services excédentaires à un public plus large que celui des anciens combattants afin d'assurer l'avenir de ses hôpitaux par la réduction des coûts unitaires et l'apport de ressources supplémentaires ;
- sous-traitance de quelques-unes de ses fonctions et recherche d'économies et d'efficacité dans l'offre de soins de santé

(recours aux consultations externes, par exemple). Le ministère prévoit cependant qu'avant la fin de 1999, deux tiers des dépenses de soins de santé seront consacrées aux consultations externes.

Ici encore, le ministère dispose de sondages lui permettant d'estimer la qualité et l'efficacité de ses interventions.

Echantillon des résultats de sondages effectués par le ministère			
	1995	1996	1997
Part de la clientèle des services de santé estimant que le service rendu est très bon ou excellent – malade hospitalisé.	60,0%	65,0%	65,0%
Part de la clientèle des services de santé estimant que le service rendu est très bon ou excellent - malade en consultation externe.	60,0%	61,0%	63,0%
Part de la clientèle estimant que les services de soins de santé rendus par le ministère sont équivalents ou meilleurs que ceux d'autres organismes.	74,7%	77,9%	78,4%

Source : Ministère des anciens combattants des Etats-Unis

Cimetières et nécropoles

Tout ancien combattant, ainsi que les membres de sa famille, a le droit d'être enterré dans un cimetière ou une nécropole d'État. A cet égard, le ministère se charge de l'entretien de 2,2 millions de tombes dans 115 nécropoles et de 34 autres cimetières, dont quelques-uns de la Confédération. Le ministère prévoit un accroissement du nombre annuel d'enterrements, qui devrait passer de 73 007 en 1997 à 106 200 en 2008.

Traitement des contentieux

Les appels à l'encontre des décisions du ministère en matière de pensions et de prestations ou d'accès aux soins de santé gratuits sont traités par le tribunal d'appel des anciens combattants (*Board of Veterans Appeals*), qui a statué sur 43 000 appels au cours de l'exercice 1996/1997. Les appels contre ses jugements relèvent de la Cour des affaires des anciens combattants (*Court of Veterans Affairs*), indépendante du ministère.

b) Service pour l'emploi et la formation des anciens combattants

Le chômage des anciens combattants est depuis longtemps considéré comme un problème grave aux Etats-Unis. Cette question relève du ministère du travail dont le service de l'emploi et de la formation des anciens combattants (*Veterans Employment and Training Service*) administre des programmes et diverses interventions destinées à aider les anciens combattants dans leur

recherche d'emploi ou de formation, la priorité étant donnée aux invalides et aux anciens combattants de la guerre du Vietnam.

Ce service veille aussi à ce que les droits préférentiels des anciens combattants auprès d'autres services soient préservés. Ainsi, chaque État est tenu d'accorder la priorité aux anciens combattants dans le cadre des prestations du dispositif du Service de l'emploi. Par ailleurs, les entrepreneurs fédéraux et les autorités fédérales sont supposés donner aux anciens combattants la priorité dans le domaine de l'emploi.

c) Commission américaine des monuments de bataille

La Commission (*the American Battle Monuments Commission*) est une agence indépendante des départements ministériels. Fondée en 1923 afin de coordonner les mémoriaux et les cimetières des combattants morts au champ d'honneur, elle a pour mission d'administrer, gérer et entretenir dans 15 pays près de 130 000 tombes, réparties en 24 nécropoles, et 22 mémoriaux qui répertorient 94 000 noms de disparus.

Environ neuf millions de personnes visitent chaque année les cimetières de la Commission. Parmi ses activités, elle propose un service de décoration florale des tombes et des mémoriaux et adresse une photographie de la décoration aux parents survivants.

La commission est chargée également de l'édification des mémoriaux sous l'autorité du Congrès. Cinq mémoriaux ont, à ce jour, été construits. Le sixième sera érigé à Washington afin de commémorer les sacrifices et les exploits des 16,5 millions d'hommes et de femmes qui ont servi dans l'armée américaine durant la seconde guerre mondiale. Le projet, dont le coût est estimé à \$ 100 millions, sera financé en partie par la vente, par le Trésor, de pièces commémoratives, mais principalement par des parrainages et par un appel à la générosité publique.

La Commission disposait, en 1997, d'un budget global de US \$ 22,3 millions, utilisé à 70 % pour des dépenses en Europe. Son effectif, en baisse de 10 % depuis 1970, était de 369 agents en décembre 1997 : 310 agents sont des ressortissants étrangers et 15 % exercent leur activité dans les centres administratifs.

d) Le secteur bénévole

La Légion américaine (*The American Legion*), l'Association des Anciens combattants américains invalides (*Disabled American Veterans*) et l'Association des Anciens combattants des guerres à l'étranger (*Veterans of Foreign Wars*) proposent à leurs adhérents un service de conseil et de représentation relatif aux droits et prestations, un service d'information sur l'accès aux aides allouées par le ministère, un service de réinsertion et le maintien de l'esprit communautaire dans le monde des anciens combattants.

L'Association des Anciens combattants américains invalides a mis en place, au profit des anciens combattants et de leur famille, des aides financières d'un montant de US\$ 1,9 milliard pour l'exercice 1996-1997.

La Légion américaine compte près de 3 millions d'adhérents. Elle s'intéresse essentiellement aux questions de patriotisme, par exemple la protection du drapeau américain. Cependant, la Légion finance un certain nombre d'activités en direction des jeunes.

La plupart des fonds des trois associations proviennent de dons et du parrainage d'entreprises. L'Association des Anciens combattants des guerres à l'étranger organise une quête, le « Coquelicot », mais son produit est faible par rapport à ses autres sources de revenu.

3° LE CANADA

En mars 1998, le Canada comptait environ 434 000 anciens combattants, soit 1,43 % de sa population totale (un quart des hommes de 65 ans). Le nombre d'anciens combattants devrait être approximativement de 383 000 en 2000 et 144 000 en 2010. L'âge moyen estimé des anciens combattants est de 77 ans en 1999 ; 99 % d'entre eux ont au moins 65 ans et 66 % au moins 75 ans.

Le ministère des anciens combattants du Canada a en charge les pensions, les prestations, les soins de santé et l'organisation des commémorations.

a) Ministère des anciens combattants du Canada

En 1995-1996, 217 000 personnes environ bénéficiaient d'un service ou d'une prestation du ministère, dont approximativement 121 000 anciens combattants, 70 500 survivants et 25 500 anciens membres de l'armée canadienne. Le budget brut du Ministère, pour l'exercice 1997-1998, s'élevait à C\$ 1 987 millions (1,2 % des dépenses brutes de la fonction publique et 0,23 % du PIB) : les dépenses liées à l'exécution des programmes et les frais administratifs en représentaient 7,3 %.

Le ministère a mis en œuvre deux grandes réformes : le remaniement des prestations, nécessitant l'informatisation des renseignements recueillis sur les bénéficiaires ; le changement d'approche, passant par un service " axé sur le client ".

Pensions et indemnités

Au cours de l'exercice 1996-1997, 147 000 personnes environ ont perçu des pensions et des prestations (C\$ 1 186 millions). Les allocations versées comprennent des pensions d'invalidité, des prestations pour bravoure, des indemnités de prisonnier de guerre, diverses allocations spéciales ainsi que des prestations aux survivants et aux personnes à charge.

Les pensions d'invalidité sont calculées sur une échelle de 0 % à 100 %, et sont augmentées en fonction du nombre de personnes à charge. Les pensions et les indemnités sont réajustées annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Les pensions attribuées par le ministère des anciens combattants ⁽¹⁾			
	Paiement annuel (C\$)	Rapport au revenu moyen annuel	Equivalent du paiement en francs
Indemnité d'invalidité de 100 %	20 594	65 %	74 550
Prestation d'invalidité exceptionnelle	3 634 -10 902	12 % - 35 %	13 155 – 39 465
Prestation d'assistance	2 181 -13 628	7 % - 43%	7 895 – 49 333
Allocation veuvage de 100 %	15 446	49,9 %	55 915

Source : Ministère des Anciens combattants du Canada

(1) Taux de pensions en vigueur au 1^{er} janvier 1998.

Les pensions sont versées aux anciens combattants des forces armées et de la marine marchande ainsi qu'aux personnes à charge ou à leurs survivants, en cas d'invalidité ou de décès liés au service. Les anciens combattants des forces armées qui répondent à

des exigences relatives à la résidence et certains civils qui ont servi au sein d'organismes d'appui des forces armées sont également éligibles.

Au cours de l'exercice 1997/1998, le délai moyen de traitement d'une première demande de pension était de cinq mois.

Les appels contre les décisions d'attribution des pensions et prestations sont portés devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), lequel dépend directement du Ministre. Le ministère fournit aux anciens combattants et aux autres personnes éligibles des conseils juridiques et un service de représentation par avocat. Pour l'exercice 1997-1998, le tribunal a traité 7 500 cas de révision et 3 000 appels.

Le ministère attribue aux anciens combattants ou à des survivants au revenu modeste une allocation qui constitue un revenu minimum. Celui-ci s'élève à C\$ 11 726 par an pour un veuf ou une veuve et à C\$ 19 900 par an pour un ancien combattant marié, un veuf ou veuve avec deux enfants.

Le concept de partenariat devient un élément de plus en plus important des modalités de travail du ministère. Le Partenariat dans l'économie du savoir réunit ainsi le gouvernement fédéral et celui de la province de l'Île du Prince-Édouard, des établissements de formation et le secteur privé afin d'améliorer les services aux usagers et de créer des emplois stimulants dans les industries du savoir, tout en partageant les économies susceptibles de résulter de ces mesures. Le ministère a contribué à ce projet à concurrence de C\$ 100 000 (sur un coût global de C\$ 1 million).

Soins de santé

Le service des soins de santé vise à "promouvoir l'indépendance, l'autonomie et le bien-être des anciens combattants et d'autres personnes admissibles". Le coût total du service s'est élevé à C\$ 600,7 millions.

En vertu de la loi constitutionnelle de 1986, la responsabilité première de la prestation des soins de santé incombe aux provinces. Il appartient cependant au ministère de combler le différentiel existant entre les prestations attribuées par les provinces et celles prévues par les textes. Ainsi, au cours des dernières années, certaines provinces ont décidé d'exclure les anciens combattants des programmes locaux de distribution de médicaments. Les dépenses additionnelles du ministère se sont, dès lors, élevées à C\$ 37,9 millions par an.

Les bénéficiaires d'une pension d'invalidité peuvent être soignés aux frais du ministère pour des affections leur donnant droit à pension. Par ailleurs, les anciens combattants souffrant d'une affection n'ouvrant pas droit à pension peuvent recevoir des traitements dès lors que cette affection n'est pas couverte par un régime provincial d'assurance-maladie et qu'ils bénéficient des services entrant dans le cadre du Programme pour l'autonomie des anciens combattants (cf. ci-après). Ils bénéficient des mêmes droits en cas de faible revenu.

Les besoins des anciens combattants dans le domaine des soins de santé sont à présent liés aux problèmes de vieillissement. Trois programmes traitent de ces questions :

- Le programme pour l'autonomie des anciens combattants comporte des soins à domicile, des soins ambulatoires, des services de transport à l'occasion d'activités sociales, des adaptations du domicile. En juin 1998, environ 72 000 anciens combattants bénéficiaient de ce programme ;

- Le programme des avantages médicaux comprend des services personnalisés tels qu'évaluations globales, conseils et gestion de cas, défense des droits, orientation vers d'autres organismes communautaires. Le règlement des dépenses a été sous-traité, pour la période 1995-2000, à un organisme de droit privé, la Croix Bleue du Canada ;

- Le programme des soins de longue durée concerne les soins prodigués dans un établissement appartenant au ministère, aux collectivités locales ou à d'autres organismes conventionnés.

Depuis 1963, le gouvernement fédéral a eu pour politique de céder ses hôpitaux aux provinces : la cession du dernier hôpital est en cours.

Engagée au titre du partenariat, la récente initiative de coordination des soins de santé réunit neuf ministères et organismes fédéraux, encadrés par le ministère des anciens combattants. Elle vise à obtenir un niveau satisfaisant de produits et de services de soins de santé spécifiques pour les ressortissants de l'Etat fédéral au coût le plus bas, grâce à la coordination des efforts déployés.

Mémoriaux et nécropoles

Le service de la Commémoration du ministère a en charge :

- les programmes pédagogiques et les campagnes d'information du public ;
- la conception de la mise en valeur et la protection des champs de bataille et autres mémoriaux ;
- l'entretien des sépultures de guerre et des cimetières et l'aide financière à l'occasion des funérailles et de l'inhumation. A ce titre, le ministère assure l'entretien de 200 000 tombes au Canada, situées dans deux nécropoles, et de sépultures réparties dans de nombreux cimetières privés. Les éligibles, essentiellement les bénéficiaires d'une aide du ministère, peuvent se voir accorder, en fonction de leurs ressources, une aide couvrant tout ou partie des frais de funérailles et d'inhumation, d'édification de monument funéraire ;
- l'organisation de cérémonies et de pèlerinages à l'étranger ;
- le rassemblement et la conservation des archives.

Le ministère cherche à établir des relations de partenariat avec d'autres organismes tant au Canada qu'à l'étranger et étudie d'autres méthodes de prestation de services, alimentées par des recettes provenant de parrainages.

Le Canada contribue aussi pour 10 % au budget de la Commission des tombes de guerre du Commonwealth (*Commonwealth War Graves Commission*).

b) Le secteur bénévole

La Légion royale canadienne (Royal Canadian Legion), fondée en 1925, a rassemblé plus de 15 petits organismes. Elle disposait, en 1996, d'un budget de près de C\$ 120 millions. Son effectif est constitué de 6 615 agents (à temps plein ou à temps partiel). La Légion est partiellement alimentée par le produit de la quête du « Coquelicot ».

Elle dispose d'un réseau de maisons de retraite. Par ailleurs, elle est active auprès des jeunes, attribuant des aides ainsi que des bourses.

4° L'AUSTRALIE

La plupart des anciens combattants et de leurs veufs ou veuves ont plus de 70 ans et près d'un tiers des ayants droit aux soins de santé vivent dans des zones rurales ou isolées. Plus de 500 000 anciens combattants, veufs ou veuves et orphelins bénéficient de prestations servies par l'État.

Quatre agences sont chargées de la mise en œuvre de la politique de l'Etat :

- La *Repatriation Commission* est chargée de l'attribution des pensions et des prestations, des soins de santé ; le ministère des anciens combattants (*the Department of Veteran Affairs*), qui apporte un soutien administratif à la Commission, n'est directement responsable que de l'octroi de certaines prestations de logement, notamment des hypothèques et assurances subventionnées ;

- La Commission de l'éducation des enfants d'anciens combattants (*The Veterans' Children Education Board*), service de la *Repatriation Commission*, a en charge le conseil, l'orientation et le soutien aux enfants éligibles ;

- L'Office des tombes de guerre australiennes (*Office of Australian War Graves*) commémore le sacrifice des Australiens morts pendant ou à la suite de leur service sous les drapeaux ;

- Le Souvenir de guerre australien (*The Australian War Memorial*) est chargé d'honorer les morts des guerres auxquelles a participé l'Australie, de conserver leur mémoire et le patrimoine militaire.

Le coût total de la politique des anciens combattants s'élevait, pour l'exercice 1996-1997, à A\$ 6 392 millions (1,40 % du PIB).

Les évolutions récentes les plus importantes de la politique sont :

- le recours à l'externalisation pour les soins de santé : tous les hôpitaux de la *Repatriation Commission* ont été transférés au secteur public ou vendus au secteur privé ;

- le recours plus fréquent aux partenariats, en particulier dans le domaine des soins de santé ;

- le renforcement des services de soins de santé en secteur rural ;
- l'affinement des modalités d'octroi des aides ;
- la mise en place d'initiatives nouvelles au profit des anciens combattants plus jeunes ;
- l'examen des besoins des anciens combattants du Vietnam.

a) Les indemnités et pensions

Le coût total des pensions et indemnités versées par l'Etat australien s'est élevé, pour l'exercice 1996-97, à A\$ 4,64 milliards : soutien au revenu, indemnités, soutien au logement, assistance devant le tribunal de révision des allocations allouées aux anciens combattants. Les pensions, indemnités et autres prestations financières sont réajustées deux fois par an en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Soutien au revenu

L'objectif du programme de soutien au revenu est de compenser pour les anciens combattants et les personnes à leur charge le vieillissement prématuré et la perte de revenu induits par la guerre en leur permettant de jouir d'un niveau de vie au moins équivalent à celui octroyé par l'Etat pour d'autres régimes de soutien au revenu.

La principale mesure est la pension de l'armée. Sa base de calcul est la même que celle des pensions de vieillesse et d'invalidité versées par le ministère de la sécurité sociale. Les pensions ont atteint, en 1996-1997, un montant de A\$ 2,71 milliards ; elles prennent en compte les ressources du bénéficiaire.

La pension est allouée aux anciens combattants environ cinq ans avant les autres retraités (55½ ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes). La pension est également attribuée aux anciens combattants invalides du travail. Dans l'hypothèse où le bénéficiaire décide de reporter la date de son départ à la retraite, il bénéficie d'une prime versée forfaitairement et exempte d'impôt lorsqu'il met fin à son activité professionnelle.

Principales sources de revenu émanant de la <i>Repatriation Commission</i>			
Libellé	Les éligibles	Montant annuel (A\$)	Montant annuel (Fr)
Pension de service	Pensionnaire célibataire	9 220	33 469
	Pensionnaire marié	7 691	27 918
Soutien supplémentaire de revenu	Veufs et veuves à faible revenu	3 123	11 336
Subvention de loyer	Pensionnaires à faible revenu versant un loyer supérieur à un certain seuil.	Maxima de 1 836 à 1 945	6 665 – 7 060

Source : Ministère australien des anciens combattants

D'autres prestations sont accordées en cas de revenus modestes.

Les indemnités

Les indemnités visent à compenser les effets sur le mode de vie (y compris l'emploi) des atteintes à l'intégrité physique ou mentale résultant d'une invalidité survenue du fait du service sous les drapeaux. Leur montant a été, sur l'exercice 1996-1997, de A\$ 1,89 milliard. Ces prestations sont exonérées d'impôts et leur calcul ne tient compte ni du revenu ni des biens du bénéficiaire.

Le traitement des dossiers s'appuie sur un système informatique « expert ». Le ministère estime que ce logiciel a contribué à augmenter la fiabilité des décisions prises et à diminuer le délai moyen d'instruction des demandes, lequel est passé de 102 jours en 1995-1996 à 77 jours en 1996-1997.

Les indemnités principales sont répertoriées dans le tableau suivant.

Taux des indemnités versées par la <i>Repatriation Commission</i>			
	Paiement annuel (AUS \$)	Rapport au revenu moyen	Equivalent en francs
Taux d'invalidité de 100 %, pour un pensionnaire inapte au travail	22 838	59,6 %	82 902
Taux d'invalidité de 100 %, pour un pensionnaire apte au travail	6 282	16,4 %	22 804
Pension de veuvage	9 220	24,1 %	33 479
Pension d'orphelin (ancien combattant décédé)	1 570	4,1 %	5 699
Pension d'orphelin (les deux parents décédés)	3 141	8,2 %	11 402
Dispositif d'éducation - écoliers du primaire	160	0,4 %	581
Dispositif d'éducation - écoliers du secondaire et plus	858 - 6 900	2,2 % - 18,0 %	3 115 – 25 047
Dispositif d'éducation - double orphelin	4 182 - 8 383	10,9 % - 21,9 %	15 181 – 30 430

Source : Ministère australien des anciens combattants

Le dispositif d'éducation (*Veterans' Children Education Scheme*) propose aux enfants de certains anciens combattants décédés, aveugles ou invalides (totalement ou partiellement) un soutien et une assistance financière.

Soutien au logement

Le ministère attribue environ A\$ 31,9 millions d'aides au logement en subventionnant, dans le cadre d'une convention avec un établissement bancaire, le versement de prêts à des taux d'intérêt relativement bas. Le prêt maximum est de A\$ 25 000 (soit 91 000 francs), remboursable sur 25 ans. Pour les nouveaux emprunteurs, le taux d'intérêt est figé à 6,85 %.

Services de conseil

Au cours de l'exercice 1996-1997, le ministère a consacré A\$ 21,51 millions à la réalisation de ce programme, destiné à fournir aux anciens combattants et à leurs familles, en particulier aux participants de la guerre du Vietnam et aux anciens combattants les plus jeunes, des services intégrés et de haute qualité, pour le développement social, la réhabilitation et la réinsertion, et l'orientation vers les services spécialisés. 204 conseillers sont chargés de contacter les anciens combattants à cette fin. Leur action est complétée par un service téléphonique d'aide et de conseil, confié à l'Armée du Salut.

b) Soins de santé

L'accès aux soins de santé est fonction de l'éligibilité aux pensions et aux indemnités du ministère. Cependant, du fait de leur statut, les anciens combattants ont également droit au traitement de certaines maladies liées ou non au service sous les drapeaux, telles que la néoplasie maligne, la tuberculose pulmonaire ou les troubles dus à des traumatismes psychologiques. Pour l'exercice 1996-1997, le coût brut s'est élevé à 1,74 milliard de dollars.

Services de santé

Pour l'exercice 1996-1997, le coût des soins de santé médicaux, hospitaliers et autres est de l'ordre de A\$ 1 610 millions (frais généraux compris).

A la fin de l'année 1997, tous les hôpitaux du ministère avaient été vendus au secteur privé ou transférés aux États membres de la Fédération d'Australie. Cependant, les anciens hôpitaux de la

Commission sont tenus de continuer à traiter les anciens combattants ou leurs veuves. Les centres d'appareillage ont également été transférés aux États.

Désormais, les soins de santé sont assurés dans le cadre de conventions passées avec les hôpitaux privés ainsi qu'avec ceux des États. Le ministère a classé les hôpitaux en trois groupes :

- les hôpitaux publics et les anciens hôpitaux de la Commission, où les anciens combattants et leurs veuves ou veufs peuvent recevoir gratuitement, dans des cabinets privés, les soins dispensés par leur propre médecin. L'approbation préalable du ministère n'est pas exigée ;

- les hôpitaux privés conventionnés, auxquels le patient peut recourir quand le traitement requis ne peut être proposé dans des délais convenables par l'un des hôpitaux susmentionnés. L'approbation préalable du ministère est requise ;

- les hôpitaux privés non conventionnés, dans lesquels un patient peut être admis si le service requis est indisponible dans les autres structures. L'approbation préalable est exigée.

Afin de suivre la qualité et l'efficacité des établissements hospitaliers publics et privés conventionnés, le ministère a créé une base de données relative aux coûts et aux types de soins pratiqués.

Enfin, 13 300 médecins généralistes (85 % du total des médecins généralistes) ont passé des conventions avec la Commission, ce qui leur permet d'offrir leurs services aux anciens combattants et aux veuves ou veufs de guerre. Des contrats ont également été passés avec des spécialistes et des fournisseurs de produits à caractère médical. La Commission a établi aussi une liste précisant les médicaments pour lesquels l'approbation préalable du ministère est requise et définissant une approche rationnelle et méthodique pour prescrire, dispenser et utiliser les médicaments.

Soins de vieillesse

En 1996-1997, le ministère a consacré A\$ 68,4 millions aux soins de vieillesse et à l'animation socioculturelle.

Les maisons de retraite appartiennent à des associations d'anciens combattants et à des organismes bénévoles. Les coûts sont pris en charge pour la plupart par le ministère de la santé et des services familiaux (*Department of Health and Family Services*).

Cependant, la *Repatriation Commission* peut contribuer aux coûts. Le ministère des anciens combattants participe aussi à hauteur de 10 % de son budget au soutien de ces organisations.

Le ministère utilise plusieurs outils d'évaluation :

Les principaux instruments d'évaluation du service des soins de santé australien

Mesure	Résultat
Niveau de satisfaction des fournisseurs de soins de santé	60 % de satisfaits
Niveau de satisfaction des anciens combattants et des veufs ou veuves	98,4 % de satisfaits
Niveau de traitement des plaintes dans les délais prévus	Objectif réalisé
Étude sur les raisons pour lesquelles le coût moyen de traitement dans certains Etats est supérieur de 5 % à la moyenne nationale	Mise en place en cours
Traitement des demandes d'approbation préalable en moins de sept jours (sur 100 %)	Objectif non atteint

Source : Ministère des anciens combattants d'Australie

c) Mémoires et nécropoles

Doté, pour l'exercice 1996-1997, d'un budget de A\$ 11,83 millions, l'Office des tombes de guerre australiennes est chargé de trois missions : la commémoration des combattants australiens morts sous les drapeaux, l'édification de mémoires, l'entretien des tombes des deux guerres mondiales pour lequel il a reçu délégation de la Commission des tombes de guerre du Commonwealth. Il entretient plus de 70 cimetières et cinq mémoires, en Australie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

En 1997, le Bureau a entrepris une action de mémoire rappelant les exploits et les souffrances des anciens combattants. Il a notamment réalisé une piste de randonnée de 4,5 kilomètres, à la mémoire des 60 000 prisonniers de guerre qui travaillaient sur le chemin de fer reliant Moulmein (Birmanie) à Ban Pong en Thaïlande (12 000 sont morts), créé un parc commémoratif à Sandakan (Malaisie) sur le site d'un camp d'internement où six prisonniers de guerre seulement sur plus de 2 500 militaires britanniques et australiens ont survécu, aménagé à Canberra un parc à la mémoire des morts de la guerre de Corée, pour un budget de A\$ 200 000 que compléteront un appel à la générosité publique et des parrainages.

d) Le secteur bénévole

La Ligue des anciens combattants et des armées d'Australie (*Returned and Services League of Australia*) dispose de ressources importantes, essentiellement au niveau de ses branches provinciales autonomes. Ainsi, les dépenses en capital de la branche du Queensland se sont élevées à plus de A\$ 10 millions en 1997.

Les branches assurent le suivi des services accessibles aux anciens combattants auprès du ministère de leur province ; quelques-unes entretiennent également des maisons de repos (773 pour celle du Queensland). Chacune procède à sa propre collecte de fonds ; celle de Victoria vit essentiellement du produit de la quête du « Coquelicot » (A\$ 1,1 million en 1997), alors que celle du Queensland s'est assuré un revenu de plus de A\$ 5 millions en 1997 avec la vente des billets des Unions d'Art.

L'association « l'Héritage d'Australie » (*Legacy Australia*) fournit, quant à elle, un service de conseils et octroie des aides financières aux veuves et aux personnes à charge des anciens combattants décédés. Ses ressources sont alimentées en partie par un appel à la générosité publique qui lui permet d'obtenir, chaque année, environ A\$ 2 millions.

5° LE ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni octroie aux anciens combattants des pensions, complétées par d'autres prestations liées à l'invalidité ou aux blessures reçues, et alloue des pensions aux survivants. En l'absence de ministère spécifique, ces opérations sont confiées à plusieurs organismes :

- Les pensions sont attribuées par le ministère de la défense ;
- Les prestations d'invalidité et les pensions accordées aux survivants relèvent de l'Agence des pensions de guerre (*the War Pensions Agency*), dépendant du ministère de la sécurité sociale ;
- Les indemnités allouées aux civils et à certains militaires blessés lors d'attentats terroristes incombent à la Caisse d'indemnisation des victimes d'actes criminels (*the Criminal Injuries Compensation Authority*), qui dépend du ministère de l'intérieur ;
- L'entretien des cimetières et des nécropoles relève de la Commission des tombes de guerre du Commonwealth (*the Commonwealth War Graves Commission*).

Hormis ces mesures, le dispositif du Royaume-Uni ne reconnaît pas aux anciens combattants de besoins spécifiques par rapport à l'ensemble de la population. L'État britannique n'a pas évalué la population d'anciens combattants ou de personnes à charge. Cependant, la principale association d'anciens combattants, la Légion royale britannique, estime à 15-16 millions le nombre de personnes qui ont droit à ses aides, soit environ un quart de la population.

a) Le ministère de la défense

Pour bénéficier d'une pension militaire, une période minimum de 16 ans sous les drapeaux est exigée ; le montant attribué est fonction de l'échelon atteint et de la durée de service.

L'armée met deux hôpitaux à la disposition des pensionnés de guerre pour les soins liés aux invalidités ouvrant droit à pension. Elle entretient trois cimetières dédiés aux anciens combattants décédés après la seconde guerre mondiale.

b) Agences

Agence des pensions de guerre

Tout militaire atteint dans son intégrité physique a droit à une pension d'invalidité dès lors que la blessure ou l'invalidité est imputable au service, soit dans le cadre d'opérations de guerre soit en temps de paix. Les mêmes dédommagements sont prévus pour les marins de la marine marchande et les gardes-côtes dont les blessures ou les maladies résultent d'actes de guerre ou d'une détention par l'ennemi. Les Polonais qui ont servi sous le drapeau britannique et ont été blessés pendant la guerre de 1939-1945, ainsi que les civils blessés par l'ennemi, se voient attribuer les mêmes pensions et indemnités.

L'agence propose aussi, au niveau national, un service de conseil, de renseignement et d'assistance destiné aux anciens militaires et à leurs veuves ou veufs. Elle met à la disposition des Polonais qui ont servi sous commandement britannique pendant la seconde guerre mondiale une maison de repos et de soins résidentiels.

Pensions, allocations et indemnités attribuées par l'Agence des pensions de guerre ⁽¹⁾			
	Versement annuel (£)	Rapport au revenu moyen	Equivalent en francs
Pension annuelle d'invalidité de guerre à 100 %	£5 797	25,0 %	54 376
Pension annuelle d'invalidité de guerre à 20 %	£1 159	5,0 %	10 871
Pension complémen-taire d'inadaptabilité au travail	£3 582	15,4 %	33 599
Allocation d'assistance permanente	£1 092-£4 383	4,7 %-18,9 %	10 243-41 113
Indemnité de niveau de vie	£2 185	9,4 %	20 495
Allocation d'invalidité très grave	£2 192	9,4 %	20 561
Allocation d'invalidité lourde	£1 096	4,7 %	10 280
Allocation supplémen-taire de mobilité	£2 085	9,0 %	19 557
Allocations veuvage (selon l'échelon atteint par le décédé)	£4 378-£4 677	18,8 %-20,1 %	41 066-43 870
Allocations veuf (somme forfaitaire)	£5 190	22,3 %	48 682
Majorations aux alloca-tions de veuvage/veuf : prestation pour le premier enfant	£744	3,2 %	6 979
Majorations aux alloca-tions de veuvage/veuf : prestations pour les autres enfants	£817	3,5 %	7 663

Source : Agence des pensions de guerre

(1) Taux en vigueur depuis avril 1998.

La pension maximale versée à un ancien combattant grièvement blessé est équivalente au quart du revenu moyen. En janvier 1998, l'agence versait 261 000 pensions d'invalidité de guerre et 58 000 allocations de veuvage. Pour l'exercice 1996-1997, ses frais de fonctionnement étaient de £ 50 millions. Les pensions et des allocations servies atteignaient un montant de £ 1281 millions.

Afin d'apprécier son efficacité, l'Agence dispose d'indices d'évaluation :

Critères de performance	Objectif quantifié (1996/97)	Performance (1996/97)
Délai de traitement des premières demandes des pensions d'invalidité de guerre	60 % en 145 jours	60.91 %
Délai du traitement des demandes ultérieures de pensions d'invalidité de guerre	60 % en 135 jours	70.23 %
Délai de traitement des demandes d'allocations veuvage	80 % en 70 jours	85.10 %
Traitement de toutes les demandes	95 %	97.32 %
Délai de traitement des appels	60 % en 260 jours	41.47 %
Nombre d'appels traités au cours de l'exercice	12 000	13 075
Indice de satisfaction des usagers	85 % des sondés	67 %

Source : Agence des pensions de guerre

Caisse d'indemnisation des victimes d'attentats criminels

Les soldats blessés durant leur service à l'étranger, hors activités de combat (par exemple, par l'agression d'un civil ou lors d'attentats commis en Irlande du Nord), sont indemnisés, à l'instar des civils, par la Caisse d'indemnisation des victimes d'attentats criminels (*the Criminal Injuries Compensation Authority*). L'Agence répartit chaque année près de 80 000 indemnités, dont le montant individuel varie de 1 000 livres à 500 000 livres selon la gravité de la blessure. Des pensions peuvent également être octroyées. Au titre de l'exercice 1997/1998, le coût de ces dédommagements s'est élevé à £ 214 millions.

Commission des tombes de guerre du Commonwealth

La Commission des tombes de guerre du Commonwealth (*Commonwealth War Graves Commission*) a plusieurs missions : elle recherche les morts des deux guerres mondiales et entretient leurs tombes, édifie et préserve les mémoriaux dédiés aux soldats qui n'ont pu être retrouvés. Le coût total induit par les activités de cet organisme international atteint £ 33,7 millions pour l'exercice 1996-1997. Il est réparti entre les pays partenaires : Royaume-Uni (78 %), Canada (10 %), Australie (6 %), Inde (2 %), Nouvelle-Zélande (2 %) et Afrique du Sud (2 %).

La Commission entretient dans 148 pays plus d'un million de tombes et de mémoriaux consacrés à 769 000 soldats. Elle entretient en France quelque 473 000 tombes (dans 2 900 cimetières), dont 820 sont des monuments commémoratifs. 352 de ses 420 agents sont employés en France. Elle n'a pas recours à la sous-traitance.

c) Le secteur caritatif

Dans la mesure où l'administration britannique ne répond pas en totalité aux besoins des anciens combattants, le secteur caritatif s'est largement développé. Les associations ne reçoivent pas de subventions de l'État, mais bénéficient de contributions émanant des collectivités locales (éventuellement, des fonds de la loterie nationale pour des projets d'investissement).

La Légion royale britannique et la Légion royale britannique d'Écosse

La Légion royale britannique (*the Royal British Legion*) et la Légion royale britannique d'Écosse (*the Royal British Legion Scotland*) fournissent un large éventail d'aides aux anciens combattants et à leurs familles : maisons de retraite et de repos, conseils sur les prestations proposées par la collectivité, prêts et subventions pour le règlement des dettes d'urgence, subventions aux fins de l'acquisition d'appareils - par exemple, fauteuil roulant ou voiture adaptée pour un mutilé -, organisation de pèlerinages - avec une subvention pouvant aller jusqu'à 87 % du coût du voyage pour les veuves -, service de formation pour les anciens combattants au chômage ou qui viennent de quitter l'armée, prêts pour la création d'entreprises.

Afin de bénéficier des prestations de ces associations, un demandeur doit avoir passé au moins sept jours en zone de guerre, dans le cadre de l'armée ou de la marine marchande, ou être le veuf ou la veuve d'un demandeur potentiel.

La Légion royale britannique dispose de 3 000 antennes tant en Grande-Bretagne qu'à l'étranger. La plupart de ses adhérents, qui ne sont pas d'anciens combattants, ont adhéré par solidarité. Elle dispose d'un montant annuel de ressources de £ 43 millions, dont 15 millions (soit presque un tiers) sont fournis par le rendement du « Coquelicot », l'analogue britannique du « Bleuet de France ». Environ 34 millions de coquelicots, 100 000 couronnes et 400 000 croix de commémoration sont fabriqués chaque année, en majeure partie par des anciens combattants invalides. La vente du « Coquelicot » rapporte près de 6 fois le coût de production.

Les plus importantes des autres ressources sont le produit des maisons de retraite (£ 6 millions), le rendement des placements et des valeurs immobilières (£ 5,3 millions), les dons et legs (£ 5 millions) et les cotisations d'affiliation des antennes (£ 3,8 millions). Les principales lignes de dépenses concernaient, pour

l'exercice 1996/1997, les subventions à des particuliers et à d'autres organismes bénévoles d'anciens combattants.

La Légion royale britannique d'Écosse dispose d'un réseau de 237 antennes, dont 94 bénéficient d'équipements sportifs et de services d'entraide. En octobre 1997, elle comptait plus de 72 000 adhérents. La Légion propose un service de conseil aux anciens combattants et à leurs survivants. Le coût annuel de ses activités, de l'ordre de £ 1,65 million, est essentiellement financé par les cotisations des adhérents et des antennes ainsi que par des subventions.

Le Fonds Earl Haig pour l'Ecosse

A la différence de la Légion royale britannique, la Légion écossaise ne participe pas à la collecte du « Coquelicot ». Cette responsabilité incombe au Fonds Earl Haig d'Ecosse (*the Earl Haig Fund Scotland*) : en 1996-1997, plus de 4,67 millions de coquelicots et 7 000 couronnes ont été fabriqués dans une usine employant exclusivement des militaires invalides. Le rendement en pourcentage est d'environ 300 %. L'essentiel de ses autres recettes, d'un total annuel de £ 2,24 millions, provient des placements financiers et des contributions des occupants des maisons de repos.

Les dépenses du Fonds ont trois finalités principales : le règlement des besoins d'urgence, l'entretien de deux maisons de repos, l'octroi de subventions à d'autres organismes, dont la Légion écossaise.

Association des soldats, marins, aviateurs et leurs familles

L'Association des soldats, marins, aviateurs et leurs familles (*the Soldiers, Sailors, Airmen and Families Association - SSAFA*) soutient les familles de militaires en activité, les anciens combattants et leurs familles. Grâce à son réseau mondial composé de 7 500 travailleurs sociaux bénévoles et 400 professionnels de santé, répartis en 700 antennes, elle a répondu, en 1996, à 87 000 demandes d'assistance et de conseil.

L'assistance proposée recouvre des domaines aussi différents que le conseil et le soutien à caractère social et financier, la formation et l'emploi pour les handicapés, l'installation (de courte durée) dans des résidences afin de faciliter la réintégration des foyers désunis dans la vie civile. La SSAFA mène également des campagnes de sensibilisation publique, par exemple sur les allocations de veuvage ou les maladies de la guerre du Golfe. Elle dispose d'un budget

annuel d'environ 23 millions de livres, dont 84 % proviennent d'autres organismes à caractère caritatif ou de l'État.

d) Autres institutions

Quelques établissements et fonctions sont réservés aux anciens combattants britanniques.

L'Hospice royal de Chelsea

L'Hospice royal de Chelsea (*the Royal Chelsea Hospital*) a été fondé en 1682, sur le modèle de l'Hôtel des Invalides, afin d'accueillir les anciens combattants de l'armée de terre devenus inaptes au service militaire et dont l'honorabilité ne fait pas de doute. Pour l'exercice 1996/1997, l'hospice était subventionné par l'État à hauteur de £ 8,3 millions. Il accueillait 400 pensionnaires.

Les résidents de l'hospice sont logés, nourris, vêtus et soignés gratuitement en échange de leur renonciation à la pension militaire. Ils ont, par ailleurs, accès à diverses activités. Contrairement à l'Hôtel des invalides, cependant, l'Hospice ne dispose que d'une infirmerie.

Les Yeomen Warders

Les Yeomen Warders ont été créés par le roi Henry VIII en 1485 en qualité de gardes du corps royal. Aujourd'hui au nombre de 39, ils sont stationnés à la Tour de Londres et leurs devoirs comprennent la garde des bijoux de la Couronne. Il s'agit d'anciens soldats ayant passé au moins 22 ans sous les drapeaux et dont l'honorabilité est reconnue. Ils sont sélectionnés par un juré d'examineurs. Fonctionnaires jusqu'au 1^{er} avril 1998, ils sont, depuis cette date, employés par un organisme du secteur bénévole.

6° ALLEMAGNE

La question des anciens combattants fait l'objet, en Allemagne, d'un traitement inhabituel, qui provient du refus de considérer ce secteur de façon spécifique ; il n'y a pas de service administratif dédié, pas de ministère ou secrétariat d'Etat. Il n'y a pas même véritablement d'expression consacrée. Le terme est en fait inclus dans celui de « victime de guerre ».

Cette question est traitée, au niveau des Länder, en fonction des politiques spécifiques à chacun d'eux. Au niveau fédéral, c'est le ministère du travail et des affaires sociales qui peut avoir

indirectement connaissance des dossiers d'anciens combattants dans le cadre du « traitement social des victimes de guerre » (*Kriegsopferversorgung*), notamment pour le « secours aux victimes de guerre » (*Kriegsopferfürsorge*).

Des législations spécifiques existent sur la question des anciens prisonniers de guerre (loi du 30 janvier 1954 sur l'indemnisation des anciens prisonniers de guerre), sur les droits des victimes de guerre (notamment les lois des 27 juin 1960 et 21 février 1964, et la loi du 22 janvier 1982 sur le renouvellement des droits des victimes de guerre), sur les questions générales des « suites de la guerre » (loi du 5 novembre 1957) et sur les pensions des anciens soldats de la Bundeswehr (loi du 19 janvier 1995 modifiée le 24 mars 1997).

Au plan budgétaire, les questions de victimes de guerre et de traitement social des conséquences des conflits se trouvent, pour l'essentiel, au budget du ministère des affaires sociales. Les crédits ont été de 10,66 milliards de DM au budget 1997, de 10,20 milliards en loi de finances initiale pour 1998 et de 9,10 milliards en loi de finances initiale pour 1999 ¹³¹.

Une association privée, le « Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge V », qui compte plus d'un million de membres, assure l'entretien des cimetières militaires allemands à l'étranger. En France, 231 cimetières abritent 1 035 000 corps. Pour l'entretien de ces cimetières, l'association dispose d'un budget de 38,5 MF et emploie 186 agents ¹³².

¹³¹ Soit en francs, en octobre 1999, respectivement 35,71 milliards de francs, 34,17 milliards de francs et 30,48 milliards de francs.

¹³² Source : rapport d'information sur la politique de la mémoire menée par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre, présenté par M. Jacques Baudot, sénateur (session ordinaire de 1997-1998).

ANNEXE N° 2

BUDGET 1998 DES ANCIENS COMBATTANTS

Crédits initiaux, crédits ouverts et dépenses nettes (en millions de francs)

	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes
TITRE III Moyens des services			
Chap. 31-02 Administration centrale. Indemnités et allocations diverses	22,36	22,36	21,03
Chap. 31-22 Services déconcentrés. Indemnités et allocations diverses	19,77	19,03	17,72
Chap. 31-90 Rémunérations des personnels	290,42	289,42	287,11
Chap. 31-95 Personnel ouvrier. Salaires et indemnités	16,04	17,04	16,59
Chap. 31-96 Autres rémunérations	14,37	14,07	12,52
Chap. 32-92 Participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'Etat	12,38		
Chap. 32-97 Participation aux charges de pensions	437,00		
Chap. 33-90 Cotisations sociales. Part de l'Etat	15,83	40,93	40,33
Chap. 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	14,31	15,35	15,43
Chap. 33-92 Prestations et versements facultatifs	4,69	5,64	3,51
Chap. 34-98 Moyens de fonctionnement des services centraux	30,78	46,51	27,19
Chap. 36-50 Contribution aux frais administratifs des établissements publics	264,83	264,83	264,83
Chap. 37-61 Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	56,50	57,72	52,75
Chap. 37-91 Réparations civiles	0,50	5,22	5,27
TOTAL TITRE III	1 199,78	798,12	764,28

TITRE IV Interventions publiques			
Chap. 41-91 Fêtes nationales et cérémonies publiques	2,25	2,48	1,99
Chap. 43-02 Interventions en faveur de l'information historique	4,40	6,38	5,57
Chap. 46-03 Remboursements à diverses compagnies de transports	60,93	57,70	52,28
Chap. 46-04 Subventions, secours et allocations	2,62	2,67	2,14
Chap. 46-10 Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	1 573,80	1 626,29	1 533,75
Chap. 46-20 Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	18 466,16	18 466,16	18 239,04
Chap. 46-21 Retraite du combattant	2 185,65	2 363,65	2 355,96
Chap. 46-24 Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » de l'assurance maladie	1 453,41	1 355,41	1 355,01
Chap. 46-27 Soins médicaux gratuits	945,00	865,00	852,55
Chap. 46-28 Appareillage des mutilés	61,00	102, 28	95,53
Chap. 46-31 Indemnités et pécules	0,30	0,30	0,02
Chap. 46-51 ONAC – Dépenses sociales	41,71	130, 07	79,15
Chap. 47-22 Mutuelles et majorations des rentes des anciens combattants mutualistes	5,00	5,00	5,00
TOTAL TITRE IV	24 802,22	24 983,39	24 577, 99
TITRE V Investissements exécutés par l'Etat			
Chap. 57-91 Equipement immobilier et patrimoine	16,17	46,86	10,21
TOTAL TITRE V	16,17	46,86	10,21
TOTAL ANCIENS COMBATTANTS	26 018,17	25 828,37	25 352,48

Source : compte général de l'administration des finances

ANNEXE N° 2 bis

BUDGET 1999 DES ANCIENS COMBATTANTS**Crédits initiaux, crédits ouverts et dépenses nettes (en millions de francs)**

	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes
TITRE III Moyens des services			
Chap. 31-02 Administration centrale. Indemnités et allocations diverses	22,87	21,35	20,91
Chap. 31-22 Services déconcentrés. Indemnités et allocations diverses	19,35	18,16	17,98
Chap. 31-90 Rémunérations des personnels	279,60	282,69	280,48
Chap. 31-95 Personnel ouvrier. Salaires et indemnités	17,25	18,35	18,10
Chap. 31-96 Autres rémunérations	14,65	13,45	11,83
Chap. 32-92 Participation aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'Etat	9,80		
Chap. 32-97 Participation aux charges de pensions	443,30		
Chap. 33-90 Cotisations sociales. Part de l'Etat	15,44	39,73	39,62
Chap. 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	17,91	17,91	14,76
Chap. 33-92 Prestations et versements facultatifs	4,69	5,13	3,63
Chap. 34-98 Moyens de fonctionnement des services centraux	31	45,81	32,01
Chap. 36-50 Contribution aux frais administratifs des établissements publics	271,78	272,25	272,25
Chap. 37-61 Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	58,80	65,19	55,81
Chap. 37-91 Réparations civiles	0,50	0,50	0,11
TOTAL TITRE III	1 206,94	800,52	767,49

TITRE IV Interventions publiques			
Chap. 41-91 Fêtes nationales et cérémonies publiques	2,50	2,72	1,98
Chap. 43-02 Interventions en faveur de l'information historique	11,63	12,24	8,71
Chap. 46-03 Remboursements à diverses compagnies de transports	59,63	59,63	48,30
Chap. 46-04 Subventions, secours et allocations	2,33	2,59	2,16
Chap. 46-10 Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	1 576,80	1 373,36	1 255,48
Chap. 46-20 Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses	17 664,40	17 664,40	17 632,57
Chap. 46-21 Retraite du combattant	2 229,04	2 451,94	2 455,20
Chap. 46-24 Prestations remboursées par l'Etat au titre de la section comptable « invalides de guerre » de l'assurance maladie	1 318,60	1 333,63	1 333,63
Chap. 46-27 Soins médicaux gratuits	906	821	782,99
Chap. 46-28 Appareillage des mutilés	61,00	87,95	72,86
Chap. 46-31 Indemnités et pécules	0,30	0,30	0,06
Chap. 46-51 ONAC – Dépenses sociales	51,71	155,74	102,63
Chap. 47-22 Mutuelles et majorations des rentes des anciens combattants mutualistes	402,90	453,41	453,41
TOTAL TITRE IV	24 286,84	24 418,91	24 149,98
TITRE V Investissements exécutés par l'Etat			
Chap. 57-91 Equipement immobilier et patrimoine	16,18	53,91	13,26
TOTAL TITRE V	16,18	53,91	13,26
TOTAL ANCIENS COMBATTANTS	25 509,96	25 273,34	24 930,73

Source : compte général de l'administration des finances

ANNEXE N° 3

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

Le tableau ci-dessous récapitule sur l'ensemble des conflits et par catégorie de bénéficiaires, le nombre total des ressortissants survivants au 1^{er} janvier 1998.

Ces chiffres résultent d'une étude menée en 1998 par l'Inspection générale du secrétariat d'État aux anciens combattants.

	Guerre 1914/1918	Guerre 1939/1945	Indochine Corée	AFN	Nouveaux conflits	Hors-Guerre	TOTAL
Ayants-droit	6 100	1 029 800		1 267 100	42 100	129 400	2 474 500
Pensionnés	1 200	181 600		63 000	3 600	129 400	378 800
Non pensionnés	4 900	747 200	101 000	1 204 100	38 500		2 095 700
Ayants cause	348 000	1 690 800		88 200	1 800	76 700	2 205 500
Veuves pensionnées	12 600	119 200		6 600	800	21 500	160 700
Veuves non pensionnées	170 700	1 310 100		60 300	400	50 000	1 591 500
Orphelins pensionnés	-	-		-	200	200	400
Orphelins non pensionnés	164 700	229 200	26 800	16 900	100	-	437 700
Ascendants	-	5 500		4 400	300	5 000	15 200
TOTAL	354 100	2 720 600		1 355 300	43 900	206 100	4 680 000

Source : Inspection générale des anciens combattants.

ANNEXE N° 4

**GRANDES ÉTAPES DE LA LÉGISLATION DES PENSIONS MILITAIRES
D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE**

1919	- Loi du 31 mars 1919	Reconnaissance du droit à pension des militaires de la guerre 1914-1918, de leurs veuves, orphelins et ascendants, ainsi que de l'ensemble des militaires atteints d'infirmités contractées en service et de leurs ayants cause.
	- Loi du 24 juin 1919	Reconnaissance du droit à pension des victimes civiles de la guerre 1914-1918.
1920	- Loi du 31 juillet et décret du 5 août 1920	Création des allocations aux grands invalides de guerre
1925	- Loi du 13 juillet 1925, art. 188	Création de l'indemnité de soins aux tuberculeux.
1926	- Loi du 19 décembre 1926, art. 101	Création de la carte du combattant.
1930	- Loi du 16 avril 1930	Création de la retraite du combattant.
1935	- Loi du 22 mars 1935	Création des allocations aux grands mutilés (article L. 36 actuel du code)
1938	- Décret-loi du 17 juin 1938	Extension du droit aux allocations de grands mutilés en faveur des grands invalides (article L. 37 actuel du code).
1940-1941	- Décret-loi du 20 janvier 1940 et loi du 9 septembre 1941	Modification de la loi du 31 mars 1919 et adaptation aux militaires de la guerre commencée le 2 septembre 1939.
1945	- Ordonnances du 3 mars 1945 (n°s 45-321 et 322)	Statut et droit à pension des F.F.I. et des membres de la Résistance.
	- Ordonnance du 10 mars 1945 (n° 45-364)	Statut et droit à pension des Alsaciens et Lorrains incorporés de force dans l'armée allemande au cours de la guerre 1939-1945.
	- Ordonnance n° 45-2516 du 25 octobre 1945, art. 4	Création du taux spécial de pension de veuve.
1946	- Loi du 20 mai 1946 (n° 46-1117)	Droit à pension des victimes civiles de la guerre 1939-1945.

1948	- Loi n° 48-337 du 27 février 1948, art. 11	Principe du rapport constant entre les pensions militaires d'invalidité et les traitements des fonctionnaires.
	- Loi n° 48-1261 du 6 août 1948	Statut et droit à pension des déportés et internés résistants.
	- Loi n° 48-1404 du 9 septembre 1948	Statut et droit à pension des déportés et internés politiques.
1951	- Loi n° 51-538 du 14 mai 1951	Statut et droit à pension des personnes contraintes au travail en pays ennemi.
	- Loi n° 51-632 du 24 mai 1951, art. 16	Levée des forclusions en matière de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre.
1953	- Loi n° 53-1340 du 31 décembre 1953	Pour l'application de nouveaux taux d'émoluments et la liquidation des indemnités dues aux anciens combattants et victimes de la guerre. Parmi les dispositions principales : . art. 2 : modification de l'art. L 8 bis du code (rapport constant, création des indices de pension). . art. 6 : suppression du plafond de 100 % et 10 degrés. . art. 13 : création de l'allocation aux invalides impropres.
1955	- Loi n° 55-1074 du 6 août 1955	Alignement des droits à pension des militaires ayant servi en opérations du maintien de l'ordre (A.F.N.) sur ceux des militaires servant en temps de guerre.
1958	- Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, art. 170	) Cristallisation des pensions des pays ayant) accédé à l'indépendance :) – art. 170 / Indochine
1959	- Loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959), art. 71	) art. 71 : autres pays.
1962	- Loi n° 62-873 du 31 juillet 1962, art. 9 (validant deux décrets antérieurs)	Statut et droit à pension des P.R.O. (Patriotes résistants à l'occupation des départements du Rhin et de la Moselle).
1963	- Loi n° 63-778 du 31 juillet 1963, art. 13	Indemnisation des victimes civiles des événements d'Algérie
1967	- Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967, art. 77	Création du titre de reconnaissance de la Nation pour les militaires ayant servi en Afrique du Nord.

1973	- Décret n° 73-74 du 18 janvier 1973 (complété en 1977 et en 1981)	Conditions spéciales d'imputabilité pour certaines infirmités présentées par les prisonniers de guerre transférés dans les camps de représailles entre 1940 et 1945, les incorporés du camp de Tambow ou des camps annexes et les militaires détenus en Indochine.
1974	- Loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 (complétée en 1982 et 1993)	Reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires ayant servi en A. F. N.
	- Loi n° 74-1105 du 26 décembre 1974	Octroi de divers avantages aux internés résistants et politiques et P.R.O. (consolidation, allocations aux grands mutilés)
	- Décret n° 74-1188 du 31 décembre 1974 (complété en 1981)	Conditions spéciales d'imputabilité pour certaines infirmités des internés résistants et politiques et des P.R.O.
1975	- Décret n° 75-725 du 6 août 1975	Levée des forclusions en matière de statuts d'anciens combattants et victimes de guerre.
1981	- Loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-734 du 3 août 1981), art. 26	Cristallisation des pensions des ressortissants de l'Algérie (soumises auparavant à l'article 71 de la loi de finances pour 1960)
1986	- Loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 92	Achèvement du rattrapage de l'écart constaté au titre du rapport constant (rattrapage entrepris à partir de 1981).
1987	- Loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987), art. 101	Instauration de pensions d'invalidité de 10 à 80 % (1ère étape réalisée en 1981).
1989	- Loi n° 89-1013 du 31 décembre 1989	Statut et droit à pension de prisonnier du Viêt-minh.
1990	- Loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, art. 28	Droit à pension des victimes civiles d'actes de terrorisme.
	- Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991, art. 120	Relèvement du taux normal de pensions de veuve à l'indice 500 à compter du 1er janvier 1993 (au terme d'un plan de trois ans).
1993	- Loi n° 93-007 du 4 janvier 1993	- Attribution de la carte du combattant au titre des missions extérieures (Tchad, Liban, ex-Yougoslavie, etc). - Extension du titre de reconnaissance de la Nation à l'ensemble des conflits.

1994	- Loi n° 94-488 du 11 juin 1994, titre IV	Statut et droit à pension de victime de la captivité en Algérie (ex-captifs du F.L.N.).
1995	- Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 portant loi de finances pour 1996, art. 100	Ouverture de droits nouveaux aux anciens combattants de l'armée française originaires des États de l'ex-Indochine.
1996	- Loi de finances rectificative n° 96-1182 du 30 décembre 1996	Carte du combattant - Brigades internationales.
1998	- Loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998, art. 121, 122, 123 et 124	Automaticité du bénéfice de l'allocation de remplacement pour l'emploi pour les salariés anciens combattant d'Afrique du Nord cessant leur activité. Relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant. Modification des conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants d'Algérie. Assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation de préparation à la retraite pour les anciens combattants justifiant d'une durée d'assurance vieillesse de 160 semestres.
1999	- Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999	Substitution à l'expression « opérations effectuées en Afrique du Nord » de l'expression « guerre d'Algérie ou combats en Tunisie et au Maroc ».
	- Loi de finances pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999 art. 120 à 124	Relèvement du plafond majorable. Réduction de la durée des services exigée pour l'attribution de la carte du combattant.

ANNEXE N° 5

CALCUL DU TAUX DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

Le nombre de points d'indices de pension résulte de l'addition des points correspondant au taux de la pension proprement dite, à celui de la surpension et aux allocations spéciales éventuellement applicables.

1. La pension

Le taux d'une pension est fixé par référence au degré d'invalidité apprécié de 5 % en 5 % jusqu'à 100 %. Le minimum indemnisable est fixé à 10 %.

Lorsque le requérant est atteint d'une seule infirmité (au taux de 60 % par exemple), c'est ce taux qui sert de base au calcul de la pension. L'invalidité absolue due à une seule infirmité donne lieu à l'application du taux de 100 %.

Les infirmités multiples de taux individuel moindre sont successivement prises en compte en proportion de la validité restante. Ainsi, après une première infirmité de 60 %, le taux de la deuxième infirmité est appliqué à la différence entre 100 et 60 %, soit 40 % : un taux d'invalidité de 20 % conduira à un total de 68 %.

Dès 1919, ce principe a été corrigé par l'introduction de « suffixes » lorsque l'invalidité principale entraîne une invalidité d'au moins 20 %. Dès la deuxième infirmité s'ajoute au taux d'infirmité reconnu par les experts une majoration de 5 % par rang de classement de l'infirmité.

Si l'une des infirmités entraîne à elle seule une invalidité de 100 %, les autres infirmités sont abondées de suffixes et de degrés de surpension, chaque degré équivalant à 10 %.

Mais si aucune infirmité n'atteint le taux de 100 %, le taux global des infirmités ne pourra atteindre 100 %. Ainsi, quatre infirmités qui, arithmétiquement, totalisent 100 % (40, 30, 20, 10) se cumuleront dans des conditions telles que leur total sera fixé à 80 %, au lieu de 70 % sans les suffixes.

A chaque taux d'invalidité correspond un indice réglementaire variable suivant le grade et l'échelon du militaire. Pour obtenir le montant de la pension, le nombre de points d'indices correspondant au taux d'invalidité est multiplié par la valeur du point fixé par décret.

2. Les allocations spéciales

Des allocations spéciales, indépendantes du grade, ont été progressivement ajoutées à la pension et à la surpension pour les grands invalides et les grands mutilés. Désormais fixées en points d'indice, elles évoluent, comme les pensions, par application du « rapport constant » entre la valeur du point d'indice et le traitement brut de référence.

a) Les allocations spéciales aux *grands invalides* sont attribuées aux pensionnés qui atteignent et dépassent le taux d'invalidité global de 85 % :

- allocations fixées en fonction de l'infirmité, indépendamment de son taux, au profit des aveugles, des amputés, des ankylosés ; elles s'établissent entre 30 et 253 points d'indice ;

- allocation différentielle portant les ressources totales des invalides « implaçables », qui ne sont pas en mesure d'exercer une profession, à l'équivalent d'une pension à l'indice 1 500 ;

- allocations des articles L. 31 et L. 32, accordées en fonction du taux global d'invalidité et constituant des majorations de pension automatiques pour les invalides au taux de 85 à 100 % et les bénéficiaires de degrés de surpension. Ce sont les plus importantes en nombre. Au-delà de 100 %, ce type d'allocation est peu progressif ;

- allocations spéciales aux bénéficiaires de l'aide d'une tierce personne. Ce complément est lui aussi fonction du niveau atteint par la pension avec suffixes. Majoré en cas de pluralité d'infirmités graves, il peut conduire à pratiquement doubler le montant des pensions élevées.

b) Les allocations spéciales aux *grands mutilés*, instituées en 1935, sont attribuées aux grands invalides ayant le statut de grands mutilés par suite de blessures de guerre ou de blessures en service commandé mais aussi, sous certaines conditions, pour des blessures reçues ou des maladies contractées par le fait ou à l'occasion du service.

L'allocation de grand mutilé est proportionnelle au taux de pension et de surpension ; elle se cumule avec les allocations de grands invalides. Le taux fixe prévu pour certaines infirmités (blessés crâniens, aveugles, amputés) est majoré.

ANNEXE N° 6

**ÉCONOMIE RÉSULTANT POUR L'ÉTAT DE LA CRISTALLISATION
DES TARIFS DES PRESTATIONS SERVIES
AUX ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE**

A – PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

ÉTATS (I)	EFFECTIF AU 30 JUN 1996 (II)	DÉPENSES P.M.I. AU 31 DÉCEMBRE 1996 (III)	VALEUR ACTUELLE DU POINT (IV)	DÉPENSE DE P.M.I SUR LA BASE DE 79,53 F (V)	DIFFÉRENCE (V) – (III) = (VI)
ALGÉRIE	17 758	44 369 002	9,02	391 204 737,15	346 835 735,15
MAROC	10 020	23 058 333	7,77	236 014 057,08	212 955 724,08
TUNISIE	4 424	18 187 898	7,77	186 162 616,21	167 974 718,21
MAURITANIE	70	282 395	19,61	1 145 276,61	862 881,61
SÉNÉGAL	1 018	7 805 405	27,97	22 193 917,04	14 388 512,04
COTE D'IVOIRE	504	3 562 002	19,61	14 445 997,91	10 883 995,91
BENIN	288	1 440 270	19,61	5 841 135,80	4 400 865,80
GUINÉE	592	2 956 861	12,88	18 257 698,40	15 300 837,40
BURKINA-FASO	864	5 263 249	19,61	21 345 547,83	16 082 298,83
NIGER	186	951 258	19,61	3 857 906,62	2 906 648,62
MALI	639	4 168 414	19,13	17 329 532,95	13 161 118,95
TOGO	29	184 975	19,13	769 004,80	584 029,80
CONGO	70	458 800	24,23	1 505 916,80	1 047 116,80
GABON	26	151 425	25,85	465 873,51	314 448,51
CENTRAFRIQUE	121	1 052 276	25,85	3 237 427,86	2 185 151,86
TCHAD	400	2 943 897	25,85	9 057 180,98	6 113 283,98
CAMEROUN	104	346 450	19,13	1 440 312,00	1 093 862,00
MADAGASCAR	382	3 059 187	23,27	10 455 399,32	7 396 212,32
DJIBOUTI	219	3 009 636	45,05	5 313 126,55	2 303 490,55
TOTAL	37 714	123 251 733	-	950 042 665,42	826 790 932,42

Source : Secrétariat d'État aux anciens combattants (juillet 1998)

B. - RETRAITES DU COMBATTANT

ÉTATS	EFFECTIF AU 30 JUIN 1996	DEPENSES R.C. AU 31 DECEMBRE 1996	VALEUR ACTUELLE DU POINT	DEPENSE DE R.C. SUR LA BASE DE 79,53 F	DIFFÉRENCE
(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(V) – (III) = (VI)
ALGÉRIE	21 794	7 829 379	11,20	55 595 581,42	47 766 202,42
MAROC	23 767	8 011 581	9,64	66 095 543,25	58 083 962,25
TUNISIE	6 702	1 972 190	9,64	16 270 567,50	14 298 377,50
MAURITANIE	165	115 807	17,39	529 622,24	413 815,24
SÉNÉGAL	2 866	3 560 204	34,71	8 157 390,50	4 597 186,50
COTE D'IVOIRE	961	591 949	17,39	2 707 171,02	2 115 222,02
BENIN	493	303 167	17,39	1 386 479,10	1 083 312,10
GUINÉE	416	277 040	11,41	1 931 024,65	1 653 984,65
BURKINA-FASO	2 122	1 578 568	17,39	7 219 293,45	5 640 725,45
NIGER	628	518 562	17,39	2 371 548,93	1 852 986,93
MALI	1 963	1 176 710	16,95	5 521 164,97	4 344 454,97
TOGO	11	8 496	16,95	39 863,53	31 367,53
CONGO	312	352 113	25,40	1 102 501,85	750 388,85
GABON	91	105 084	32,08	260 515,29	155 431,29
CENTRAFRIQUE	671	775 508	32,08	1 922 573,29	1 147 065,29
TCHAD	967	1 387 273	32,08	3 439 208,91	2 051 935,91
CAMEROUN	525	227 732	16,95	1 068 526,61	840 794,61
MADAGASCAR	531	455 306	24,17	1 498 158,30	1 042 852,30
DJIBOUTI	197	203 306	39,94	404 830,40	201 524,40
TOTAL	64 912	29 449 975	-	177 521 565,21	148 071 590,21

Source : Secrétariat d'État aux anciens combattants (juillet 1998)

ANNEXE N° 7

**MONTANTS MENSUELS COMPARÉS DES RÉMUNÉRATIONS
ET DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ A 100 %**

Pays	Salaire minimum	Traitements (en début de carrière et au bas de la grille indiciaire)	Soldes	Moyenne des revenus	Pensions à 100 % (tarif de base)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
France	6 664 F	6 757 F	6 757 F	6 726 F	6 628 F
Algérie	630 F	436 F	630 F	565 F	751 F
Maroc	1 037 F	1 063 F	1 063 F	1 054 F	647 F
Tunisie	894 F	1 365 F	1 838 F	1 366 F	647 F
Bénin	219 F	202 F	323 F	248 F	1 634 F
Burkina Faso	258 F	382 F	382 F	341 F	1 634 F
Cameroun	235 F	387 F	300 F	307 F	1 590 F
Cambodge	360 F	90 F	90 F	180 F	262 F
Congo	500 F	600 F	280 F	460 F	2 019 F
Côte d'Ivoire	366 F	751 F	763 F	627 F	1 634 F
Djibouti	1 000 F	2 346 F	1 663 F	1 670 F	3 754 F
Gabon	820 F	900 F	900 F	873 F	2 154 F
Guinée	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1 073 F
Laos	92 F	92 F	92 F	92 F	262 F
Madagascar	140 F	224 F	224 F	196 F	1 939 F
Mali	213 F	449 F	260 F	307 F	1 590 F
Mauritanie	276 F	310 F	190 F	259 F	1 634 F
Niger	189 F	233 F	275 F	232 F	1 634 F
République Centrafricaine	240 F	244 F	360 F	844 F	2 154 F
Sénégal	362 F	1 573 F	660 F	865 F	2 331 F
Tchad	255 F	255 F	150 F	220 F	2 154 F
Togo	180 F	213 F	310 F	234 F	1 590 F
Vietnam	211 F	125 F	134 F	183 F	262 F
Comores	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2 344 F

Source : Secrétariat d'État aux anciens combattants (juillet 1998)

ANNEXE N° 8
STATISTIQUES « CARTES ET TITRES » 1998

Cartes et titres 1998	Attributions		
	Fin 1997	En 1998	Fin 1998
01 Guerre 1914-1918 et T.O.E	4 425 239	16	4 426 266
02 Guerre 1939-1945	2 592 052	1 892	2 594 207
A. 137 *		263	
03 Indochine - Corée	195 722	2 876	198 598
04 A.F.N.	1 190 122	71 423	1 261 545
05 Autres opérations	11 091	1 527	12 618
C.V.R METRO	228 696	205	228 901
C.V.R EXTRA-METRO	32 857	22	32 879
06 Total C.V.R	261 553	227	261 780
Sous-Total	8 675 779	78 224	8 764 003
07 Réfractaire	108 477	46	108 522
08 P.C.T	289 185	56	289 241
09 P.R.A.F	15 153	114	15 267
10 P.T.A	3 881	8	3 889
T.R.N 1914/1918	186	17	203
T.R.N 1939/1945	51 895	7 861	59 756
T.R.N Indochine	12 335	3 220	15 555
T.R.N AFN	1 386 397	32 246	1 418 643
T.R.N Miss. Ext.	51 455	7 466	58 921
11 Total T.R.N	1 502 268	50 810	1 553 078
12 Incorporés	4 379	59	4 438
13 P.T.P.E	1 302	1	1 303
Sous-Total	1 924 645	51 093	1 976 738
Total 1	10 600 424	129 317	10 729 741
14 DIR	73 412	7	73 419
15 DIP	59 342	151	59 493
16 EVADES	3 436	15	3 451
17 V.C.A	782	70	852
18 P.V.M	2 708	69	2 777
19 P.R.O	11 955	1	11 956
20 IF Armée Allemande	83 855	330	84 185
Total 2	235 490	643	236 133
Total 1 + 2	10 835 914	129 960	10 965 874

Source : Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale

- 01 – TOE : Théâtres d'opérations extérieures
04 – AFN : Afrique du Nord
05 – CVR : Carte du combattant volontaire
05 – Métro : métropole
05 – Extra métro : extérieur à la métropole
08 – PCT : personnes contraintes au travail en pays ennemi
09 – PRAF : patriotes réfractaires à l'annexion de fait
10 – PTA : patriotes transférés en Allemagne
11 – TRN : titre de reconnaissance de la Nation
12 – Incorporé : incorporé de force dans les formations para-militaires
13 – PTPE : personnes transférées en pays ennemi
14 – DIR : déportés et internés résistants
15 – DIP : déportés et internés politiques
17 – VCA : victimes de la captivité en Algérie
18 – PVM : prisonniers du Viêt-minh
19 – PRO : patriotes résistants à l'occupation et incarcérés en camps spéciaux
20 – IF Armée allemande : incorporés de force dans l'armée allemande
* Article A.137 du code des pensions (carte du combattant accordée au titre de la Résistance)

ANNEXE N° 9

**OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPTES
D'EMPLOI POUR 1993 A 1996 DES RESSOURCES COLLECTÉES
AUPRES DU PUBLIC PAR L'ŒUVRE NATIONALE DU BLEUET
DE FRANCE**

En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé l'emploi de 1993 à 1996 des ressources collectées auprès du public par l'Œuvre nationale du Bleuet de France (ONBF).

Le contrôle a été notifié le 21 janvier 1998 au directeur général de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) qui exerce les fonctions de président du collège de l'ONBF. Le contrôle de l'œuvre s'insérait, en effet, dans le cadre de l'examen des comptes de l'établissement public pour la période 1992-1996.

**1° MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ŒUVRE NATIONALE
DU BLEUET DE FRANCE**

Un arrêté du ministère des anciens combattants du 31 octobre 1991 a défini les attributions et le fonctionnement de l'œuvre.

a) Les missions

Cet arrêté charge l'ONAC de cette œuvre « qui a pour mission de promouvoir et de faire connaître les valeurs civiques et morales attachées au Bleuet de France et de développer les collectes nationales qui portent son nom ». L'office poursuit à ce titre « toutes les missions d'action sociale, de représentation et de participation aux manifestations patriotiques qu'assuraient précédemment le Comité du souvenir et des manifestations nationales et l'Association nationale du Bleuet de France ».

Le champ d'intervention du Bleuet ne se limite plus aux soldats blessés lors des deux conflits mondiaux et de la guerre d'Algérie ; il s'est élargi aux victimes du terrorisme, aux enfants et veuves des fonctionnaires tués ou blessés grièvement en service (policiers, pompiers, sauveteurs).

Les ressources proviennent principalement des ventes d'épinglettes et d'autocollants lors des commémorations du 8 mai et du 11 novembre. Les fonds ainsi collectés sur la voie publique ont été compris entre 5,8 MF et 6,9 MF depuis 1992.

Un décret du 11 juin 1998 autorise l'ONBF « à percevoir les produits de la vente de publications consacrées à la promotion et à l'illustration des valeurs civiques et morales attachées au Bleuets, ainsi que ceux résultant de la commercialisation de produits portant la marque du Bleuets, hormis ceux proposés à la générosité publique lors des collectes nationales du 8 mai et du 11 novembre ». Cette nouvelle activité a pris la forme de livres éducatifs pour enfants relatant le premier conflit mondial et l'origine du Bleuets.

L'ONBF est également habilitée à percevoir des dons de la part des particuliers et des entreprises ouvrant droit à des déductions fiscales.

b) Le fonctionnement de l'Œuvre

A l'échelon central, le collège de l'œuvre nationale, institué au sein de l'ONAC, a pour mission de définir les initiatives et d'en proposer la mise en œuvre. Il est présidé par le directeur général de l'office et comprend 25 membres. Le directeur général rend compte des résultats financiers et de la gestion de l'œuvre dans le rapport annuel d'activité de l'office.

A l'échelon local, les associations d'anciens combattants autorisées par arrêté préfectoral à quêter sur la voie publique sont en relation avec les services départementaux de l'ONAC au sein desquels sont centralisés les produits des collectes pour reversement à l'agent comptable central. Ces services prennent ainsi en charge les dépenses de fonctionnement liées aux deux collectes (petit matériel, mise à disposition des bleuets et autocollants, affichage).

Sur le plan comptable, l'œuvre nationale dispose d'une ligne budgétaire au sein du budget de l'ONAC en ressources affectées, sur laquelle sont imputées, en recettes, les produits des collectes sur la voie publique, les subventions et participations diverses, et en dépenses, les frais de gestion et de secrétariat du collège, les frais inhérents à l'organisation des collectes, les frais de représentation et de promotion de l'œuvre. Conformément à la réglementation comptable applicable aux établissements publics, la gestion des comptes de dépenses et de recettes de l'œuvre nationale est retracée dans un compte de tiers de la classe 4, un bilan d'entrée et de sortie permettant de connaître les reports de crédits d'un exercice à l'autre.

2° LES COMPTES ET LA GESTION DE L'OEUVRE NATIONALE DU BLEUET DE FRANCE

Établissement public faisant appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, l'ONAC est soumis, de même que les associations assurant la collecte, aux dispositions de la loi du 7 août 1991.

a) Établissement d'un compte d'emploi

La Cour a dû constater qu'il n'avait pas été établi de compte d'emploi des ressources collectées par les campagnes de l'œuvre nationale au titre des exercices contrôlés.

L'ONAC s'est engagé à reconstituer un compte d'emploi annuel pour les exercices 1997 et 1998. Il a ajouté qu'un compte d'emploi sera présenté pour l'exercice 1999.

L'organisation comptable laisse apparaître des lacunes qui altèrent la lisibilité des comptes. En dépit de l'introduction d'un outil comptable informatisé, il est impossible depuis 1995 d'extraire une situation des comptes distinguant clairement les dépenses de fonctionnement de l'ONAC et celles de l'œuvre. En conséquence, une comptabilité manuelle continue d'être tenue pour séparer les dépenses d'action sociale et les dépenses de fonctionnement.

Le développement des opérations commerciales de l'œuvre nationale doit inciter l'ordonnateur et l'agent comptable à trouver, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique, une solution rapide et satisfaisante pour la description comptable de cette activité particulière. L'office a exposé qu'il a engagé, ainsi que l'œuvre nationale, une « remise à plat des procédures comptables ».

b) Les ressources

L'évolution des recettes des collectes sur la période 1992/1997 est la suivante :

En millions de francs

Années	Collecte du 11 novembre	Collecte du 8 mai	Total des recettes
1992	3,4	3,3	6,7
1993	3,7	3,2	6,9
1994	2,8	3,0	5,8
1995	3,7	3,1	6,8
1996	3,3	3,2	6,5
1997	3,2	2,9	6,1

Source : rapport d'activité de l'ONAC.

Les quelque 50 000 associations locales d'anciens combattants participent à la collecte. Sur un prix de vente du bleuet sur la voie publique de 20 F, elles conservent 5 F et reversent 15 F au service départemental de l'ONAC. Toutefois, les dons peuvent être plus élevés que le prix de vente unitaire. L'ONAC estime que les associations disposent ainsi d'une ressource annuelle de l'ordre de 4 MF. Du moins, depuis la création du collège de l'œuvre en 1991, les fonds restitués à l'œuvre sont-ils supérieurs aux sommes revenant aux associations, les services départementaux prenant en contrepartie à leur charge les frais matériels de la collecte.

c) Les emplois

L'œuvre nationale a décidé de consacrer au minimum 80 % des recettes collectées au profit des ressortissants les plus démunis ; les 20 % restant sont affectés aux dépenses de promotion, de collecte, d'acquisition des insignes et de fonctionnement. S'agissant des dépenses d'action sociale, une clé de répartition interne restitue aux services départementaux de l'ONAC les trois cinquièmes des recettes collectées dans le département ; les deux autres cinquièmes sont réservés au service central pour faire face à des situations d'urgence et soutenir l'action des départements où le produit des collectes est faible, notamment dans les zones urbaines où les collectes sont souvent difficiles à organiser.

Les dépenses se répartissent entre le fonctionnement et les interventions sociales. Sur l'ensemble de la période, les interventions sociales ont été comprises entre 4,6 MF et 10,4 MF par an. Les reliquats reportés sur l'exercice suivant sont supérieurs à une année de collecte.

La Cour n'a pu établir avec exactitude les dépenses annuelles consacrées au fonctionnement de chaque collecte en raison des lacunes de la comptabilité.

En millions de francs			
Années	Recettes des collectes de n et reliquat cumulé de n-1	Dépenses totales	Ressources disponibles au 31/12
1992	12,7	10,4	2,2
1993	12,0	4,9	7,1
1994	13,4 ¹	4,6	8,8
1995	15,2	6,5	8,7
1996	15,4	7,2	8,2
1997	14,3	7,2	7,1

Sources : comptes financiers de l'ONAC et documents comptables de l'ONBF.

Les principales interventions consistent en des secours et des aides diverses aux ressortissants dont la situation est examinée par les conseils départementaux de l'ONAC.

En 1996, une campagne de communication et de promotion de l'œuvre a entraîné une dépense de 1,1 MF, montant prélevé pour 1 MF sur les crédits de l'action sociale, mais elle n'a pas eu d'effets sur le niveau des recettes des collectes suivantes.



L'ONBF qui entretient des liens étroits avec les associations du monde ancien combattant entend contribuer par son action au renforcement du lien entre l'armée et la nation et faire du Bleu et « le symbole d'une jeunesse citoyenne ». L'effort de transparence dans la description des recettes et l'établissement des comptes d'emploi doit, à cette fin aussi, être poursuivi.

¹ En 1994, une subvention de 0,5 MF versée par la Fédération nationale André Maginot s'est ajoutée au produit des collectes.

ANNEXE N° 10

LA « ZONE ROUGE » DE VERDUN

- 1 – Cimetière National de Verdun
- 2 – Monument des Fusillés de Tavannes
- 3 – Fort de Vaux
- 4 – Monument du Lion
- 5 – Mémorial de Verdun
- 6 – Chapelle commémorative
- 7 – Fort de Douaumont
- 8 – Tranchée des Baïonnettes
- 9 – Ossuaire de Douaumont
- 10 – Monument israélite
- 11 – Monument Maginot

Source : Office du Tourisme de Verdun

ANNEXE N° 11

NÉCROPOLES NATIONALES

ANNEXE N° 12

**OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPTES
D'EMPLOI POUR 1993 A 1997 DES RESSOURCES COLLECTÉES
AUPRÈS DU PUBLIC PAR L'ASSOCIATION****LE SOUVENIR FRANÇAIS**

En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé les comptes d'emploi pour 1993 à 1997 des ressources collectées auprès du public par l'association Le Souvenir Français.

Le contrôle a été notifié au Président général de l'association, par lettre du Secrétaire général de la Cour du 9 juillet 1998. Il s'est déroulé en novembre et décembre 1998 au siège social de l'association, à Paris 9^{ème}, et auprès du délégué général du département des Hauts-de-Seine. Le Président de l'association a été entendu, à sa demande, après avoir reçu communication des constatations provisoires de la Cour.

1° MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SOUVENIR FRANÇAIS**a) Missions**

Association nationale née après la guerre de 1870-1871, fondée en 1887, puis reconnue d'utilité publique en 1906, Le Souvenir Français n'est pas une association d'anciens combattants ou de victimes de guerre.

Ses missions consistent à :

« conserver la mémoire de ceux et celles qui sont morts pour la France au cours de son histoire ou qui l'ont honorée par de belles actions ;

« entretenir leurs tombes ainsi que les monuments qu'elle a élevés à leur gloire, tant en France qu'à l'étranger ;

« transmettre le flambeau aux générations successives en leur inculquant, par le maintien du souvenir de ces morts, le sentiment du devoir, l'esprit de sacrifice, l'amour de la Patrie ».

Le Souvenir Français a vu ses missions se développer fortement après 1918. La loi du 31 juillet 1920 mit à la charge du service national des sépultures créé au ministère des pensions les cimetières militaires, dits cimetières nationaux, mais laissa aux communes la charge des carrés militaires situés dans les cimetières communaux. Les communes l'ont souvent confiée au Souvenir Français. À ces missions se sont ajoutés les sépultures et les monuments de la seconde guerre mondiale, des guerres en Indochine et en Algérie, et des interventions militaires qui répondent aux obligations internationales de la France.

b) Organisation

Pour remplir sa mission, l'association agit par l'intermédiaire de comités constitués à l'échelon de la commune ou du canton, lesquels, regroupés au plan départemental, constituent des « délégations générales ». Des délégations générales ont également été créées dans des pays étrangers où reposent des corps de soldats morts pour la France. Les comités et les délégations générales n'ont pas de personnalité morale.

L'association comptait en 1998 141 délégués généraux (96 en métropole, 6 outre-mer et 39 à l'étranger), 13 correspondants à l'étranger et 1 380 comités locaux. Les délégués généraux sont nommés par le président général et leur nomination est soumise à l'approbation du conseil d'administration. La désignation des présidents de comité est proposée par les délégués généraux au président général qui procède à leur nomination.

La cotisation annuelle est de 10 francs (5 F pour les moins de 18 ans, 50 F pour les membres bienfaiteurs et les groupements affiliés). En 1998, l'association faisait état de 128 768 adhérents et 170 604 affiliés (adhérents ou groupements). Elle recueillait 26 751 abonnements payants à sa revue trimestrielle.

c) Fonctionnement

L'association est administrée par un conseil composé de trente membres élus pour trois ans par l'assemblée générale. Il nomme en son sein un bureau de 9 membres, dont le président est le président général du Souvenir Français.

L'assemblée générale désigne, en dehors du conseil, une commission de contrôle de cinq membres chargée de vérifier les comptes de l'association. Une commission des finances permanente

élue par le conseil intervient sur l'ensemble des questions financières, judiciaires et contentieuses.

Pour le fonctionnement de ses services administratifs, l'association emploie à temps partiel 9 personnes à son siège social.

2° COMPTES ETABLIS PAR LE SOUVENIR FRANÇAIS

a) Établissement des comptes d'emploi

La Cour a dû constater que le Souvenir Français n'établissait pas un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, et que son organisation comptable même était défectueuse.

Seul, en effet, le siège social fait l'objet d'un budget prévisionnel et de comptes financiers annuels, dont un résumé est annexé. Les délégations départementales et les comités locaux n'établissent pas de comptes à proprement parler, même si chacun fournit au siège un compte-rendu annuel de ses recettes et de ses dépenses. Des sondages ont fait apparaître que ce compte-rendu comporte parfois des erreurs ou omissions. Aucune centralisation des comptes n'est opérée entre les comités locaux, les délégations et le siège national.

Les opérations des comités, qui conservent une partie des cotisations et de la quête nationale, et qui réalisent directement des opérations, ne sont pas reprises dans les comptes du siège social. Il en va de même pour les délégations.

En réponse aux constatations de la Cour, le président de l'association s'est engagé à produire un compte d'emploi exhaustif pour les comptes de l'exercice 1999. Il a ajouté qu'il serait proposé au conseil d'administration de nommer un commissaire aux comptes pour la clôture de l'exercice.

b) Les ressources

Les ressources de l'association (siège national) - 7,09 MF en moyenne par an de 1993 à 1997 - se composent de ressources propres - 5,49 MF - (cotisations et versements volontaires des membres et des groupements affiliés, produit de la quête nationale, abonnements à la revue, dons et legs), de produits financiers - 1,22 MF en moyenne - et de subventions publiques (0,38 MF).

La quête nationale du 1^{er} novembre (2,4 MF en 1997) s'effectue à la sortie des cimetières et de lieux publics ; elle peut s'échelonner en fait sur quelques jours. Après déduction des frais de quête, évalués à moins de 5 %, plus de la moitié de son produit est reversé au siège. L'association évalue à 4,7 MF les ressources que conservent les comités et délégations et que ne décrivent pas ses comptes.

Le ministère chargé des anciens combattants verse deux catégories de subventions au Souvenir Français. Il lui alloue, en premier lieu, une indemnité forfaitaire de 8 F par an et par tombe pour l'entretien de 34 568 tombes (276 544 F), suivant une convention du 9 août 1994. Il lui ordonne, d'autre part, une contribution à l'entretien et à la remise en état de la partie du site du champ de bataille de Verdun, dite "Zone Rouge", en application d'une convention du 29 avril 1994, qui a remplacé une convention du 24 novembre 1961 (30 000 F en 1997).

Les versements volontaires (1,21 MF en 1997) et les abonnements à la revue (0,54 MF) complètent les cotisations (1,13 MF).

Les résultats excédentaires de l'association au cours de la période examinée par la Cour ont permis de porter le montant du portefeuille de valeurs mobilières détenu par le siège social de 18,5 MF en 1993 à 24,3 MF en 1997. Ce portefeuille a procuré des revenus compris entre 1,12 et 1,3 MF par an, montant à rapprocher de celui des frais de fonctionnement du siège (entre 1,12 et 1,36 MF).

c) Les emplois

Les dépenses du Souvenir Français (siège national) - 5,3 MF par an en moyenne - correspondent pour les trois quarts à des dépenses d'intervention et d'information (3,98 MF en moyenne), notamment pour l'aménagement et la réhabilitation des tombes et des monuments commémoratifs (2,81 MF), les frais de fonctionnement représentant environ le quart des dépenses du siège.

Hors frais de fonctionnement, les dépenses peuvent être classées en trois catégories distinctes :

- les interventions d'entretien et de remise en état de la partie du site du champ de bataille de Verdun dite "Zone Rouge" (0,16 MF en moyenne) ;

- l'entretien des 2 203 monuments (0,97 MF) et des 103 506 sépultures (1,2 MF), dont 34 568 font l'objet d'une convention avec le ministère ;

- la contribution à des opérations de rénovation de nécropoles de la guerre de 1914-1918, par un fonds de concours au budget des anciens combattants, créé en 1987 (0,48 MF par an, en moyenne). De 1987 à 1997, les contributions au fonds de concours se sont élevées à 5,85 MF, pour 15 nécropoles du Nord et de l'Est de la France. En 1998, l'association a porté sa participation au fonds de concours à 1,15 MF pour faciliter la rénovation de la nécropole de Sillery (Marne).

Hors fonds de concours, le Souvenir Français a contribué, en 1997, à la création de la nécropole de Nîmes dans laquelle ont été regroupées 886 tombes dont 450 à la charge de l'État. Sa contribution a été de 0,5 MF sur une dépense totale de 1,9 MF. L'association participe aussi à la rénovation et aux travaux réalisés dans les carrés communaux, avec les collectivités locales.

Un rapprochement entre les contributions publiques et les dépenses exposées pour l'entretien des tombes et des monuments par le Souvenir Français fait apparaître une nette diminution de la part des subventions. Ainsi l'aide de l'Etat qui couvrait près des deux tiers des charges sur la "Zone Rouge" de Verdun en 1994 ne correspondait plus en 1997 qu'à 37 % des dépenses compte tenu de l'évolution de celles-ci. De même, le montant de l'indemnité forfaitaire d'entretien par tombe n'a pas évolué depuis 1980.

Ici encore, les dépenses du siège national, seules retracées dans les comptes publiés, seraient à rapprocher de celles des comités et des délégations, que l'association estime à 4,4 MF environ.



Le Souvenir Français est une association forte de nombreux adhérents, impliqués dans ses missions.

Ses structures financières doivent être confortées conformément aux dispositions de la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. La Cour prend acte de l'engagement de l'association d'établir un compte d'emploi exhaustif dès 1999. Un tel compte doit résulter d'une consolidation des opérations des délégations générales et des comités locaux.

Il a été constaté, en revanche, que les actions conduites par l'association - d'entretien des tombes et monuments, de mémoire et de transmission du souvenir - se conforment dûment aux objectifs indiqués dans ses appels à la générosité publique.

Le Souvenir Français a fait part de son intention de contribuer à la création, avec l'Association Rhin et Danube, d'un centre de documentation et d'histoire sur la période 1939-1945. À plus long terme, il sera vraisemblablement appelé à poursuivre les missions de mémoire et de préservation du patrimoine commémoratif d'associations issues de la seconde guerre mondiale qui ne seront plus en mesure de maintenir leurs activités.

La mise en œuvre de procédures rigoureuses et efficaces de gestion budgétaire et comptable est un préalable à un tel approfondissement de sa mission.

Le Souvenir Français – comptes du siège national

Francs					
RECETTES	1993	1994	1995	1996	1997
Ressources propres	5 142 201	5 337 780	5 057 256	6 351 014	5 571 660
Cotisations	1 006 749	1 042 351	1 128 496	1 150 323	1 128 876
Quêtes	1 801 738	2 126 541	1 973 302	2 064 085	2 439 561
Versements volontaires	1 456 194	1 319 692	1 202 813	1 438 881	1 207 549
Dons et legs	142 201	104 762	49 357	908 288	90 278
Remboursements aux délégations et comités	235 426	217 902	213 284	229 393	161 629
Revue	499 893	526 532	490 004	560 044	543 767
Subventions	570 472	241 722	377 296	343 560	393 266
Subventions de l'Etat	550 472	195 472	375 296	342 560	391 856
<i>Tombes entretenues par le SF (8 F.)</i>	<i>550 472</i>	<i>120 472</i>	<i>325 296</i>	<i>276 560</i>	<i>341 856</i>
<i>Monuments Zone Rouge Verdun</i>		<i>75 000</i>	<i>50 000</i>	<i>66 000</i>	<i>50 000</i>
Autres subventions	20 000	46 250	2 000	1 000	1 410
Revenus du portefeuille	1 152 720	1 117 928	1 302 090	1 251 568	1 257 563
TOTAL	6 865 393	6 697 430	6 736 642	7 946 142	7 222 489

DÉPENSES	1993	1994	1995	1996	1997
Frais de fonctionnement	1 303 239	1 256 227	1 227 532	1 357 497	1 116 266
Immeuble (charges et fluides)	72 368	80 022	66 248	69 826	97 277
Téléphone, frais postaux	91 593	100 727	86 340	93 530	90 807
Fournitures	325 448	280 249	269 704	368 151	161 962
Personnel	813 830	795 229	805 240	825 990	766 220
<i>Traitements</i>	<i>447 637</i>	<i>437 278</i>	<i>451 702</i>	<i>465 019</i>	<i>425 346</i>
<i>Charges sociales et impôts s/ salaires.</i>	<i>366 193</i>	<i>357 951</i>	<i>353 538</i>	<i>360 971</i>	<i>340 874</i>
Actions et interventions	4 277 934	4 396 574	4 137 419	3 332 066	3 744 200
Tombes et monuments	2 942 656	3 056 984	2 794 840	2 342 061	2 918 085
<i>Tombes avec subvention. État</i>		<i>276 544</i>			
<i>Autres tombes</i>	<i>1 008 370</i>	<i>1 439 822</i>	<i>1 110 365</i>	<i>732 463</i>	<i>1 444 891</i>
<i>Monuments Zone Rouge Verdun</i>	<i>197 964</i>	<i>113 742</i>	<i>193 260</i>	<i>131 630</i>	<i>135 310</i>
<i>Autres monuments</i>	<i>1 136 322</i>	<i>1 226 876</i>	<i>891 215</i>	<i>877 968</i>	<i>737 884</i>
<i>Fonds de concours</i>	<i>600 000</i>	<i>0</i>	<i>600 000</i>	<i>600 000</i>	<i>600 000</i>
Subventions (aides aux délégations, comités)	249 342	241 307	388 553	282 561	228 189
Avances s/fournitures remboursables	322 722	154 733	187 893	154 570	139 658
Information et propagande	123 609	272 168	136 073	128 120	66 243
Revue	639 605	671 382	630 060	424 754	392 025
Frais bancaires	13 730	12 812	15 338	17 196	16 757
Impôts et taxes	50 870	67 747	74 529	8 190	87 112
TOTAL	5 645 773	5 733 360	5 454 818	4 714 949	4 964 335
SOLDE EXCÉDENTAIRE	1 219 620	964 070	1 281 824	3 231 193	2 258 154

GLOSSAIRE

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

AFN : Afrique du Nord

AFNOR : Agence française de normalisation

AEIRJ : Association Échanges Internationaux et Rencontres de Jeunes

AGPM : Association générale de prévoyance militaire

ANAES : Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé

APS : Avant-projet sommaire

ARAM : Association de la résidence André Maginot

ARPAH : Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées

CANAM : Caisse nationale d'assurance-maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles

CARAC : Caisse de l'union des mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre

CCM : Commission consultative médicale

CERAH : Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés

CES : Contrats emploi-solidarité

CNAMTS : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés

CNMSS : Caisse nationale militaire de sécurité sociale

COTOREP : commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

CPAM : caisse primaire d'assurance maladie

CROSS : comité régional de l'organisation sanitaire et sociale

CSG : contribution sociale généralisée

CSNRDIRP : Commission spéciale nationale de réforme des déportés, internés, résistants et politiques

DIAC : direction interdépartementale des anciens combattants

DSPRS : Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale

ERP : École de rééducation professionnelle

FAFAC : Fédération des associations de fonctionnaires anciens combattants et victimes de guerre

FNAM : Fédération nationale André Maginot

IGAC : Inspection générale des anciens combattants

INI : Institution nationale des invalides

IPFT : Institut de la pathologie de la face et de la tête

ISO : Organisation internationale de normalisation

IST : indemnités de soins aux tuberculeux

MAS : maison d'accueil spécialisée

ONAC : Office national des anciens combattants et victimes de guerre

ONBF : Œuvre nationale du Bleuet de France

PMI : pensions militaires d'invalidité

PMSI : programme de médicalisation des systèmes d'information

PRO : patriotes résistant à l'occupation

RMC : retraite mutualiste du combattant

SEAC : Secrétariat d'État aux anciens combattants

SIRPAC : service des relations publiques des anciens combattants

SRRE : service des ressortissants résidant à l'étranger

TPG : trésoriers payeurs généraux

TOE : théâtre d'opérations extérieurs

UAG : Union des aveugles de guerre

UBFT : Union des blessés de la face et de la tête

UMRAC : Union des mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre

TIPS : tarif interministériel des prestations sanitaires

VHP : véhicule pour handicapé physique

**RÉPONSES DES
ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITÉS
ET ORGANISMES INTÉRESSÉS**

**LISTE DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITÉS ET ORGANISMES INTÉRESSÉS**

	Pages
Secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants	275
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et secrétaire d'État au budget	313
Ministre de l'emploi et de la solidarité	315
Ministre de l'intérieur	316
Ministre des affaires étrangères	317
Ministre de la culture et de la communication	319
Directeur de l'Institution nationale des invalides	326
Directeur de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre	328
Président de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	333
Président du conseil d'administration de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale	339
Président du conseil régional de Lorraine	342
Maire de Paris	344
Président du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional du Vercors	345
Président de la SNCF	349
Directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde	350

Directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de l'arrondissement de Valenciennes	351
Directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de l'Alsace du Nord	352
Président de la caisse autonome nationale de l'Union de mutuelles d'anciens combattants et victimes de guerre La France Mutualiste	353
Président de la caisse autonome nationale de l'union des mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre La CARAC	354
Président général de l'association Le Souvenir Français	355
Président de la Fédération nationale André Maginot	358
Président de l'Union des blessés de la face et de la tête	361
Président de l'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées	376

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT A LA DÉFENSE, CHARGÉ
DES ANCIENS COMBATTANTS**

Il convient en préambule de replacer ce rapport public particulier dans le contexte actuel du monde combattant, afin d'éclairer au mieux le cadre dans lequel agit l'administration.

Il n'a pas échappé, en effet, à la Cour que le département ministériel en charge du monde combattant connaît actuellement une profonde mutation, liée notamment au vieillissement des principales générations du feu. Il en résulte une démographie en diminution rapide, qui explique l'extrême sensibilité des anciens combattants aux questions les concernant et la crainte que les valeurs, dont ils sont porteurs, ne soient plus aussi défendues et reconnues qu'au cours des décennies passées. Une évolution voulue par le gouvernement et approuvée par le Président de la république était donc devenue nécessaire, afin d'optimiser l'adéquation entre les moyens mis en œuvre par l'État et les besoins générés par le devoir de réparation et par le devoir de mémoire.

La réforme ainsi engagée s'est traduite par l'insertion de l'administration jusqu'ici autonome du secrétariat d'État chargé des anciens combattants au sein de celle du ministère de la défense en novembre 1999, en plein accord avec le monde combattant. Elle se poursuit actuellement avec diverses réflexions intéressantes notamment les services déconcentrés, c'est-à-dire les directions interdépartementales des anciens combattants.

Sans reprendre ici dans le détail les modifications de structures administratives intervenues, il m'apparaît utile de souligner les deux idées directrices qui sous-tendent cette réforme.

La première a consisté à veiller au maintien de la qualité du service rendu au monde combattant.

La seconde a visé à mieux gérer les moyens de toute nature, humains, matériels et financiers, que l'État consacre à la mise en œuvre des politiques de réparation et de mémoire.

Ces politiques, auxquelles le monde combattant est légitimement attaché, nécessitent une concertation étroite et permanente avec les associations qui veillent à ce qu'il ne soit pas

porté atteinte au délicat équilibre du code des pensions militaires d'invalidité.

Ces associations n'hésitent d'ailleurs pas à s'opposer et à combattre, souvent avec succès, tout ce qui leur apparaîtrait comme une remise en cause de leur situation et de leurs droits acquis.

Cette sensibilité explique aussi que, plus sans doute que pour d'autres départements ministériels, des députés et sénateurs interviennent souvent pour financer des opérations par le biais de la réserve parlementaire, pratique qui n'est pas sans incidence sur la gestion administrative des projets.

Par ailleurs, l'une des recommandations majeures de la Haute juridiction, la création d'un régime spécifique d'accidents du travail pour les militaires, distinct du code des pensions militaires d'invalidité mérite d'être également abordée avec une très grande prudence.

Elle pose en effet de nombreuses questions auxquelles jusqu'à présent, car l'idée n'est pas nouvelle, il n'a pas été possible d'apporter de réponse claire. En outre, touchant là aux aspects relatifs à la condition militaire, il convient de ne pas mésestimer son impact, à un moment où, du fait de la suspension du service national, les armées s'engagent sur la voie de la professionnalisation.

La réforme engagée récemment, qui rapproche l'administration des anciens combattants de celle de la Défense ouvre de nouvelles perspectives à l'effort de solidarité nationale à l'égard du monde combattant et devrait entraîner des modifications de procédure tout en garantissant ses droits. Elle permettra enfin une efficacité accrue dans la gestion des moyens que l'État consacre aux anciens combattants, au travers des politiques qu'il conduit à leur égard.

ANNEXE :

RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

			Pages
<i>I° PARTIE</i>	<i>Chapitre I</i>	: <i>Recommandation n° 1</i>	278
		<i>Recommandation n° 2</i>	279
		<i>Recommandation n° 3</i>	280
		<i>Recommandation n° 4</i>	281
		<i>Recommandation n° 5</i>	282
		<i>Recommandation n° 6</i>	282
		<i>Recommandation n° 7</i>	283
		<i>Recommandation n° 8</i>	284
	<i>Chapitre II</i>	: <i>Recommandation n° 9</i>	285
		<i>Recommandation n° 10</i>	286
	<i>Chapitre III</i>	: <i>Recommandation n° 11</i>	287
	<i>Chapitre IV</i>	: <i>Recommandation n° 12</i>	289
<i>II° PARTIE</i>	<i>Chapitre V</i>	: <i>Recommandation n° 13</i>	291
	<i>Chapitre VI</i>	: <i>Recommandation n° 14</i>	296
	<i>Chapitre VII</i>	: <i>Recommandation n° 15</i>	298
	<i>Chapitre VIII</i>	: <i>Recommandation n° 16</i>	299
		<i>Recommandation n° 17</i>	299
<i>III° PARTIE</i>	<i>Chapitre IX</i>	: <i>Recommandation n° 18</i>	300
		<i>Recommandation n° 19</i>	300
		<i>Recommandation n° 20</i>	301
	<i>Chapitre X</i>	: -----	
	<i>Chapitre XI</i>	: <i>Recommandation n° 21</i>	302
	<i>Chapitre XII</i>	: -----	
<i>IV° PARTIE</i>	<i>Chapitre XIII</i>	: <i>Recommandation n° 22</i>	304
		<i>Recommandation n° 23</i>	304
	<i>Chapitre XIV</i>	: <i>Recommandation n° 24</i>	305
		<i>Recommandation n° 25</i>	305
<i>V° PARTIE</i>	<i>Chapitre XV</i>	: <i>Recommandation n° 26</i>	306
		<i>Recommandation n° 27</i>	307
		<i>Recommandation n° 28</i>	308
		<i>Recommandation n° 29</i>	308
	<i>Chapitre XVI</i>	: -----	
	<i>Chapitre XVII</i>	: <i>Recommandation n° 30</i>	311
		<i>Recommandation n° 31</i>	312
		<i>Recommandation n° 32</i>	312

*I° PARTIE :**LES PENSIONS, LES RETRAITES ET L'ACCUEIL DES RETRAITÉS**CHAPITRE I : LA DETTE VIAGÈRE*

Recommandation n° 1 : Refondre le code des pensions militaires d'invalidité pour le simplifier et alléger les procédures abusivement lourdes qu'il institue.

Dans son analyse, la Cour rappelle que la législation française des pensions militaires d'invalidité repose sur le principe du droit à réparation financière et se caractérise par sa complexité qui tient au caractère évolutif des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité.

Cette situation résulte d'une adaptation progressive du droit aux différents conflits qu'a connus notre pays tout au long de ce siècle, afin de mieux prendre en compte les situations individuelles des postulants à pension et des pensionnés des différentes générations du feu.

L'indemnisation des invalidités résultant de faits de guerre est donc particulièrement adaptée à la diversité des besoins.

La refonte globale du code et l'allègement de certaines procédures, pour souhaitables qu'ils soient, impliqueraient un travail de longue durée au résultat incertain, compte tenu de l'imbrication et de l'interdépendance des nombreuses dispositions concernées.

C'est ainsi que les propositions de simplification, récemment faites par l'inspection générale du ministère chargé des anciens combattants à la demande des associations, ont dû être abandonnées. Elles auraient en effet débouché sur un système plus complexe que celui qu'elles étaient censées remplacer du fait des multiples garanties exigées par le monde combattant, ce qui illustre la difficulté de toute remise à plat, même partielle, du système existant.

Recommandation n° 2 : 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.

La Cour constate que l'indépendance des pays ou territoires jadis sous souveraineté, tutelle ou protectorat français a conduit depuis 1959, dans le cadre de plusieurs lois de finances à « cristalliser » les pensions militaires ainsi que la retraite du combattant de leurs ressortissants à la valeur du point en francs à la date de leur indépendance, c'est-à-dire en les remplaçant par une indemnité annuelle en francs.

Le mécanisme de la « cristallisation » a cependant permis aux ressortissants des pays concernés de conserver un droit aux dispositions du code des pensions militaires d'invalidité alors qu'ils avaient perdu la nationalité française. Or cette règle de possession de la nationalité française est nécessaire pour pouvoir en bénéficier au taux français pour tous les anciens combattants ou ayants-droit, dans les Etats où s'applique la « cristallisation ».

Depuis, cette « cristallisation » a été amendée à de nombreuses reprises, sauf pour les ressortissants de l'ancienne Indochine, puisque pour les Etats qui en sont issus, toute possibilité d'amélioration de la situation par voie réglementaire dérogeant au principe de « cristallisation » était expressément exclue par la loi.

Pour mieux apprécier la situation réelle résultant de cette situation, une enquête a été conduite par les attachés de défense en poste dans les ambassades des Etats concernés par la « cristallisation » afin d'évaluer, en terme de pouvoir d'achat local, le montant des prestations versées aux anciens combattants d'outre-mer.

Après prise en compte de la dévaluation de 50 % du franc CFA, le niveau de vie local résultant d'une pension militaire d'invalidité à 100 % « cristallisée » est dans l'ensemble de nos anciennes possessions d'Afrique et de Madagascar, deux à trois fois supérieur à celui que procure en France la même pension d'invalidité à 100 %.

Seuls les pays du Maghreb, avec les réserves d'usage pour l'Algérie où il a été impossible de réaliser une enquête sérieuse du fait de la situation actuelle, ont un retard réel évalué à environ 30 % par rapport à la situation équivalente en France.

Dans ces conditions, le ministre chargé des anciens combattants estime qu'au vu des résultats de l'enquête, la « cristallisation » des tarifs doit être strictement maintenue, sous réserve du cas du Maghreb, compte tenu du décalage constaté en terme de pouvoir d'achat.

Par contre, la « cristallisation » des droits nouveaux pourrait être abandonnée, même si cela doit entraîner une activité supplémentaire importante pour les services compétents du ministère, cela en accord avec un avis du Conseil d'État rendu sur question préjudicielle du tribunal administratif de Dijon publié au journal officiel du 1^{er} janvier 2000.

<i>Recommandation n° 3 : Pour les pensions militaires d'invalidité servies au taux minimum (10 %), procéder à un versement unique en capital.</i>

La Cour observe que les pensions militaires servies aux taux de 10 à 50 % sont les plus nombreuses et représentent 65 % du total, avec un montant annuel pour la pension au taux minimum du soldat de 10 % de 3 592 francs en 1996. Elle recommande donc de prévoir une capitalisation de ces pensions modestes, à l'instar des rentes d'accidents du travail du régime général de la sécurité sociale.

La philosophie du code des pensions militaires d'invalidité s'oppose cependant à la simplification que constituerait, pour les pensions les plus faibles, la capitalisation de ces petites pensions en un versement unique pour solde de tout compte. Les aggravations ou les infirmités nouvelles apparaissant ultérieurement ne pourraient pas, en effet, être prises en compte. De plus la notion de consolidation et de pension définitive après neuf ans d'attente pour les maladies est incompatible avec un traitement rapide et définitif des droits liés à ces infirmités à faible taux.

Une apparente simplification serait alors source de bien des difficultés dans la gestion ultérieure des infirmités ainsi indemnisées.

Recommandation n° 4 : Distinguer les infirmités retenues pour calculer les pensions selon qu'elles sont ou ne sont pas rattachées à des activités spécifiques à caractère militaire.

La Cour relève que le code des pensions militaires d'invalidité ne fait aucune distinction entre les infirmités selon qu'elles sont ou ne sont pas rattachées aux activités spécifiques de caractère militaire. Elle recommande de distinguer les règles de calcul des pensions militaires d'invalidité selon que les infirmités découlent ou non directement d'activités de caractères spécifiquement militaires.

Une telle situation se rencontre déjà dans le cadre des fonds de prévoyance, où le montant des allocations varie selon la nature des risques auxquels les militaires ont été exposés. Mais elle risquerait, si cette voie était retenue, de compliquer un dispositif déjà considéré par la Cour comme complexe.

Il faudrait en effet mettre en place les critères distinguant ces deux types d'activité, tâche ardue, qui pourrait éventuellement s'appuyer sur le dispositif des fonds de prévoyance. Mais surtout, en instaurant en quelque sorte un « code à double vitesse » qui traiterait à la fois l'indemnisation des accidents du travail et des faits de guerre, il conviendrait de mettre en place de nouveaux mécanismes pour traiter globalement des infirmités résultant de faits générateurs différents ou d'aggravations couvertes par un régime autre que celui pensionnant l'infirmité initiale.

En outre, la question se poserait de majorer les pensions rattachées à des activités spécifiques à caractère militaire par rapport aux autres ou à l'inverse de fixer des modes de calcul inférieurs par rapport à ceux actuellement en vigueur, pour les pensions qui ne seraient plus rattachées à des activités spécifiques à caractère militaire.

Enfin, se poserait la question du sort des pensions des victimes civiles qui seraient à redéfinir. Aussi, le plus simple et le plus respectueux du droit à réparation est le maintien du dispositif actuel.

Recommandation n° 5 : Reconsidérer, compte tenu du progrès médical, le bien-fondé du principe de l'immutabilité des pensions militaires d'invalidité.

La Cour constate que les pensions concédées à titre définitif dès que l'infirmité est devenue incurable, soit immédiatement, soit au plus tard après trois ans pour les blessures ou neuf ans pour les maladies, ne sont révisables qu'en cas d'aggravation en application des dispositions de l'article L29 du code des pensions militaires d'invalidité. Par contre, en cas d'amélioration de l'état de santé du pensionné, leur taux ne peut pas être réduit, ce qui revient à renoncer à prendre en compte le progrès médical qui fait obstacle à la notion de pension définitive.

Le principe d'immutabilité est un des fondements du code des pensions militaires d'invalidité.

Des tentatives de remise en cause ont déjà été faites. C'est ainsi que la loi de finances pour 1991 avait autorisé l'administration, saisie d'une demande de révision pour aggravation d'une infirmité pensionnée, à vérifier si les autres blessures ou maladies ne se seraient pas améliorées, auquel cas le montant de la pension pouvait être diminué.

Mais très critiqué par l'ensemble des associations, ce dispositif a finalement dû être rapporté au début de 1992, sous la pression du monde combattant.

Il ne semble pas possible de revenir sur le principe de l'immutabilité des pensions définitives pour des raisons psychologiques aux conséquences politiques évidentes.

Recommandation n° 6 : Réexaminer le champ de la limitation de l'application des suffixes.

La Cour relève que les « suffixes » majorent arithmétiquement les pourcentages accordés à chaque infirmité au-delà de 100 % et que la limitation de l'application des « suffixes » pour les pensions supérieures à 100 % posée par la loi de finances de 1990 a rapidement subi des aménagements. Ainsi depuis le 1^{er} janvier 1994, la limitation des « suffixes » ne s'applique-t-elle qu'aux pensions

supérieures à 100 % et à 100 degrés de surpension. La Haute juridiction estime que la question de la justification de la non-limitation de pensions parmi les plus élevées peut légitimement être de nouveau posée.

Il convient de noter que les bénéficiaires de ces degrés de surpension sont les pensionnés atteints des infirmités les plus nombreuses et les plus graves. Ils ne sont que 327 sur 375 000 pensionnés soit moins de 0,1 % de l'ensemble.

Une modification du plafond à partir duquel une nouvelle limitation des « suffixes » pourrait intervenir, ne relèverait pour être mise en œuvre que d'une décision prise en opportunité, au travers de laquelle la Nation estimerait justifiée une réduction des ressources qu'elle octroie aux anciens combattants, aux victimes de guerre et aux militaires atteints des infirmités les plus graves. Ce qui n'est pas envisageable.

De la même manière, la remise en cause des dispositions concernant le paiement des pensions d'invalidité au taux du grade pour les militaires retraités et la « cristallisation » des pensions au-delà d'un seuil donné n'ont pas abouti, malgré plusieurs tentatives au cours de la dernière décennie.

<i>Recommandation n° 7 : Réexaminer le régime d'exonération fiscale attaché à ces revenus.</i>

La Cour rappelle que les pensions militaires d'invalidité comme la retraite du combattant sont totalement affranchies de l'impôt sur le revenu (article 81-4° du code général des impôts), même pour les indemnisations les plus élevées, et cela, alors même qu'elles sont assorties de très nombreux avantages accessoires.

Le législateur a toujours considéré que l'exonération fiscale est indissociable de la concession d'une pension militaire d'invalidité, à ceux qui ont souvent fait plus que leur devoir au service de la Nation.

Les associations d'anciens combattants sont fermement opposées à toute mesure, même partielle, de ce type, le gouvernement également.

Recommandation n° 8 : Compte tenu de la professionnalisation des armées, instituer un régime spécifique d'accidents du travail pour les militaires, distinct du dispositif propre aux anciens combattants et assimilés.

La Cour constate que le code des pensions militaires d'invalidité offre des indemnisations très supérieures à celles qu'accorde le code de la sécurité sociale, dans sa branche « accidents du travail ».

Ainsi les cinquante plus fortes rentes « accidents du travail », toutes assorties de la majoration de 40 % pour tierce personne, servies en mars 1999 par la caisse régionale d'assurances maladie d'Ile-de-France étaient d'un montant compris entre 299 000 et 530 000 francs. Elles étaient très inférieures aux cinquante pensions militaires d'invalidité les plus élevées, dont 19 accordées à la suite d'accidents de service (accidents de travail ou de trajet), qui étaient, elles, comprises entre 989 000 et 1 533 000 francs.

La Cour recommande de soumettre les militaires à un régime « accidents du travail » spécifique.

Les difficultés déjà soulevées dans la réponse apportée à la recommandation n° 4 de la Cour, et notamment la complexité supplémentaire qui résulterait d'un double régime applicable aux militaires selon l'origine de l'invalidité pensionnée appellent une grande prudence, compte tenu des conséquences qui pourraient en résulter pour la condition militaire et pour le devenir du Droit à Réparation. Aucune évolution n'est souhaitable.

CHAPITRE II : LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES

Recommandation n° 9 : Mettre en place auprès du ministère en charge des anciens combattants un fichier central des bénéficiaires de la rente mutualiste des anciens combattants.

La retraite mutualiste du combattant étant gérée par des caisses autonomes mutualistes, la Cour a exercé son droit de communication auprès de deux d'entre elles, afin de vérifier sur des dossiers sélectionnés, l'emploi des crédits destinés à abonder les versements des bénéficiaires.

La Haute juridiction recommande la création d'un fichier des bénéficiaires de la rente mutualiste auprès du ministère chargé des anciens combattants, afin que puisse être détecté un éventuel dépassement de l'abondement maximal prévu en cas de souscription de plusieurs rentes viagères auprès d'organismes différents.

La création d'un tel fichier constituerait une opération lourde et délicate au résultat final aléatoire. Elle nécessiterait en effet la récupération de l'ensemble des fichiers informatiques des différentes caisses mutualistes.

Par ailleurs leur traitement pour les agréger et déceler d'éventuels dépassements supposerait un accord de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ainsi, une application, mise en place pour éviter que les postulants au fonds de solidarité Indochine-Afrique du Nord ne puissent bénéficier de l'allocation différentielle ou de l'allocation provisoire de retraite dans plusieurs départements, avait été refusée à l'époque par la CNIL qui préférait admettre la possibilité de dysfonctionnements limités aux risques d'un fichage général des ressortissants.

Les vérifications pratiquées par la Cour n'ayant pas révélé de dysfonctionnements significatifs, la création d'un fichier central irait en outre à l'encontre de la simplification que la Haute juridiction a considérée dans sa première recommandation comme nécessaire et

devant impliquer un allègement de procédures qu'elle a qualifiées d'abusivement lourdes.

Enfin, on relèvera que le ministère des affaires sociales chargé jusqu'en 1995 de la gestion de ces crédits n'avait pas estimé utile de se doter d'un tel fichier.

Le gouvernement est opposé à cette proposition.

Recommandation n° 10 : Reconsidérer le non-assujettissement de ces rentes à l'impôt et notamment à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale.

Cette recommandation de la Haute juridiction concernant la retraite mutualiste du combattant rejoint le contenu de sa recommandation n° 7 et appelle une réponse identique.

Les précisions suivantes peuvent par ailleurs être apportées à deux observations de la Cour. Celle-ci avait relevé que l'État restait redevable envers les deux organismes mutualistes vérifiés d'une part de l'abondement des majorations spécifiques dû au titre de l'année 1997. Depuis l'enquête de la Haute juridiction, les sommes dues à ces deux sociétés au titre de 1997 ont été intégralement réglées en 1998. Par ailleurs, toutes les avances versées en 1998 par les sociétés mutualistes ont pu leur être remboursées en 1999, grâce à un abondement du chapitre 47-22 de 50,5 MF obtenu en loi de finances rectificative.

CHAPITRE III : LES MAISONS DE REPOS ET DE RETRAITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS

Recommandation n° 11 :

- A - *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 et, dans l'immédiat :*
- B - *Inviter l'ONAC, pour améliorer le taux d'occupation de ses maisons de retraite, à passer avec les collectivités territoriales concernées des conventions permettant d'y accueillir des personnes âgées ne ressortissant pas du code des pensions militaires d'invalidité et à en ouvrir systématiquement l'accès aux ressortissants du ministère de la défense, effort qui s'inscrirait dans la logique de la réforme récente du département ministériel.*
- C - *Rapprocher la comptabilité de l'ONAC de celle du secteur médico-social de droit commun.*
- D - *Imposer à l'ONAC de se conformer à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et au code des marchés publics pour la conduite des opérations de rénovation de ses établissements, y compris lorsque les crédits proviennent de fonds associatifs.*
- E - *Veiller strictement au respect des procédures financières prévues par les accords conclus entre l'ONAC et l'ARPAH et à la conformité des interventions de cette dernière à son objet social.*

La Cour a ensuite examiné la situation des maisons de repos et de retraite de l'office national des anciens combattants (ONAC) et les relations qu'il entretient avec l'association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH), association présidée par le directeur général de l'ONAC, créée pour doter l'office d'une structure de financement palliant l'absence de crédits d'équipement à son budget.

A l'issue de cet examen, la Haute juridiction recommande de reconsidérer le principe même de la gestion des maisons de retraite de l'office dans le cadre d'un établissement public administratif en assortissant cette recommandation de mesures d'application plus immédiates.

A - Il convient tout d'abord de rappeler que les maisons de retraite appartenant à l'office sont l'héritage d'une histoire commencée au lendemain du premier conflit mondial. Elles participent d'initiatives sociales au bénéfice d'une population spécifique : les anciens combattants et veuves de guerre. Cette action a toujours été reconnue comme une mission à part entière parmi celles confiées par l'État à l'office.

Le vieillissement des populations concernées, l'adaptation et le renforcement réguliers des règles applicables au fonctionnement de ce type d'établissement ont conduit le conseil d'administration de l'ONAC, présidé par le ministre chargé des anciens combattants, à retenir des objectifs dont la finalité répond au constat et aux préoccupations de la Cour.

Regroupées dans une charte intitulée « un nouvel élan pour l'ONAC », adoptée le 22 juin 1998, ces mesures permettront de recentrer les missions de l'office sur les besoins à satisfaire en fonction des moyens dont il dispose.

L'aspect le plus symbolique de cette adaptation est certainement la diminution d'un tiers des établissements concernés qui sont passés, en seulement deux années, de 15 à 10.

Aussi ce n'est qu'à moyen terme qu'un premier bilan de cette action globale et ambitieuse pourra être fait et mis en perspective avec la recommandation formulée par la Haute juridiction.

Sans attendre, de nombreuses mesures ont d'ores et déjà été mises en application dont certaines au titre de la charte précitée. Elles répondent directement aux autres recommandations plus immédiates mais aussi plus ponctuelles de la Cour.

B - C'est ainsi que l'ONAC s'est tout d'abord résolument engagé dans la voie du conventionnement avec les conseils généraux et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) des lieux d'implantation de ses maisons de retraite, comme il l'avait déjà fait, ainsi que la Cour l'a relevé, pour la maison de Theil de Bretagne (Ille-et-Vilaine). Dans cette recherche d'un élargissement de l'offre, afin d'améliorer le taux d'occupation de ses établissements,

l'ouverture systématique aux ressortissants et aux retraités du ministère de la défense trouvera naturellement sa place.

Le conventionnement imposera en outre l'obligation de disposer rapidement de budgets annexes par établissement, équilibrés par nature, objectif qui devrait être totalement atteint dans un délai de deux à trois ans.

A l'inverse, les ressortissants de l'office se verront offrir un plus grand nombre de places dans des établissements du secteur public ou privé ayant reçu le label de qualité « bleuet de France » nouvellement créé.

C - L'office national a ensuite ouvert un chantier complexe, en liaison et avec l'aide de la Comptabilité publique pour mettre en place une nouvelle nomenclature qui soit à la fois adaptée à ses missions ainsi qu'à sa situation spécifique, et la plus proche possible de celle utilisée par les établissements hospitaliers et médico-sociaux. L'objectif est de rendre plus aisé les contrôles budgétaires et comptables.

D - La tutelle administrative, mise en place après l'insertion des services du secrétariat d'État au sein de la Défense en novembre 1999, veillera enfin au respect par l'ONAC du code des marchés publics et de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique dans la conduite des opérations de rénovation de ses établissements, comme l'office s'y est par ailleurs engagé.

E - Il en sera de même pour le respect des procédures financières prévues dans les accords liant l'ONAC et l'ARPAH. Les statuts de cette association ont été modifiés récemment pour tenir compte des observations de la Cour sur le respect de la conformité de ses interventions avec son objet social.

CHAPITRE IV : LE CENTRE DES PENSIONNAIRES DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Recommandation n° 12 : Rapprocher le prix plafond d'hébergement au centre de pensionnaires de l'institution nationale des invalides du prix de revient dégagé par sa comptabilité analytique.

Le prix plafond de la redevance versée par les pensionnaires est aligné sur le prix plafond de la journée d'hébergement conformément aux dispositions de l'article 3 du décret du 30 janvier 1992 fixant les modalités de fonctionnement de l'institution nationale des invalides (INI).

Ce prix plafond est actuellement de 570 francs/jour. Le conseil d'administration de l'INI le juge conforme aux prestations offertes aux pensionnaires en termes d'hôtellerie et de restauration.

La redevance journalière payée par les pensionnaires s'échelonne de 59 francs/jour à 570 francs selon les niveaux de ressources, pour une moyenne de 280 francs.

La Cour a relevé l'écart entre le prix plafond de l'hébergement et le coût fourni par la comptabilité analytique de l'INI et recommande un rapprochement entre eux.

On soulignera que l'augmentation du montant de la redevance qui ne concernerait que 12 pensionnaires sur 92 nécessiterait une modification de l'article 3 du décret précité pour supprimer la référence au prix de la journée d'hébergement dans le centre des pensionnaires, pour un montant total estimé à 0,4 MF.

On rappellera également, comme la Cour l'indique elle-même, que le taux de dépendance des pensionnaires s'est accru de près de 50 % en 15 ans (1982-1997) entraînant une augmentation des soins journaliers de cinq à sept heures par pensionnaire.

Dans ces conditions, s'agissant de la prise en charge des grands invalides militaires, le ministre chargé des anciens combattants n'estime pas opportun de modifier le système en vigueur, préférant utiliser les possibilités d'adaptation offertes par la réglementation actuelle pour réduire, en tant que de besoin, l'écart relevé par la Cour.

II° PARTIE :

LES FRAIS DE SANTÉ ET LES SOINS

Chapitre V : La prise en charge des frais de santé*Recommandation n° 13 :*

- A - Fixer rapidement l'avenir du système des soins gratuits institué par l'article L.115 du code des pensions militaires d'invalidité.*
- B - Dans l'immédiat, revoir en tout état de cause le mode de financement du dispositif de prise en charge, à titre subsidiaire des invalides de guerre, ce qui devrait conduire, à tout le moins, à la forfaitisation des procédures de prise en charge des soins considérés aux soins dispensés en milieu hospitalier militaire. Renforcer le contrôle de l'imputabilité pour les soins non soumis à l'entente préalable et mettre en place un système d'information pertinent sur la répartition et la nature des soins pris en charge dans les directions interdépartementales, de façon à rendre le contrôle plus efficace et à réduire les disparités géographiques en matière de soins gratuits.*
- C - Aligner le montant de la prise en charge des cures thermales dans le cadre du système des soins gratuits sur celui de l'assurance maladie.*
- D - Etudier la possibilité de substituer la carte Vitale au carnet de soins dès que sera mise au point la carte Vitale 2.*

A - Comme la Cour l'a elle-même indiqué, fixer rapidement l'avenir du système des soins médicaux gratuits (SMG) implique une réflexion qui prenne en compte tout à la fois l'évolution démographique des populations concernées et d'autre part l'extension continue de la couverture de la population, en dernier lieu avec la couverture maladie universelle (CMU).

En effet, on relève depuis quelques années une disparition accélérée des ressortissants issus du second conflit mondial, gros consommateurs de soins médicaux gratuits.

Par ailleurs, les SMG s'analysent comme la branche « accident du travail » du système particulier du régime de sécurité sociale des militaires dont la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) est le gestionnaire. Une évolution naturelle de cette caisse devrait être de devenir un régime de plein exercice, incluant les « accidents du travail » dans sa gestion des risques.

Dans ces conditions, la recommandation de la Haute juridiction recoupe les préoccupations du ministre chargé des anciens combattants qui, dès janvier 1999, avait demandé que soient « étudiées les conditions d'une réorganisation de la filière des soins médicaux gratuits, et notamment d'un possible rapprochement avec la CNMSS pour le traitement de cette procédure ».

Sous réserve de bien évaluer les conséquences de cette évolution, la Défense pourrait envisager un rapprochement avec le régime de sécurité sociale des militaires qui se traduirait par une absorption des soins médicaux gratuits par la CNMSS. Les autorités de la caisse militaire partagent cette position à la condition que le transfert de la charge du service soit accompagné des moyens humains et financiers correspondants.

Ce transfert répondrait à deux préoccupations formulées dans le rapport particulier à savoir :

qu'il appartient à l'État de vérifier l'imputabilité des soins et donc la justification de la charge financière qu'il assume ;

la volonté de confier cette gestion à un organisme unique pour l'ensemble du territoire.

B - La forfaitisation du versement de l'État pour la prise en charge des invalides de guerre est avancée par la Cour comme alternative au recours à l'autofinancement. Les conséquences de l'évolution recommandée impliquent, avant tout choix, une étude préalable, afin de pouvoir apprécier l'opportunité d'une telle forfaitisation, même limitée au seul cas de l'hospitalisation en milieu militaire.

Le système des soins médicaux gratuits se caractérise par la lourdeur des contrôles, leur caractère répétitif et non valorisant pour le

personnel en charge de cette activité. De ce fait, les directions interdépartementales (D.I.) ont une très large compétence déconcentrée pour s'organiser localement, afin de s'adapter au mieux aux spécificités connues de leur aire d'exercice géographique. Il s'agit là d'une volonté délibérée de l'administration centrale de ne pas imposer de modèle de gestion trop rigide pour s'adapter aux particularismes locaux. La décroissance continue et conséquente des dépenses sur le chapitre 46-27 semble prouver la pertinence de ce dispositif, entraînant souplesse et responsabilité sur le terrain sous le contrôle du médecin compétent de l'administration centrale.

Les études en cours concernant l'avenir des D.I. devraient permettre de prendre en compte le souci de laisser une large initiative au niveau local avec la mise en place d'un système d'information pertinent recommandé par la Cour.

Par ailleurs, le souci de la Cour de voir renforcé le contrôle de l'imputabilité des soins non soumis à l'entente préalable s'écarte de l'évolution actuelle des règles qui régissent l'assurance-maladie. Cette évolution entraîne, en effet, plutôt une disparition de la formalité de l'entente préalable, contrebalancée par un développement du contrôle a posteriori, lié à la montée en puissance de la télétransmission. En ce domaine le ministère de la défense est soucieux d'éviter tout alourdissement des pratiques actuelles, notamment si les évolutions technologiques peuvent permettre de les alléger à court terme.

Enfin, la forfaitisation de la contribution de l'État aux SMG a déjà été étudiée, car elle a le mérite de simplifier le fonctionnement du système. Toutefois, la composition très hétérogène de la population concernée (âge, invalidité, habitudes de consommation médicale) n'a pas permis de forfaitiser cette dépense, faute de pouvoir mettre au point un indicateur fiable d'évolution du forfait.

Quant à la déconcentration du paiement des SMG au système hospitalier militaire, elle avait été proposée en 1997 au contrôleur financier. Après consultation de la Comptabilité publique (CP), il n'a pas été possible de la mettre en œuvre pour cause d'incompatibilités techniques entre les différentes parties prenantes (direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, direction centrale du service de santé des armées, direction de la comptabilité publique).

C - La dérogation permanente accordée pour la prise en charge des cures thermales des pensionnés constitue un dispositif lié à la spécificité du droit à réparation auquel le monde combattant est particulièrement attaché. Il n'est pas envisagé de l'abroger,

notamment pour ne pas perturber le processus en cours, destiné à assurer l'avenir du système des soins médicaux gratuits.

D - La possibilité de substituer au carnet de soins la carte Vitale 2 fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du ministère.

Le caractère jugé obsolète du carnet de soins par les jeunes générations du feu est en effet aggravé par une lourdeur d'utilisation bien connue des usagers. Sa délivrance n'est d'ailleurs pas automatique, sauf pour les pensionnés à 85 % et au-delà, les autres ressortissants devant le demander expressément pour l'obtenir.

Enfin, on peut estimer que le système de la carte SESAME-VITALE devrait finalement arriver à maturité malgré les obstacles technologiques et les réticences psychologiques rencontrés. Une fois mise au point, la carte Vitale 2 pourrait remplacer l'actuel carnet de soins dans l'intérêt des ressortissants du Droit à Réparation.



Les précisions suivantes peuvent en outre être apportées à la Cour sur les désaccords, qu'elle avait relevés avec la caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM), relatifs au remboursement des soins par l'État.

L'État rembourse au régime général de l'assurance maladie les soins effectués au profit des pensionnés de guerre. En 1996, le passage d'un système de comptabilité « encaissement-décaissement » à un système en droits constatés, imposé aux organismes de sécurité sociale, s'est traduit par une surfacturation de plus de 70 MF à titre de provision.

La direction du budget a estimé que la constitution d'une provision ne devait pas être à la charge de l'État et que ce dernier n'avait à supporter que les charges de prestations effectivement payées en 1996. Le service gestionnaire procède, depuis 1997, au retraitement des factures afin de neutraliser cette provision. Pour la CNAM, il s'agit d'une règle édictée par l'État, que seul le secrétariat d'État aux anciens combattants, parmi tous les services de l'État, n'appliquait pas.

En 1999, compte tenu des versements effectués, l'écart du règlement portait sur 39,6 MF.

Le ministère prend acte de la position de la Cour des comptes qui estime « souhaitable que l'État applique le régime des droits constatés pour le calcul des charges de prestations de la gestion des invalides de guerre, comme il procède pour ses versements au titre d'autres prestations ».

Compte tenu de cette position, il semble nécessaire de présenter une demande d'abondement du chapitre 46-24, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2001, afin d'obtenir les crédits nécessaires à la régularisation des comptes.

Un autre litige entre l'État et la CNAM porte sur les remboursements dus par l'État, pour les années 1991 et 1992, au titre des soins de santé.

La CNAM considère que l'État reste redevable de 275,33 MF tandis que la direction du budget estime que l'État s'est acquitté définitivement de toute dette à la suite du versement global à l'agence comptable des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de 110 MdF en 1994.

La Cour des comptes ne remet pas en cause la position de la direction du Budget sur ce point, mais l'invite à en tirer les conséquences lors de l'approbation des comptes de la CNAM.

Le ministère de la défense en prend également acte.

CHAPITRE VI : L'APPAREILLAGE DES MUTILÉS

Recommandation n° 14 :

A - Les centres d'appareillage des anciens combattants

- Etudier la possibilité d'intégrer les centres d'appareillage dans le dispositif de l'assurance maladie.

- A défaut, préciser par un texte réglementaire que les centres d'appareillage peuvent intervenir au bénéfice d'assurés sociaux en dehors des cas d'intervention obligatoire prévus à l'article R. 165-27 du code de la sécurité sociale.

- Dans l'hypothèse où le principe d'une quote-part des caisses d'assurance maladie au fonctionnement des centres d'appareillage serait maintenu, prendre l'arrêté interministériel prévu au 4° de l'article R.165-15 du code de la sécurité sociale pour préciser l'assiette et, le cas échéant, redéfinir le taux de cette quote-part et mettre à jour les conventions types et les conventions locales régissant les relations entre les centres d'appareillage et les organismes d'assurance maladie.

- Obtenir des centres la tenue de fichiers concernant les assurés sociaux.

- Organiser la production régulière de statistiques sur les effectifs des bénéficiaires des centres d'appareillage -notamment des assurés sociaux- et les opérations y afférentes, afin de permettre une analyse exacte des dépenses.

- Rapprocher périodiquement les mises en recouvrement et les recouvrements effectifs en ce qui concerne les sommes dues par les caisses d'assurance maladie aux centres d'appareillage.

B - Le CERAH

- Réexaminer le bien-fondé de l'existence et du statut du CERAH pour tenir compte des missions similaires remplies par d'autres organismes et de l'évolution du droit communautaire.

- Faire évoluer ses tarifs vers la réalité des coûts de revient constatés.

C - L'INI

- Mettre effectivement en œuvre le regroupement décidé en 1997 de certaines activités du CERAH et de l'INI.

A - L'examen de l'avenir des centres d'appareillage amène la Cour à recommander d'étudier leur intégration à terme dans le dispositif de l'assurance maladie et, en attendant, de prendre diverses mesures propres à renforcer le fondement juridique et l'activité de ces centres.

On indiquera tout d'abord à la Cour que ses deux recommandations concernant le fonctionnement normal du chapitre 46-28 ont été mises en œuvre.

Les avances qui conduisaient les directions départementales (DI) à servir de tiers payant aux handicapés civils, puisque le remboursement n'avait lieu qu'a posteriori, par voie de fonds de concours versés par l'assurance maladie, ont été supprimées. Cette clarification n'a entraîné aucune répercussion dans les relations avec les caisses, le nombre de handicapés envoyés en consultation n'ayant pas diminué.

La quote-part de 10 % du coût de l'appareillage au titre du fonctionnement des centres d'appareillage a fait l'objet de renégociations limitées au départ à trois centres, suivie d'une extension progressive à l'ensemble des relations avec la CNAM.

La question de l'appareillage pourrait évoluer demain au regard de la constitution de pôles handicap départementaux. Toute évolution sera cependant liée à la défense stricte des intérêts des anciens combattants.

B - La place et l'avenir du centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) font l'objet d'une réflexion interne qui n'est pas arrivée à son terme.

Aussi, ce n'est qu'à l'issue de la réflexion en cours que l'avenir du CERAH et donc son statut futur pourront être décidés, ce qui permettra également de faire évoluer ses tarifs vers une plus grande réalité des coûts de revient, comme le recommande la Haute juridiction.

C - Le regroupement décidé en 1997 de certaines activités de l'antenne du CERAH de Val-de-Fontenay et de l'INI sera mis en œuvre. Il permettra le développement de la mission de l'Institution dans le domaine de l'appareillage des handicapés, en conformité avec le projet d'établissement 1998/2002 qui envisage la création d'une unité de recherche et d'application clinique en orthopédie (URACO).

CHAPITRE VII : L'INDEMNITÉ DE SOINS AUX TUBERCULEUX

Recommandation n° 15 :

- A - Publier un décret rétablissant une procédure de contrôle médical effective des bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux et prévoyant la suppression de cette indemnité pour les pensionnés guéris.*
- B - Remettre en cause le maintien de l'indemnité de soins aux tuberculeux au-delà de la période de vie active potentielle.*

La population des bénéficiaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux (IST) est âgée et diminue rapidement au rythme d'environ 5 % par an. Comme la Cour l'a relevé, le système a connu une dérive complète par rapport à l'objectif poursuivi lors de sa création en 1925. Les progrès de la médecine ont heureusement provoqué une quasi-disparition de cet ancien fléau, entraînant un abandon du dispositif mis en place pour lutter contre lui.

Toutefois les textes en vigueur permettent un maintien du système, comme l'ont montré les contentieux intentés avec succès par des bénéficiaires potentiels, auxquels on avait refusé une prestation manifestement infondée, le respect formel de textes devenus inapplicables ayant fondé les annulations des tribunaux des pensions.

S'agissant de grands pensionnés souvent âgés, dont le nombre est en décroissance rapide, le ministre chargé des anciens combattants n'a pas, jusqu'à présent, jugé opportun de remettre ce dispositif en cause, qui présente une grande sensibilité dans le monde combattant.

CHAPITRE VIII : LES STRUCTURES DE SOINS

Recommandation n° 16 : Mettre en œuvre aussitôt que possible les dispositions de l'ordonnance du 24 avril 1996 relatives à la participation au service public hospitalier de l'Institution nationale des invalides et notamment contractualiser les relations de celle-ci avec l'agence régionale de l'hospitalisation d'Ile-de-France.

Etablissement public administratif depuis 1992, l'INI a montré sa volonté de s'inscrire résolument dans le dispositif de droit commun applicable à tout établissement de santé tout en conservant sa spécificité au bénéfice du monde combattant et de la Défense.

L'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 prévoit, en son article 58, la définition par voie réglementaire des relations de l'INI avec les organismes d'assurance-maladie.

Un projet de décret a donc été préparé en liaison avec les autres parties concernées (Défense-Santé) répondant à la recommandation de la Cour.

Recommandation n° 17 : Clarifier rapidement les modalités de financement des dépenses d'exploitation de l'Institut de la pathologie de la face et de la tête.

Cette recommandation ne concerne pas le ministère de la défense.

III° PARTIE :

L'ACTION SOCIALE

CHAPITRE IX : L'ACTION SOCIALE DE L'ONAC

Recommandation n° 18 : Actualiser les critères d'attribution et les procédures de versement de l'action sociale individuelle de l'ONAC.

La charte « pour un nouvel élan » prévoit d'actualiser les critères d'attribution de l'action sociale individuelle comme le recommande la Cour, en mettant notamment l'accent sur l'aide aux ressortissants les plus défavorisés et d'harmoniser les pratiques afin de réduire les disparités départementales.

Recommandation n° 19 : Prescrire à l'ONAC de se conformer aux dispositions de la loi du 7 août 1991 en ce qui concerne l'œuvre nationale du bleuet de France.

Comme l'ONAC s'y était engagé, une remise à plat des procédures comptables concernant l'œuvre nationale du bleuet de France a été réalisée et les ressources recueillies font désormais l'objet d'une individualisation comptable au sein d'une section, annexée au budget de l'office national.

Recommandation n° 20 :

- A - Adapter les procédures budgétaires et comptables des écoles de rééducation professionnelles de l'ONAC aux exigences découlant du décret du 24 mars 1998 relatif à la gestion budgétaire et comptable des établissements placés sous la tutelle de l'État ou de l'assurance maladie.*
- B - Assurer une exacte affectation des crédits du fonds social européen, notamment par l'établissement de relations régulières entre l'ONAC et le ministère de l'emploi et de la solidarité (direction de l'action sociale et département FSE de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).*

A - La recommandation de la Cour demandant l'adaptation des procédures budgétaires et comptables pour les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC a déjà reçu un début d'exécution.

Désormais, les budgets des écoles sont individualisés par établissement avant d'être soumis pour examen à la DDASS compétente. Leur présentation sous forme de budget annexe permettra d'en améliorer encore la présentation, tout en autorisant une meilleure lisibilité des comptes.

B - L'affectation des crédits du fonds social européen (FSE) implique, comme la Cour l'a recommandé, plusieurs administrations. Aussi, comme la Haute juridiction en a été informée, des démarches en ce domaine sont actuellement conduites par l'ONAC en liaison avec le ministère de la défense et les ministères chargés du budget et des affaires sociales.

CHAPITRE X : LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LES ANCIENS
COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD ET D'INDOCHINE

Pas de recommandation de la Cour.

CHAPITRE XI : LES RÉDUCTIONS DES TARIFS DE TRANSPORT

<i>Recommandation n° 21 : Mettre à jour en permanence le fichier des coûts d'invalidité.</i>
--

Un rapport de l'inspection générale du ministère chargé des anciens combattants a effectivement constaté que les cartes d'invalidité, délivrées par les services déconcentrés de l'ONAC ne faisait pas l'objet d'un suivi régulier, afin d'éliminer celles des ressortissants décédés. En mai 1999, des instructions ont été données aux services départementaux de l'office par l'administration du secrétariat d'État à la défense chargé des anciens combattants, dont le bilan est prévu en mars 2000.

Aussi le ministère prend-il acte des observations de la Cour. Il va entreprendre une remise à plat du dispositif et veillera à ce que la mise à jour de la totalité des fichiers départementaux tenus par l'ONAC aboutisse rapidement.

CHAPITRE XII : LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

Pas de recommandation de la Cour.

IV° PARTIE :

L'ACTION DE MÉMOIRE

L'insertion de l'administration des anciens combattants au sein de la Défense, et notamment le regroupement de la délégation à la mémoire et à l'information historique (DMIH) avec le service du patrimoine dans une direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense, devrait permettre, dans le domaine de l'action de mémoire, la mise en œuvre d'une politique, dont les objectifs sont conformes aux quatre recommandations de la Cour.

CHAPITRE XIII : LES COMMÉMORATIONS ET LA MÉMOIRE HISTORIQUE

Certaines observations liminaires peuvent éclairer le constat de la Cour. La modicité des crédits consacrés à l'action de mémoire, qui n'ont représenté en moyenne que 0,16 % de l'ensemble de ceux destinés aux interventions sur la période 1981-1997, peut expliquer la multiplication des petites subventions au profit des associations. Par ailleurs, l'évolution de la structure chargée de mettre en œuvre cette politique, successivement direction centrale, mission permanente, délégation, n'a pas facilité la poursuite d'une action cohérente et suivie en ce domaine, l'impulsion de certaines opérations venant en outre directement du ministre et de son cabinet, dont la DMIH n'assurait alors que la gestion comptable.

Cette dualité de décision résulte, certes, de l'importance politique de certaines actions mais aussi de l'origine des crédits qui proviennent à hauteur de 30 % en moyenne (21,2 MF sur 70 MF pour les exercices 1994 à 1998) de la réserve parlementaire, afin de subventionner des actions ciblées rappelées par la Cour : mémorial de la zone rouge de Verdun, centre mondial de la paix – site du Vercors...

Le ministère prend acte de la position de la Cour, mais ne rejette pas a priori le recours à la formule du groupement d'intérêt public (GIP) pour la mise en place de « territoires de mémoire ».

Recommandation n° 22 : Mieux définir les rôles du ministère chargé des anciens combattants et de celui de la culture en ce qui concerne les grands sites de la mémoire nationale et resserrer la coordination de ces deux départements ministériels.

La Cour suggère que soit mieux défini le rôle respectif devant revenir au ministère chargé des anciens combattants et à celui de la culture.

La prise en compte de cette recommandation de la Haute juridiction devrait amener la création d'un organisme chargé de mettre en place les procédures de concertation et de coordination des actions des deux ministères sur les grands sites de la mémoire nationale. La création d'une nouvelle direction d'administration centrale, la DMPA, conséquence de l'intégration du secrétariat d'État au sein de la Défense pose la question en termes différents. D'ores et déjà, la réflexion actuellement menée dans un cadre interministériel sur la notion de « territoire de mémoire » participe de cet esprit et de cette démarche.

Recommandation n° 23 : Concentrer, en tout état de cause, l'action du ministère chargé des anciens combattants sur un petit nombre de lieux de mémoire hautement symboliques afin d'éviter le saupoudrage des subventions ministérielles sur des opérations relevant de l'initiative locale.

La recommandation de la Cour est prise en compte par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives qui est chargée de proposer au ministre une politique sur les lieux de mémoire hautement symboliques. Il ne faut cependant pas exclure a priori d'accompagner certaines initiatives locales qui sont le reflet de l'intérêt des collectivités territoriales et des associations pour leur patrimoine.

En outre, s'agissant d'actions pédagogiques et commémoratives, le choix a été fait de conforter les initiatives locales en s'appuyant sur l'ensemble du corps social (mairies, établissements d'enseignement) avec les emplois « mémoire ».

CHAPITRE XIV : LES MONUMENTS ET L'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES

Recommandation n° 24 : Compléter la nomenclature du budget des anciens combattants afin de permettre une imputation exacte tant des travaux de rénovation des monuments et hauts lieux que des subventions d'investissement.

La Cour estime anormal que les dépenses de rénovation des monuments, hauts lieux et mémoriaux, qui constituent des investissements directs de l'État, soient financés sur le chapitre 43-02. Elle demande que ces dépenses soient imputées sur le titre V et qu'un article spécifique soit créé au chapitre 57-91.

La fusion des administrations du secrétariat d'État et du ministère de la défense a permis de satisfaire à cette recommandation de la Cour. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances initiale 2000, le secrétariat d'État avait obtenu deux mesures de dotation au chapitre 57-91 article 20 (remise en état de sépultures de guerre) pour la création, la réparation et la reconstruction des hauts lieux et des lieux de mémoire.

A l'occasion du rattachement au ministère de la défense, cet article a été transféré au chapitre 54-41 article 98 du titre V de la Défense. Les dépenses de ce type ne sont donc plus effectuées sur le titre IV.

Recommandation n° 25 : Evaluer le coût d'entretien des sépultures militaires perpétuelles afin d'actualiser le taux de l'indemnité forfaitaire annuelle allouée à cette fin.

Le coût est parfaitement connu du service : il est de l'ordre de 38 francs par tombe et par an actuellement. La revalorisation de cette indemnité a été régulièrement demandée depuis 1981 mais n'a jamais pu être obtenue.

V° PARTIE : LES STRUCTURES ET LES MODES DE GESTION

CHAPITRE XV : LES MOYENS HUMAINS DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

Recommandation n° 26 : Rationaliser les implantations des services centraux de l'administration en charge des anciens combattants.

La publication des décrets du 15 novembre 1999 a rendu effective, à compter de cette date, l'insertion des services, jusqu'ici autonomes du secrétariat à la défense chargé des anciens combattants au sein de l'administration du ministère de la défense.

La rationalisation des implantations recommandée par la Cour a découlé de celle des structures dans le cadre de la réforme, même si l'aboutissement de cette démarche nécessite encore d'attendre le résultat des études en cours pour déterminer le devenir de certaines composantes de cette administration (CERAH, garage central de Créteil,...).

Globalement, les conséquences de cette évolution structurelle sont les suivantes pour le personnel de l'administration centrale de l'ancien secrétariat d'État :

les agents de l'ancienne direction de l'administration générale (DAG) ont été réaffectés dans les services du ministère de la défense ;

le personnel de l'ancienne DMIH a été intégré à la DMPA, structure de direction centrale nouvelle, résultant de la fusion de la DMIH et du service du patrimoine du ministère de la défense ;

la DSPRS s'est vu confier une mission de coordination et de contrôle de l'activité des services déconcentrés : les directions interdépartementales ;

le garage central de Créteil relève du service des moyens généraux (SMG) ;

le personnel du bureau du cabinet du secrétaire d'État est inséré dans la sous-direction des bureaux du cabinet de la défense devenue sous-direction des bureaux des cabinets qui intègre désormais un bureau spécifique chargé de la synthèse des questions combattantes ;

le service d'information et de relations publiques des anciens combattants (SIRPAC) a été intégré au sein de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) ;

l'inspection générale du ministère chargé des anciens combattants (IGAC) est mise en extinction avec possibilité de reclassement pour ses membres dans d'autres corps civils et militaire d'inspection et de contrôle ou dans le corps des administrateurs civils.

<i>Recommandation n° 27 : Resserrer rapidement le dispositif et les moyens humains des services déconcentrés tant du département ministériel en charge des anciens combattants que de l'ONAC.</i>
--

La recommandation de la Cour est totalement prise en compte par le ministère qui a lancé des études, menées en liaison avec l'ONAC, pour redéfinir de manière globale, les attributions et les moyens des services déconcentrés, tant du ministère que de l'office. En particulier, le devenir des directions interdépartementales fait l'objet d'une réflexion approfondie compte tenu de l'évolution à la baisse rapide de leur activité.

La gestion du personnel des services déconcentrés des anciens combattants est assurée par une entité spécifique de la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP). Cette structure regroupe des fonctionnaires précédemment chargés des mêmes fonctions au sein du secrétariat d'Etat. Il est apparu en effet opportun de maintenir une organisation entraînant le moins de modifications possible dans l'administration des agents des services déconcentrés.

Des adaptations restent encore à réaliser. Ainsi le sureffectif en médecins de l'appareillage relevé par la Cour est réel.

La création, désormais achevée, de corps communs favorisera la nécessaire fluidité fonctionnelle des personnels, tant en administration centrale qu'au sein des directions interdépartementales.

De son côté, l'ONAC conduit en interne une redéfinition de son dispositif et des moyens humains de ses services départementaux pour mieux adapter l'ensemble à ses missions nouvelles de proximité.

Recommandation n° 28 : Réviser la composition et la présidence du conseil d'administration de l'ONAC.

La recommandation de la Cour touche à un aspect extrêmement sensible des relations entretenues depuis l'origine par le monde combattant avec le ministre en charge de ces questions. Pour tenir compte à la fois de cet héritage de l'histoire et des considérations psychologiques et politiques répondant au besoin de reconnaissance du monde combattant, il n'apparaît pas souhaitable de modifier l'organisation actuelle. Une réduction du nombre, non pas des associations d'anciens combattants mais des représentants de catégories de ressortissants (titulaires de la carte de combattant volontaire de la résistance, titulaires du titre de patriote résistant à l'occupation...), membres du conseil d'administration de l'ONAC, limiterait en effet la représentation de l'ensemble des sensibilités du monde combattant et serait, de ce fait, accueillie très négativement. Le gouvernement maintiendra la situation actuelle.

Enfin, l'existence d'un bureau et de deux commissions spécifiques, l'une consacrée aux « affaires financières » et l'autre aux « affaires sociales », permet de remédier aux défauts de fonctionnement évoqués par la Cour.

Recommandation n° 29 : Réexaminer les modalités de gestion (notamment les tarifs appliqués aux organismes conventionnés) et l'avenir du garage central de Créteil.

Le garage central de Créteil est désormais intégré, depuis le 15 novembre 1999, au centre automobile de la Défense (CAD), organisme chargé du soutien automobile de l'administration centrale du ministère.

La fonction « transport automobile » relève depuis cette date de la responsabilité du chef du centre d'exploitation des véhicules légers du CAD et la fonction maintenance du chef de la chaîne de réparation automobile du CAD.

L'avenir de ce garage central, à la fois atelier et gare routière, dépend d'une part de la restructuration globale du centre automobile de la défense et, d'autre part, des orientations qui seront fixées en ce qui concerne l'externalisation du soutien automobile.

Avenir de la gare routière de Créteil

Le centre automobile de la Défense est engagé dans une profonde restructuration visant à rationaliser l'emploi de ses moyens et à réduire ses coûts de fonctionnement.

Il procède, dans ce cadre, au fusionnement de ses groupes de régulation automobile autrefois adaptés aux divers organismes constitutifs du ministère (34) et crée en substitution des gares routières d'emprise (10) chargées de soutenir chacune un site.

Dans cette perspective, les moyens de transport, véhicules et personnels en place à Créteil devraient être intégrés au sein de l'une des gares routières du centre automobile de la Défense, située dans Paris intra-muros (Fort neuf de Vincennes ou Ecole militaire).

Avenir de l'atelier automobile de Créteil

Le maintien en l'état de l'atelier automobile de Créteil est actuellement nécessaire pour assurer la continuité du soutien des véhicules des directions interdépartementales et la poursuite du soutien des moyens des organismes extérieurs à la Défense soutenus au titre de conventions.

L'avenir de cet atelier, comme celui de la chaîne de réparation automobile du centre automobile de la Défense, dépend, à moyen terme, des décisions qui seront prises à la suite des études qui sont actuellement menées sur l'externalisation du soutien automobile.

Pour ce qui concerne les tarifs appliqués aux organismes soutenus au titre des conventions, la politique menée par le centre automobile de la Défense, est de réactualiser les protocoles de soutien, de facturer la main d'œuvre au tarif horaire pratiqué dans les établissements du matériel de l'armée de terre et d'appliquer les barèmes des constructeurs pour la durée des opérations de maintenance.

CHAPITRE XVI : LA GESTION INFORMATIQUE

La Cour dresse le constat de la gestion informatique de l'ancien secrétariat d'État mais n'émet pas de recommandation particulière en ce domaine.

L'insertion récente de l'administration des anciens combattants au sein de celle de la défense entraîne des évolutions importantes en ce domaine qui permettent d'ores et déjà d'apporter à la Haute assemblée les informations complémentaires suivantes.

L'informatisation de la gestion du personnel avec le logiciel ULYSSE, issu d'une application mise au point au ministère de la culture (VIVALDI), a fonctionné jusqu'à la fin de l'année 1999, date à laquelle les données gérées ont été exportées vers le système SIGALE de la direction de la fonction militaire et du personnel civil.

L'application LAERTE, concernant les directions interdépartementales, se limite à la saisie d'informations de proximité (congrés-maladie ou annuel, gestion d'horaires...) contrairement à ULYSSE qui gère le dossier et la carrière de l'agent.

LAERTE a été officialisé en 1998 pour deux raisons :

fournir une application unique à l'ensemble des services déconcentrés ;

permettre ultérieurement d'enrichir ULYSSE selon un format commun.

Les applications informatiques concernant les secteurs des soins médicaux gratuits et de l'appareillage ont été généralisées, à la fin de l'année 1999, à l'ensemble des directions interdépartementales. Elles remplacent des applications partielles à finalités comptable et financière, qui ne pouvaient pas passer l'an 2000, tout en y adjoignant des fonctionnalités de gestion administrative des dossiers d'appareillage et de remboursement des soins aux pensionnés.

Il n'a jamais été envisagé de généraliser le logiciel de la direction interdépartementale d'Ile-de-France du fait de sa trop grande spécificité. En outre, cela aurait nécessité la mise en place d'un

support technique par site et le paiement de droits d'usage à la société l'ayant développé.

L'organisation informatique du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine a subi le contrecoup des hésitations concernant l'organisation de sa gestion. L'application, qui a dû être revue et adaptée en interne par les informaticiens du secrétariat d'État, est aujourd'hui maintenue par le ministère de la défense (passage an 2000 et adaptations liées à l'évolution de la réglementation).

CHAPITRE XVII : LE PATRIMOINE ET LA GESTION DES ASSOCIATIONS

Recommandation n° 30 : Susciter une réflexion sur la finalité que poursuivent la Fédération nationale André Maginot et l'Union des blessés de la face et de la tête en recherchant l'accroissement de leur patrimoine, compte tenu de leur objet social et de l'évolution du nombre et de la qualité de leurs adhérents.

La recommandation de la Cour touche au principe même de l'autonomie de décision des associations, personnes morales de droit privé, qui prennent elles-mêmes les décisions en conformité avec leur objet social par le canal de leurs organes dirigeants.

Aussi toute intervention en ce domaine, qui serait très mal ressentie par les associations concernées, soucieuses du respect de leur personnalité morale, méconnaîtrait-elle le principe de base du système associatif. Elle ne pourrait, dans ces conditions, être envisagée que si la demande de réflexion émanait des associations elles-mêmes.

Dans ce cas, une commission, comprenant outre les membres des associations intéressées, des représentants du ministère de la défense et des établissements publics concernés, et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pourrait être créée.

Recommandation n° 31 : Inviter le Souvenir français à se conformer à la loi du 7 août 1991 en établissant un compte d'emploi de l'ensemble des ressources recueillies par ses comités auprès du public.

La tutelle veillera au respect de la loi du 7 août 1991 par le Souvenir français qui collabore activement avec le ministère et qui s'est engagé à produire dès l'année 1999 un compte d'emploi du produit des appels à la générosité publique, comme le recommandait la Cour.

Recommandation n° 32 : Encourager le rapprochement de ces trois associations notamment pour coordonner leurs interventions dans le domaine de la mémoire.

Le rapprochement entre les trois associations, dont la situation a été examinée par la Cour, ne peut être le fait que des associations elles-mêmes.

Le rôle de l'administration ne pourrait être dans ce cas, qu'un rôle d'appui et de conseil.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET

Le rapport public particulier souligne notamment le caractère stratifié et quelque peu suranné du code des pensions militaires d'invalidité, le cumul d'avantages directs et indirects, le surdimensionnement des services eu égard aux missions allouées et à la baisse démographique des parties prenantes, ainsi que l'existence de missions ayant vocation à être effectuées par des structures extérieures au secrétariat d'État aux anciens combattants ou d'autres ministères.

A cet égard, la fusion des services du secrétariat d'État aux anciens combattants au sein du ministère de la Défense engagée en 2000, dont les bénéfices ne sont pas encore tous visibles, sera de nature à permettre une remise à plat des structures de cette administration mais également de reconsidérer les dispositifs servis vers plus d'efficacité et de service rendu.

Les constatations formulées par la Cour correspondent, dans leur très grande majorité, à celles généralement effectuées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et n'appellent donc pas de remarques particulières. Trois précisions ou compléments d'information méritent néanmoins d'être apportés.

En premier lieu, en ce qui concerne le problème du décalage comptable entre les comptes de la CNAMTS et les versements de l'État correspondant à la prise en charge des prestations des Invalides de Guerre, il n'entraîne aucunement un moindre remboursement des frais de soins pour la CNAMTS puisque l'État assure l'intégralité du paiement quelle que soit l'année de règlement. De plus, le fait que les organismes de sécurité sociale, et donc la CNAMTS, soient passés en droits constatés n'implique pas que l'État soit tenu de s'y conformer, sachant de surcroît que la mise en œuvre d'un tel mode de paiement entraînerait, l'année de transition, une dépense de l'ordre de 30 à 40 MF, correspondant à une simple avance de trésorerie pour le régime général.

Toutefois, dans le cadre plus large de la mise en cohérence des transferts entre l'État et la sphère sociale, et des travaux de la

*MIRCOSS**, j'ai demandé à mes services de réfléchir au moyen de rapprocher les positions respectives.

Par ailleurs, la Cour souligne l'usage de crédits d'interventions sociales (titre IV) pour financer des opérations à caractère immobilier (construction ou entretien de sépultures ou de monuments), effectuées soit par les services du SEDAC, soit par des personnalités morales pour le compte du SEDAC.

Cette situation a été corrigée depuis la loi de finances 2000 puisque la fusion des services du secrétariat d'État au sein du ministère de la Défense a conduit à ajouter un article 20 au chapitre 57-91 du budget de la Défense. Concernant les constructions et les entretiens accomplis par d'autres personnes morales (collectivités ou associations), le budget de la Défense, en son chapitre 66-50, permet désormais d'attribuer des subventions d'investissement.

Enfin, le rapport de la Cour souligne l'importance des réserves accumulées par certaines associations d'anciens combattants, qui ont capitalisé ces dernières années une part très élevée de leurs ressources sans aucune mesure avec, d'une part, leurs besoins, et d'autre part leur objet social. Pourtant, leur caractère d'utilité publique et la légitimité intrinsèque de leurs prélèvements sur la Française des Jeux sont intimement liés à leur action sociale en faveur des anciens combattants. Nous partageons la conclusion de la Cour qui invite à une mise à plat de la politique d'intervention de ces associations, en vue, notamment, d'une plus grande coordination de leurs actions et d'une plus grande transparence de leurs comptes.

* Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

Je souscris pleinement aux observations et aux recommandations de la Cour.

Il importe d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que la mise en œuvre de la réforme du mode de financement de l'Institut national des invalides a été reportée à une date ultérieure au 1^{er} janvier 2000, en l'absence de l'adoption d'un texte législatif.

Il convient également de préciser que l'action sociale que développe l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre au profit de ses différentes catégories de ressortissants vient en complément des dispositifs de droit commun. Par ailleurs, la direction de l'action sociale a contribué à améliorer la médicalisation des maisons de retraite de l'ONAC en finançant sur les exercices 1998 et 1999, 147 places de section de cure médicale autorisées mais sans base budgétaire jusque là.

Sur l'affectation des crédits du fonds social européen à l'ONAC :

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a été informée dans le courant de l'année 1998 par l'Office national des anciens combattants (ONAC) que celui-ci avait inscrit sur un compte d'attente une soixantaine de millions de Francs. Il s'est avéré que les crédits inscrits sur le compte d'attente étaient, pour l'ONAC, réservés au remboursement à l'État des rémunérations que celui-ci verse aux stagiaires.

Or, il avait été décidé dès 1994 que l'État prendrait en charge la rémunération des stagiaires, mais cette information n'a pas été donnée de façon explicite à l'ONAC. La confirmation lui en a été faite en novembre 1998. L'ONAC doit, en conséquence, refaire ses déclarations de dépenses depuis 1994 et reverser les fonds inscrits sur le compte d'attente.

Pour la prochaine programmation (2000-2006), la participation du FSE qui est en cours de négociation, devrait avoisiner les 20 MF et est donc pratiquement réduite de moitié, l'État continuant à prendre en charge la rémunération des stagiaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je n'ai pas d'appréciations particulières à formuler sur les observations et les recommandations de la Cour.

Je souhaiterais vous faire part d'un complément d'information sur la création de la « Fondation les Gueules cassées ». L'Union a transmis au ministère de l'intérieur un avant-projet de statuts qui est actuellement à l'étude. L'établissement visé serait clairement distinct de l'association actuelle et aurait pour objet l'étude, la recherche et l'application pratique des sciences et techniques de chirurgie réparatrice des mutilations de la face et de la tête. Cette fondation dite « arbitrante » aurait vocation à ouvrir des comptes pour des organismes ou à créer par affectation de biens, droits et ressources, des « comptes-fondation ».

Par ailleurs, à l'initiative du Premier ministre, s'est tenue le 8 décembre 1999 une réunion interministérielle afin d'étudier les modalités de financement et les missions des fondations de la mémoire du monde combattant. Le cabinet du Premier ministre souhaite que soit engagée une réflexion sur les possibilités pour l'État d'impulser une action de concertation du milieu associatif agissant dans le domaine de la mémoire et du patrimoine.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le Ministère des Affaires étrangères n'intervient pas, en principe, de façon directe dans les procédures d'aides allouées aux anciens combattants. Les postes diplomatiques et consulaires sont néanmoins fréquemment sollicités par des ressortissants étrangers ayant servi dans les rangs de l'armée française, afin de recevoir assistance et secours.

Se pose ainsi avec une particulière ampleur le problème des pensions et retraites des anciens combattants des Etats issus de la décolonisation, dont le montant a été « cristallisé » au niveau atteint au moment de l'indépendance de ces pays. Les revalorisations partielles obtenues par voie réglementaire n'ont pas permis de désamorcer les plaintes des nombreuses associations locales d'anciens combattants qui multiplient les demandes de remise à niveau auprès des ambassades et consulats et sollicitent fréquemment l'appui des délégués au CSFE. L'afflux sur le territoire français des anciens combattants marocains dont les dossiers sont gérés à Bordeaux témoigne de l'acuité que peut parfois revêtir le problème. En l'état actuel de notre législation, il est difficile d'endiguer le phénomène en freinant la délivrance des visas de long séjour. Une réflexion sera menée sur les conditions de ressources qui pourraient être exigées pour l'obtention de ce visa. Enfin, un renforcement des contrôles de la qualité d'anciens combattants des demandeurs sera effectué par les consulats de France concernés, avec l'aide des représentations locales du Secrétariat d'État aux Anciens Combattants.

S'agissant des soins médicaux gratuits institués en 1919, plusieurs postes à l'étranger, agissant pour le compte du Service des Ressortissants Résidant à l'Étranger (SRRE) de Château-Chinon, mettent à la disposition des anciens combattants les installations des forces françaises installées dans ces pays (Sénégal, Djibouti) ou permettent l'accès aux centres médico-sociaux situés dans l'ancienne zone des pays dits du champ. Ces soins étant dispensés gratuitement sur le territoire français aux titulaires d'une pension d'invalidité, les postes sont néanmoins, là aussi, confrontés au traitement des dossiers de visa déposés par ces étrangers désireux de faire valoir leurs droits en France.

Enfin, au-delà de ces difficultés actuelles, le ministère des Affaires étrangères s'associe aux hommages rendus traditionnellement aux anciens combattants. Ceux-ci sont toujours invités aux réceptions du 14 juillet dans les Ambassades et Consulats. En outre, le devoir de mémoire se perpétue, d'une part grâce aux manifestations commémoratives des 8 mai et 11 novembre qui sont fréquemment organisées à l'étranger et auxquelles sont conviées les associations et fédérations qui les regroupent, et, d'autre part, du fait de l'attention et du rôle actif exercés localement par les postes diplomatiques et consulaires dans l'entretien des cimetières militaires, sur des crédits délégués par le ministère de la Défense (à hauteur de 1,5 MF).

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Au sein du ministère de la culture et de la communication, trois directions sont parties prenantes dans l'effort de solidarité nationale en faveur des anciens combattants : la direction des archives de France, la direction de l'architecture et du patrimoine et la direction des musées de France de manière plus indirecte.

I. – PARTICIPATION DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION A L'ACTION DE MÉMOIRE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

Direction des archives de France

Le rapport rappelle la participation du ministère de la culture à diverses réalisations commémoratives initiées par le ministère chargé des anciens combattants (spectacle « des flammes...à la lumière », à l'occasion du 80^{ème} anniversaire de la bataille de Verdun), par des collectivités territoriales (centre mondial de la paix), ou encore dans le cadre de groupements d'intérêt public (cinquantenaire des débarquements et de la libération). La volonté du ministère de la culture de participer à l'action de mémoire en faveur des anciens combattants est donc manifeste. Le rapport évoque aussi les efforts du ministère de la culture pour attirer l'attention de ses partenaires publics sur les difficultés engendrées par la réalisation de certains projets. De fait, l'expertise du ministère de la culture en matière d'évaluation d'initiatives à caractère culturel a été insuffisamment sollicitée dans la phase d'élaboration de ces projets. Une reconnaissance des compétences spécifiques de chacun des partenaires aurait pu permettre d'éviter certains dysfonctionnements.

Le ministère de la culture ne s'est pas contenté, en matière de mémoire combattante, d'accompagner des initiatives dont il n'était pas à l'origine. Il a ainsi entrepris en 1998, en partenariat avec le secrétariat d'État aux anciens combattants et l'Office national des anciens combattants, de traiter la question de la conservation des archives des directions interdépartementales des anciens combattants et des directions départementales de l'ONAC. Cette démarche

reposait sur la conviction du ministère de la culture que les archives constituent le fondement de toute politique de mémoire. L'absence d'instruction interministérielle récente dans ce domaine entraînait depuis des décennies un tarissement des versements aux archives départementales de documents émanant des services extérieurs du secrétariat d'État et de l'ONAC. Cette situation s'avérait extrêmement préjudiciable à la constitution d'une mémoire archivistique de la France combattante. Achevée à l'été 1999, l'instruction interministérielle a été transmise par la direction des archives de France au secrétariat d'État chargé des anciens combattants, qui ne l'a pas validée à ce jour. Parallèlement, une réflexion a été entreprise sur le devenir des archives de l'administration centrale du secrétariat d'État et de l'ONAC dont le versement aux archives nationales n'a été que très partiellement effectué, à l'exception des dossiers de pension.

Direction de l'Architecture et du Patrimoine

La direction de l'architecture et du patrimoine intervient à plusieurs titres en faveur de la mémoire des deux conflits mondiaux, principalement dans le secteur des monuments historiques.

Plusieurs sites de combats ou de fortifications des deux guerres sont en effet protégés au titre des monuments historiques. Cette protection est intervenue très tôt pour certains grands sites de bataille du premier conflit mondial (terrains de zone rouge, butte de Vauquois, champ de bataille de l'Hartmannswillerkopf, fort de Douaumont, tranchée des Baïonnettes...); les protections consécutives à la seconde guerre mondiale ont été plus rares (village martyr d'Oradour-sur-Glane).

A l'heure actuelle, des études systématiques sont menées par les conservations régionales des monuments historiques et les services régionaux de l'inventaire pour établir une protection raisonnée de certains ensembles liés à la seconde guerre mondiale (blockhaus du Mur de l'Atlantique, casemates de la Ligne Maginot...). Ces études permettront de sélectionner les édifices les plus intéressants et les plus représentatifs – en tenant compte des conditions et des coûts de conservation propres à chaque ouvrage – pour un classement ou une inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou la mise en place d'une protection alternative (ZPPAUP).*

Un nombre important d'immeubles liés à la mémoire des conflits mondiaux sont par ailleurs affectés au ministère de la culture

* Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

et de la communication (direction de l'architecture et du patrimoine).
On peut notamment identifier :

- d'anciens champs de bataille de 1914-1918, généralement gérés par des associations d'anciens combattants dont la conservation s'avère très problématique (tranchées et ouvrages souterrains de défense). Ces ouvrages n'ont en effet pas été conçus pour une conservation à long terme. Toute restauration d'envergure s'apparente donc à une falsification, ou du moins à une restitution, et l'on peut légitimement se poser la question du maintien de leur statut de « monument historique » (adopté dans l'ambiance particulière de l'après-guerre). Il en va de même des vastes terrains qui les entourent dont certains ont été repris par la végétation. Des négociations avaient été entreprises avec le secrétariat d'État aux anciens combattants en vue de leur remise à ce département. Après quelques échanges, le secrétariat d'État n'a pas donné suite, sans aucun doute en raison de la charge financière représentée par ces terrains (dont certains demeurent dangereux du fait des bombes qui « truffent » le sous-sol) ;
- des mémoriaux dont certains occupent un point particulier des champs de bataille précités. Dans l'hypothèse d'un déclassement des champs de bataille, il semble que la protection devrait être maintenue pour ces édifices (avec instauration éventuelle d'une ZPPAUP pour leurs abords ou simple utilisation du périmètre de protection prévu par la loi du 31 décembre 1913). Le cas de ces mémoriaux devrait être examiné au cas par cas : certains sont des créations artistiques et paysagères assez fortes (« Monument des Fantômes » à Oulchy-le-Château) ; d'autres sont de « simples » ossuaires ou lieux de mémoire ;
- des cimetières militaires ; ceux qui figurent encore au tableau général des propriétés de l'État sous la rubrique « culture » devraient faire l'objet d'un transfert formel à l'administration des anciens combattants qui assure d'ores et déjà, en principe, leur gestion effective. Lors des contacts pris avec le secrétariat d'État aux anciens combattants à propos des champs de bataille, ce point n'avait pas été contesté. Le « blocage » de la négociation générale a empêché son règlement ;

- un monument particulier : le village martyr d'Oradour-sur-Glane. Depuis l'ouverture du « centre de la mémoire » édifié et géré par le département à proximité des ruines, la caisse nationale des monuments historiques et des sites s'est retirée de la gestion de ce monument. C'est le centre qui organise les visites guidées dans les ruines qui restent par ailleurs accessibles librement au public. L'architecte des bâtiments de France demeure responsable de la conservation et de la sécurité du public dans les ruines, et l'État conserve des personnels de surveillance et d'entretien sur le site. Un transfert de gestion au secrétariat d'État aux anciens combattants avait été envisagé dans la négociation globale « champs de bataille » ; Madame la ministre de la culture et de la communication a cependant décidé de conserver l'affectation du village martyr. La doctrine d'intervention de l'État, préconisée par la commission supérieure des monuments historiques, est de concentrer les efforts de cristallisation et de restauration sur l'îlot de l'église, appelé à demeurer le seul témoin matériel de la tragédie à long terme, et d'« accompagner » le processus de ruine des autres secteurs du village, en consolidant ponctuellement les parties menaçant de s'écrouler, ou en assurant la sécurité du public mais sans procéder à aucune « restauration » au sens strict.

Direction des Musées de France

La direction des musées de France joue indirectement un rôle dans la politique de mémoire, en vertu des compétences qui lui échoient, à l'égard des musées contrôlés des collectivités locales. Ainsi, la direction des musées de France a accompagné la création de plusieurs musées, consacrés aux conflits mondiaux. Comme musées contrôlés, satisfaisant à des exigences de professionnalisme dans la gestion de leur patrimoine, ces établissements peuvent prétendre à un soutien financier de l'État à leurs activités culturelles (expositions, acquisitions, restaurations). Actuellement, le nombre de musées de ce type s'élève à 13 (cf. liste en annexe).

L'intervention de la direction des musées de France dans ce domaine est régie par l'ordonnance du 13 juillet 1945. Le critère est l'existence d'un fonds de collection mis à disposition du public. L'intervention de la Direction des musées de France a donc une signification patrimoniale et n'a pas de rapport a priori avec l'effort de solidarité nationale en faveur des anciens combattants évoqué par la Cour. Aussi, les musées des guerres mondiales ne diffèrent-ils en rien

d'autres types de musées suivis par la Direction des musées de France (beaux-arts, ethnographie, archéologie).

Par ailleurs, le contrôle de l'État est loin de s'étendre à tous les musées consacrés aux guerres du XXème siècle. Certains établissements importants, comme le musée de la Résistance à Fontaine de Vaucluse, ne sont pas contrôlés. Le contrôle ne s'applique pas non plus aux très nombreux petits musées de mémoire créés et entretenus par les associations d'anciens combattants ou résistants.

II. – RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Le ministère de la culture fait siennes les recommandations de la Cour des comptes qui demande une meilleure définition de son rôle et de celui du ministère chargé des anciens combattants dans le domaine de la mémoire nationale.

Le ministère de la culture considère que l'exercice du devoir de mémoire peut parfaitement être concilié avec le haut niveau d'exigence en matière scientifique qui constitue la condition de son implication dans tout projet, quel que soit le sujet abordé. Les compétences du ministère de la culture en matière de valorisation de la mémoire nationale peuvent sans aucun doute être mises au service de la commémoration des conflits dans lesquels la France fut impliquée. Dans le domaine souvent passionnel de la mémoire combattante, la participation des personnels hautement qualifiés du ministère de la culture ne peut en effet que contribuer à une évaluation objective et sereine des faits, contribuant à garantir le principe de neutralité de l'Etat. A ce titre, les conseillers sectoriels chargés de l'action culturelle dans les directions régionales des affaires culturelles peuvent accompagner les initiatives commémoratives locales en proposant des projets susceptibles de susciter l'intérêt d'un public non directement concerné par la mémoire combattante. Dans le domaine de la création de lieux de mémoire, les conservateurs de musées d'État, comme les conseillers sectoriels pour les musées dans les DRAC, possèdent une expérience et une capacité d'expertise qui pourraient être sollicitées avec profit. En ce qui concerne, enfin, les archives, les services des archives nationales et départementales, dont l'efficacité en matière de mise à disposition du public des éléments constitutifs de la mémoire collective est incontestable, constituent des partenaires privilégiés de toute politique de mise en valeur du passé combattant de notre pays.

Par ailleurs, il semble évident que l'action du ministère de la culture et de la communication devrait se concentrer sur les lieux que caractérise une architecture ou une structure paysagère pérennes (architecture militaire « utilitaire » ou monuments commémoratifs présentant un intérêt historique ou artistique). Avec le recul, il devrait aujourd'hui devenir possible (particulièrement pour le premier conflit mondial) de « sélectionner » les vestiges destinés à une conservation à long terme, de ceux pour lesquels les orientations conservatoires prises au lendemain des conflits se sont avérées illusoires et doivent être remises en cause. Cette réflexion devrait être menée en commun entre les services de la culture et ceux des anciens combattants. Le ministère de la culture est donc prêt à instaurer avec le ministère chargé des anciens combattants une coopération respectueuse des objectifs de chacun.

*LISTE DES MUSÉES CONTROLÉS
CONSACRÉS AUX CONFLITS MONDIAUX*

- 1. Bordeaux (Gironde), centre national Jean Moulin*
- 2. Saint Marcel (Morbihan), musée de la Résistance bretonne*
- 3. Mussy-sur-Seine (Aube), musée de la Résistance*
- 4. Besançon (Doubs), musée de la Résistance et de la déportation*
- 5. Champigny-sur-Marne (Val de Marne), musée de la Résistance nationale*
- 6. Caen (Calvados), mémorial du débarquement*
- 7. Cherbourg (Manche), musée de la guerre et de la Libération*
- 8. Tergnier (Aisne), musée de la Résistance et de la déportation*
- 9. Péronne (Somme), Historial de la Grande Guerre*
- 10. Nantua (Ain), musée de la Résistance et de la déportation*
- 11. Grenoble (Isère), musée de la Résistance et de la déportation*
- 12. Estivareilles (Loire), musée de l'armée secrète et de la Résistance*
- 13. Lyon (Rhône), centre d'histoire de la Résistance*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'INSTITUTION NATIONALE
DES INVALIDES**

*Sur la recommandation de la Cour relative au centre des
pensionnaires de l'Institution nationale des Invalides
(chapitre IV) :*

Le prix plafond de la redevance versée par les pensionnaires est aligné sur le prix plafond de la journée d'hébergement conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 92-105 du 30 janvier 1992 fixant les modalités de fonctionnement de l'Institution nationale des Invalides.

Ce prix plafond est actuellement de 570 francs, prix jugé conforme, par le conseil d'administration, aux prestations offertes aux bénéficiaires de cet hébergement en termes d'hôtellerie et de restauration.

La redevance s'échelonne de 59,19 francs/j à 570 francs/j selon les niveaux de ressources des pensionnaires, la moyenne s'établit à 280 francs/j.

L'augmentation du montant journalier de la redevance pour les pensionnaires les plus aisés ne peut être envisagée qu'après modification de l'article 3 du décret par suppression de la référence au prix de la journée d'hébergement dans le centre des pensionnaires.

Il est à noter que, dans la situation actuelle, cette modification ne concernerait que 12 pensionnaires sur 92 correspondant à une somme estimée à 0,4 MF.

*Sur la recommandation de la Cour relative à l'appareillage
des mutilés (chapitre VI) :*

Le développement de la mission de l'Institution en ce qui concerne l'appareillage des handicapés a été pris en compte par le projet d'établissement 1998/2002 qui envisage la création de l'unité de recherche et d'application clinique en orthopédie (U.R.A.C.O.) ; ce projet a été approuvé par les autorités de tutelle. Il permettra d'utiliser le potentiel d'expérience acquis par le laboratoire de prothèse orthèse de l'I.N.I. et le C.E.R.A.H.

Ce développement, rendu nécessaire par une augmentation des besoins tant au niveau national qu'international, impose la mise en place d'une structure spécifique tenant compte de divers facteurs contraignants. Son installation en rez-de-chaussée nécessite 300 m² de surface.

En l'état actuel, aucune disponibilité n'existe dans l'hôpital qui doit par ailleurs, pour répondre aux critères d'accréditation, créer des conditions correctes d'accueil, de réception et de prise en charge administrative des patients et des familles.

Installée dans les locaux de l'ancienne infirmerie de l'Hôtel national des Invalides, l'Institution est de ce fait intégrée dans la réflexion d'occupation des surfaces confiée par le ministre de la défense au général d'armée, gouverneur militaire de Paris, en sa qualité d'autorité fonctionnelle unique du site des Invalides.

Un groupe de travail, présidé par le secrétaire général pour l'administration, doit élaborer un projet de schéma directeur qui déterminera notamment les contours du pôle hospitalier.

Sur la recommandation de la Cour relative au centre médico-chirurgical de l'institution nationale des invalides (chapitre VIII) :

Depuis 1992, l'Institution nationale des Invalides est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle dans un premier temps du secrétariat d'État à la défense chargé des anciens combattants, puis du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

L'I.N.I. a montré sa volonté, tout en conservant sa spécificité d'établissement du ministère de la défense ce qui lui donne une dimension nationale, de s'inscrire résolument dans le dispositif de droit commun applicable à tout établissement public de santé.

L'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 prévoit en son article 58 la définition par voie réglementaire des relations de l'I.N.I. avec les organismes d'assurance maladie.

Afin de répondre à cette nécessité, un projet de décret a été rédigé en accord avec les parties concernées (ministère de la défense et secrétariat d'État, directions des hôpitaux et de la sécurité sociale au ministère de l'emploi et de la solidarité). Un vecteur législatif est attentif.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL
DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE**

Comme j'ai déjà été amené à le préciser à la Cour, l'établissement public que je dirige s'est engagé à moderniser et à clarifier son fonctionnement. A cet égard, la charte du nouvel élan pour l'ONAC que le Conseil d'administration de l'Office national a adopté le 22 juin 1998, sous l'impulsion du Secrétaire d'État à la Défense chargé des Anciens Combattants qui le préside, reprend cette volonté et fixe des objectifs qui répondent aux attentes de la Cour des Comptes.



L'Office national prend bonne note des recommandations de la Cour des Comptes et les réponses ci-après, visent à compléter et préciser les engagements pris tout en faisant le point sur les avancées.

*S'agissant des **maisons de retraite** dont l'ONAC assure la gestion et qui font partie de son patrimoine, elles sont l'héritage d'une histoire, résultant d'initiatives souvent locales. L'accueil dans des « foyers », tels qu'ils étaient nommés alors, date des années 1920 pour répondre à un besoin social d'environnement de fraternité d'arme ou de réparation, au regard de situations personnelles fragilisées de ressortissants anciens combattants et veuves de guerre. Ils étaient destinés à éviter les conditions précaires et anonymes des hospices où ils auraient dû être hébergés.*

Ces initiatives sociales spécifiques ont, depuis cette époque, toujours été reconnues comme essentielles dans l'ensemble des missions dont l'Office national a été chargé par l'Etat. Cet accompagnement du vieillissement de la population anciens combattants allait de pair avec la volonté exprimée au sein du conseil d'administration de l'établissement public tant par les représentants de l'État que par ceux du monde combattant d'assurer un accueil décent dans le cadre d'une tarification extrêmement favorable.

Tel est le fondement qui préside à l'action qui aura été menée jusqu'ici et dont le bien fondé avait été, par ailleurs, préservé par

dérogation au droit commun (art. 19 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975).

Dans la période la plus récente, le conseil d'administration de l'Office national s'est attaché à étudier les difficultés majeures rencontrées par l'Office tant en ce qui concerne la pérennité d'une mission sociale de plus en plus difficile à assumer hors du droit commun, que l'état même du patrimoine confronté aux évolutions permanentes des normes de sécurité, d'hygiène et d'habitabilité.

Tenant compte de ces contraintes et de l'obligation de se conformer aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires (Loi 97-60 du 24 janvier 1997, relative à la Prestation Spécifique Dépendance), le conseil d'administration de l'ONAC a donné mandat, en décembre 1998, au directeur général de constituer un groupe de travail avec pour mission d'examiner la situation de l'ensemble des maisons de retraite de l'ONAC.

Les résultats de cette étude s'inscrivant dans les orientations préconisées par la « Charte du nouvel élan pour l'ONAC » qui a fixé à l'établissement public les objectifs à atteindre, il convient de noter qu'une des premières conséquences aura été de parachever le redéploiement du parc commencé dès début 1998 avec la fermeture d'un établissement à Marseille. Ainsi le nombre de maisons de retraite gérées par l'Office national vient-il de passer de 15 à 10 en deux ans.

Ces nouvelles orientations imposent à l'ONAC de s'engager dans la voie du conventionnement tripartite avec les conseils généraux et les directions départementales des Affaires Sanitaires et sociales (DDASS) des départements d'implantation des maisons de retraite. Le nouveau dispositif aura pour corollaire l'obligation préalable de présenter, dès 2001, des budgets annexes par établissement, équilibrés par nature, résolvant à terme rapproché, les problèmes que posait la constatation répétée d'un déficit d'exploitation du pôle des maisons de retraite et que le budget général devait prendre en charge, ce qui affectait les résultats de l'Office national.

Pour s'insérer dans le dispositif général de droit commun, applicable aux établissements d'hébergement des personnes âgées, l'ONAC s'est également engagé sur la voie d'une déconcentration accrue avec l'appui de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) et de ses tutelles.

Dans un premier temps, l'établissement public a constitué un groupe de travail consacré au rapprochement technique des nomenclatures budgétaires et comptables applicables pour l'ONAC,

fondée sur l'instruction codificatrice M 9-1, et l'instruction M-21 utilisée par les établissements hospitaliers et médico-sociaux. Sur les conseils de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Office national doit élaborer une autre nomenclature adaptée aux nouvelles missions et contraintes de l'ONAC et susceptible de faciliter les contrôles budgétaires et comptables ; c'est ainsi un chantier très large qui vient d'être ouvert et qui comporte la modification profonde du régime financier de l'ONAC et donc d'une partie des textes fondateurs de l'établissement public.

Avec la mise en œuvre de ces nouvelles règles seront poursuivies et intensifiées les actions visant à une plus grande qualification des personnels.

En même temps que l'entrée dans le dispositif de droit commun pour les maisons de retraite demeurant au sein de l'établissement public, l'ONAC s'est engagé à offrir à ses ressortissants un plus grand nombre de places dans des établissements du secteur public ou privé ayant reçu le label « Bleuets de France » nouvellement créé, garantie de qualité des prestations fournies et de respect de la culture du monde combattant : les textes y afférents viennent de paraître au journal officiel du 10 février 2000.

En ce qui concerne le strict respect des procédures financières prévues par les accords conclus entre l'ONAC et l'ARPAH et la conformité des interventions de cette dernière à son objet social, la Cour doit savoir que les statuts de cette association ont été modifiés prenant ainsi en compte les observations qu'elle a formulées ; de même, l'ONAC et le conseil d'administration de l'ARPAH ont pris acte des recommandations de la Cour quant aux procédures relevant du code des marchés publics et s'engagent à les respecter scrupuleusement.



L'action sociale individuelle déployée par l'Office national des anciens combattants s'appréhende au regard de l'ensemble des ressortissants dont l'établissement public doit assurer la défense des intérêts matériels et moraux. Ils sont aujourd'hui au nombre de 4,7 millions, dont 2,5 millions d'ayants droit et 2,2 millions d'ayants cause (les veuves pour l'essentiel). Si cet effectif est appelé à décroître progressivement sur les deux prochaines décennies, il faut néanmoins prendre en compte les besoins grandissants liés au vieillissement et à la perte d'autonomie.

Les critères d'attribution de cette action sociale particulière avaient été fixés à la fin des années 1980 par une directive générale dont l'actualisation est un objectif inscrit dans la charte pour le nouvel élan.

Pour mener sa mission sociale, l'ONAC dispose d'un réseau de proximité reconnu qui doit être renforcé par le recrutement d'assistants sociaux supplémentaires dans plusieurs départements. La charte qui détermine les actions de l'Office national pour l'avenir indique d'ores et déjà les approches que le Conseil d'administration veut voir se développer pour l'action sociale individualisée en faveur des ressortissants les plus défavorisés, dans le cadre d'un paritarisme accru avec le mouvement associatif, les collectivités territoriales et le ministère de la Défense. Ainsi par exemple, l'ONAC doit contribuer à favoriser le maintien à domicile, préconisé pour les personnes âgées.

L'un des objectifs particuliers, que la charte du nouvel élan réaffirme, reste la dynamisation des ressources propres de l'Office national pour redéployer l'action sociale individuelle et en particulier le « Bleuets de France », qu'il appartient à l'Office de populariser après la notoriété qui lui est désormais acquise par sa reconnaissance officielle en haut lieu, à l'instar du coquelicot britannique (Poppy), pour qu'il puisse comme celui-ci être un véritable élan de solidarité intergénérationnel. Il convient de noter que les ressources du Bleuets sont désormais individualisées au sein du budget de l'ONAC, dans une section à comptabilité distincte.

Par ailleurs, le dispositif et les moyens humains des services départementaux de l'Office national font l'objet d'une redéfinition pour tenir compte tout particulièrement de missions nouvelles incombant aux services de proximité de l'ONAC, telle celle portant sur les actions de mémoire des conflits qui a justifié le recrutement de jeunes dans le cadre de programme gouvernemental « nouveaux services-nouveaux emplois ». 85 assistants mémoire sont actuellement en fonction dans les services départementaux de l'ONAC, titulaires de diplômes en histoire niveau bac + 3 et plus.

De même, un groupe de travail vient d'être constitué pour améliorer les modalités de l'accueil et les conditions de travail des agents. Celles-ci seront localement étudiées en concertation avec l'administration de la Défense et les Préfets de département pour que les services de proximité de l'ONAC offrent à leurs ressortissants une assistance optimale.



Pour les écoles de rééducation professionnelle, les recommandations de la Cour ont déjà reçu un début d'exécution s'agissant des procédures budgétaires et comptables ; les budgets des écoles sont totalement individualisés pour être soumis à l'examen des DDASS ; leur présentation, à court terme, sous forme de budgets annexes permettra une plus grande transparence et une meilleure lisibilité des comptes dont ceux concernant les crédits en provenance du F.S.E.

Sur ce dernier point, comme la Cour en a été informée, l'Office national a engagé, avec les différentes autorités concernées, un processus de clarification de l'imputation des crédits du Fonds Social Européen (FSE). Par ailleurs, dans le cadre des contrôles, dont est chargée la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'inspection générale des affaires sociales conduit un audit sur la gestion des crédits FSE affectés aux actions de formation menées par les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC, durant le plan 1994-1999, en faveur des personnes handicapées.



S'agissant enfin des recommandations de la Cour sur le nombre d'administrateurs et la présidence de son conseil d'administration, l'ONAC a déjà mis l'accent sur le caractère extrêmement sensible de cette question. Il s'agit du fruit de l'histoire qui a tenu à entretenir les contacts entre le monde combattant et la personnalité ministérielle en charge de ses préoccupations.

Il a par ailleurs été précisé que les travaux préparatoires conduits au sein du bureau et des deux commissions du conseil d'administration (affaires financières et affaires sociales) permet de relativiser le caractère non opérationnel de l'« assemblée pléthorique » qui rassemble toutes les sensibilités du monde combattant.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE DE
L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS**

LES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

Contrôle des doubles paiements

A court terme : la CNAMTS propose de procéder à un rapprochement des fichiers des CPAM et des CGSS avec ceux des Directions Interdépartementales des AC (DIDAC). Nos partenaires des autres régimes et particulièrement les agricoles et professions non salariées seront invités à se joindre à la procédure de contrôle et de récupération des indus.

La solution consisterait en la fourniture aux CPAM et CGSS par chaque DIDAC d'un fichier des Soins Médicaux Gratuits (SMG) payés comportant le N.I.R. de chaque ressortissant, ainsi que les références d'archivage pour production des pièces justificatives en cas de déclenchement d'actions contentieuses devant les instances administratives ordinaires ou judiciaires. Après recherche de la Caisse de rattachement du Professionnel de Santé (PS), grâce à un rapprochement avec le Fichier national des praticiens, chaque Caisse ou organisme mettra en évidence les doubles facturations à l'aide d'un logiciel réalisé pour la circonstance par la CNAMTS.

Dans cette perspective, la CNAMTS et les autres régimes ainsi que le Secrétariat d'État aux AC (SEAC) devront arrêter, compte tenu des constats d'actions de même nature déjà engagées, la conduite à tenir envers les PS ainsi concernés.

A moyen terme : voir ci-après " avenir du système des Soins Médicaux Gratuits "

Contrôle de l'imputabilité

L'existence de deux structures de prise en charge différentes (Caisse et SEAC) rend difficiles les contrôles d'imputabilité.

Seul le regroupement de la prise en charge préalable, de la liquidation et du paiement des SMG et des soins de santé au sein d'une même structure peut améliorer sensiblement ce contrôle ; voir ci-après " avenir du système des SMG ".

Avenir du système des Soins médicaux gratuits

Techniquement, compte tenu de l'effectif des personnes concernées – potentiellement 130.000 et des règles quasi identiques de prise en charge des soins médicaux, – le rattachement des SMG à l'Assurance Maladie Obligatoire ne pose pas de difficultés majeures dans la mesure où les ressortissants du Code des Pensions Militaires d'Invalidité (PMI) sont aussi assurés sociaux à divers titres : salarié, PMI de 85 % et plus, retraité...

L'avantage d'un rattachement à une même caisse est multiple. Il profite à la fois au ressortissant-assuré, au PS, à l'État et aux Caisses.

Le ressortissant-assuré n'a plus qu'un interlocuteur proche de son domicile dans ses démarches liées à la prise en charge de ses soins.

Le PS voit le nombre de ses interlocuteurs se réduire dans le cadre du tiers payant.

L'État et les Caisses disposent en un seul point de la totalité des prestations servies à une personne. Cela permet d'intégrer automatiquement les données issues des SMG dans les différentes bases informationnelles existantes et à venir (ERASME) et, notamment, de contrôler les doubles paiements évoqués ci-dessus. Le PS, d'ailleurs, sera aussitôt plus attentif ... sachant qu'il n'y a plus qu'un ordonnateur en charge des soins médicaux.

Le choix du rattachement qui ne vise que les pensionnés résidant en France, sera à opérer entre les Caisses auxquelles sont déjà affiliés les ressortissants AC et la Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale (CNMSS).

Le maintien des SMG dans le giron du Ministère de la Défense à travers la CNMSS se comprendrait si les militaires d'active titulaires de PMI représentent la majorité des 130.000 pensionnés.

A défaut, se sont les caisses des autres régimes qui devraient accueillir les SMG.

Dans cette hypothèse, bien entendu, le SEAC continuerait d'exercer le rôle régalien de l'État d'attribution des PMI.

Carnet de soins

A court terme : Quel que soit le rattachement retenu pour les SMG, le carnet peut être supprimé. Seul serait conservé le premier volet descriptif de la pension, des blessures et affections pensionnées.

C'est ce volet qui serait adressé par les DIDAC aux caisses lors de l'attribution ou de la modification d'une PMI.

C'est un volet identique qui serait présenté par le ressortissant au PS. Ce dernier apprécierait, comme aujourd'hui, l'imputabilité.

Les autres volets du carnet de soins seraient remplacés par les feuilles de soins. Les nouvelles feuilles permettent de préciser le destinataire du règlement : assuré ou PS. L'indication des soins en rapport avec une PMI est présente depuis longtemps dans les feuilles de soins.

A moyen terme : voir " carte vitale 2 " ci-après.

La carte vitale 2

La partie " volet médical " pourrait recevoir, sous réserve de confirmation de faisabilité technique et d'autorisation, la description des blessures et affections pensionnées et, ainsi, remplacer l'unique volet conservé à court terme.

L'envoi de ce volet par les DIDAC aux caisses serait remplacé par une liaison électronique.

La production de Feuilles de Soins Electroniques (FSE) deviendrait alors possible en cas de SMG.

Elle resterait possible même sans la présence des informations médicales dès lors que la carte vitale comportera la présence de la mention d'une PMI.

Cures thermales

L'existence d'un tarif de prise en charge différent, s'il est maintenu par l'État, ne pose pas de difficultés particulières d'attribution dès lors que l'applicatif de liquidation sait qu'il s'agit de SMG.

LES CHARGES FINANCIÈRES

Sapeurs pompiers volontaires (art. L 381-25 du Code de la SS)

Ils relèvent d'un régime d'assujettissement différent de celui des PMI.

La CNAMTS doit donc leur affecter un code régime particulier. Ce code régime isolera leurs dépenses de prestations de celles des PMI.

Les modalités de régularisation du passé restent à fixer. La difficulté réside dans l'identification par les Caisses des sapeurs pompiers puisqu'ils disposent tous, aujourd'hui, du même code régime " 130 " que les PMI.

Contribution des AC à d'autres charges de la CNAMTS

La participation au financement des avantages sociaux des Praticiens et Auxiliaires Médicaux.

Le rapport parle, en ce qui concerne ce financement, de situation peu claire. La CNAMTS déjà interrogée sur le sujet avait, dans sa réponse du 16 avril 1999 adressée à Monsieur le Président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, fait valoir que les invalides bénéficient du service des prestations délivrées par les professionnels de santé auxquels sont octroyés ces avantages dans le cadre du dispositif conventionnel et qu'il n'est pas illogique d'intégrer une participation à ces avantages dans le calcul des charges de leur régime. Le rapport retrace bien ces arguments développés par la CNAMTS mais ne reprend pas l'argument également développé dans la réponse du 16 avril expliquant que la contribution était déterminée et imputée aux seuls régimes bénéficiant d'un financement extérieur à celui des assurés. Les autres régimes participent au financement des avantages sociaux des PAM par l'intermédiaire de la gestion « Opérations Communes », l'imputation de cette dépense à chaque gestion ne présentant pas d'intérêt.

Dette de l'État à l'égard de la CNAMTS concernant les exercices 1991 et 1992

Le rapport souligne au paragraphe c) du II-C° du chapitre V qu'une insuffisance des crédits disponibles a marqué les exercices 1991 à 1994 et 1996 :

“ La CNAMTS estime que l'État est resté redevable de 275,33 MF. Le ministère des anciens combattants a exposé en juin 1993 au ministère des affaires sociales que ces sommes n'étaient plus dues à la CNAMTS du fait de l'opération de reprise de la dette de l'ACOSS, qu'allait organiser la loi de finances pour 1994. La direction du budget a exposé à la Cour que l'État s'est acquitté définitivement de ses propres dettes envers les régimes concernés à l'occasion de l'opération de reprise, qui s'est accompagnée de l'affectation d'un reliquat entre les différentes caisses. ”

La direction du budget considère que le transfert à l'État de la dette de l'ACOSS exonère celui-ci de sa dette vis-à-vis des régimes de sécurité sociale notamment de sa dette de 275,33 MF due au titre des Invalides de Guerre. Le transfert à l'État de la dette de l'ACOSS à hauteur de 110 milliards de F. financé par la CADES a été réparti entre les différentes branches afin d'apurer leur report à nouveau déficitaire. Ce dernier représente le montant du déficit (montant des comptes de charges déduction faite du montant des comptes de produits). La caisse nationale, considérant que l'État s'acquitterait de ses dettes, a constaté en produits, pour les exercices 1991 et 1992, la contribution attendue de l'État, de sorte que la somme de 275,33 MF ne figure pas dans le report à nouveau déficitaire mais dans les comptes de créances. Le versement des 110 milliards de F. au 31 décembre 1993 a donc permis d'apurer le report à nouveau déficitaire de la CNAMTS mais pas le montant de ses créances sur l'État ou quelque autre créancier.

Ainsi, le transfert de la dette de l'ACOSS à l'État prévu par l'article 105 de la Loi de finances pour 1994 n° 93-1352 du 30 décembre 1993 n'a pas pour autant éteint la dette de l'État vis-à-vis des régimes de sécurité sociale. Or, à notre connaissance aucune disposition n'a prévu le transfert de la dette de l'État envers les régimes de sécurité sociale. Aussi, on peut s'interroger sur le sens de la phrase :

“ L'État ayant désormais pris position sur ce différend, il doit en tirer les conséquences en ce qui concerne les comptes de la CNAMTS à l'occasion de leur approbation. ”

qui termine ce paragraphe c). En effet, la présentation des opérations comptables relatives au financement de la section comptable “ Invalides de Guerre ” répond à tous les critères d'authenticité et sincérité et la créance de 275,33 MF de la CNAMTS sur l'État est réelle et n'a pu être éteinte par la reprise de la dette de la sécurité sociale (le déficit) par l'État au 31 décembre 1993.

LES CENTRES D'APPAREILLAGE

Ce serait un gâchis pour les handicapés que de voir disparaître l'outil créé par les AC (20 centres, un centre d'études et de recherche, des personnels médicaux et techniques qualifiés), en raison d'une baisse des recettes de fonctionnement liée à une simplification administrative légitime des procédures d'attribution des appareils.

Le service de la Caisse n'est pas achevé avec la prise en charge d'un appareillage.

La garantie de qualité de l'appareil pris en charge due au handicapé, eu égard à l'objectif de réinsertion physique poursuivi et au coût de l'appareil, exige, dans les cas où c'est nécessaire, une vérification ultérieure de la bonne adaptation de l'appareil à la personne.

Par ailleurs, la première attribution, qu'il s'agisse d'un enfant, d'un adulte ou d'une personne âgée, doit être l'occasion d'aborder le difficile problème du choix de la réinsertion sociale et professionnelle.

Le centre d'appareillage offre un lieu d'accueil et d'orientation privilégié pour réaliser ces opérations.

C'est pourquoi la CNAMTS est favorable à l'intégration de ces centres dans un réseau sanitaire et social public, à créer, organisé autour du handicap.

La forme juridique pourrait être celle d'un Groupement auquel il conviendrait d'associer les associations engagées dans l'aide aux personnes handicapées (aides techniques, assistance, réinsertion...).

L'avantage de cette formule permet à toutes les parties constitutives de représenter leurs ressortissants.

Si une telle orientation était prise, se poserait alors pour la CNAMTS le problème du devenir des trois centres d'appareillage créés par des caisses régionales à Paris, Nantes et Nancy.

L'avenir du centre d'études et de recherche des AC dont l'activité principale semble surtout orientée vers l'agrément de véhicules pour handicapés physiques pour le compte de la Commission Consultative des Prestations Sanitaires, est probablement à rechercher dans le secteur des tests et des essais.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE
LA CAISSE NATIONALE MILITAIRE DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Le champ de ce rapport dépasse la seule question des soins médicaux gratuits (SMG) puisqu'il concerne « l'effort de solidarité nationale en faveur des anciens combattants » pour la prise en charge de leurs frais de santé.

Trois types de mesures assurent cette prise en charge :

1) les soins relatifs à une affection pensionnée au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des actes de terrorisme. Ceux-ci sont directement pris en charge par l'État au budget des Anciens Combattants aux chapitres 46-27 pour les soins médicaux gratuits de l'art L 115 (845 MF en 1998) et au chapitre 46-28 pour l'appareillage des mutilés (95,5 MF en 1998). Ces soins concernent environ 130 174 bénéficiaires actifs.

2) la prise en charge des soins relatifs à une affection non pensionnée pour une personne pensionnée au titre du code des PMI. Ces soins relèvent du régime de droit commun de l'assurance maladie et sont remboursés à 100 % sans intervention ou participation de l'État (art. L 371-6 du Code de la sécurité sociale). Les personnes pensionnées sont réparties dans les différents régimes d'assurance maladie pour lesquels elles cotisent.

3) les soins relatifs à une affection non pensionnée qui sont mis à la charge du régime général à titre subsidiaire (art. L 381-19 du code de la sécurité sociale et L 136 bis du code des PMI) dans l'hypothèse où le pensionné ne relève d'aucun régime d'assurance maladie à titre obligatoire. C'est le régime des invalides de guerre. En effet, les titulaires d'une PMI d'au moins 85 %, les veuves et orphelins de guerre, les aveugles de la Résistance, les victimes civiles de la guerre et leurs ascendants bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie sans participation personnelle aux frais médicaux et pharmaceutiques normalement mis à la charge des assurés sociaux. Ce régime des invalides de guerre a coûté 1,36 milliard de francs en 1998 que l'État rembourse au régime général sur le chapitre 46-24 du budget des Anciens Combattants.

Position de la CNMSS sur l'avenir des soins médicaux gratuits

Le choix de la CNMSS, établissement public national, suggéré par la Cour pour la gestion des soins gratuits répond expressément à la double préoccupation formulée dans le projet de rapport à savoir :

- *qu'il appartient à l'État de vérifier l'imputabilité des soins et donc la justification de la charge financière qu'il assume ;*
- *la volonté de confier cette gestion à un seul organisme pour l'ensemble du territoire.*

Le transfert vers la CNMSS du système des soins médicaux gratuits, sous la réserve de la publication des textes appropriés, devrait être techniquement réalisable. Il va de soi que les modalités doivent en être soigneusement étudiées et qu'en particulier le transfert de la charge du service doit s'accompagner de celui des moyens humains et financiers correspondants. « En 1998, écrit la Cour, ce dispositif mobilisait un peu plus de 200 agents pour sa gestion ».

Position de la CNMSS sur les recommandations de la Cour

Les recommandations de la Cour laissent à penser que la réforme du système des soins gratuits et de la protection sociale des invalides de guerre doit s'inspirer des règles qui régissent l'assurance maladie (rationalisation des dépenses de soins, mise en place d'un système de contrôle analogue au SNIIRAM¹³³, gestion du risque, objectifs quantifiés nationaux...). Or, le souci de la Cour de renforcer le contrôle de l'imputabilité pour les soins non soumis à l'entente préalable est en décalage avec les évolutions susvisées qui s'accompagnent de la disparition de la formalité de l'entente préalable, du développement du contrôle à posteriori... compte tenu de la montée en puissance de la télétransmission.

L'État ne devrait conserver que la charge des soins gratuits dispensés aux invalides pour tout ce qui est en rapport avec leur invalidité. En revanche, il ne devrait plus assumer les charges résultant du régime des invalides de guerre, la CMU pouvant se substituer à ce régime en faveur des personnes qui n'avaient aucune couverture sociale à l'époque.

L'expression « à titre subsidiaire » vise vraisemblablement les pensionnés affiliés au régime général au titre de la loi du 29 juillet

¹³³ Système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie.

1950, à défaut d'affiliation à un régime obligatoire. Il est à supposer que les recommandations de la Cour, en dehors de celle sur la forfaitisation, portent sur l'ensemble des articles L. 115 du code des PMI.

Si l'État devait continuer d'assumer ladite charge, et si le terme forfaitisation doit être pris au sens d'enveloppe budgétaire, à l'instar des conventions d'objectifs prévues par la loi de financement de la sécurité sociale (ONDAM)¹³⁴ ou de la prise en charge forfaitaire des suppléments mis à la charge des mutuelles dans le cadre de la protection complémentaire de santé, cela conduirait les caisses du régime général à prendre en charge les dépenses supplémentaires en lieu et place de l'État les obligeant ainsi à exercer des contrôles allant dans le sens de la maîtrise des dépenses de santé.

Remarque additionnelle

La professionnalisation des armées n'a pas réduit et ne réduira pas l'activité de la CNMSS mais devrait au contraire la renforcer. En effet, la réduction du format des armées résulte essentiellement de la suppression du service national qui n'affecte en rien l'activité de la Caisse militaire, les appelés du contingent n'ayant jamais relevé de ses services. En revanche la loi de programmation 1997-2002 prévoit une augmentation globale des effectifs des militaires d'active (recouvrant en fait un fort recrutement de militaires du rang et une diminution corrélative du nombre des officiers et sous-officiers) auxquels s'ajoute la population des volontaires dans les armées qui, percevant une rémunération équivalente au salaire minimum de la fonction publique, cotisent et sont affiliés à la CNMSS, de même que les volontaires du service militaire adapté.

¹³⁴ Objectif national des dépenses d'assurance maladie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE
LORRAINE

Pour une grande partie des critiques évoquées, il convient de souligner que le Conseil Régional de Lorraine n'a pas eu de connaissance précise des faits qui sont à leur origine et ne peut donc que renvoyer aux observations qui seront faites par les organismes en cause.

Cependant et après vérification, il apparaît que, dans la réalisation des opérations qu'il a subventionnées, le Conseil Régional a appliqué la même rigueur de contrôle que celle mise en œuvre pour l'ensemble de ses subventions, tant au niveau de leur instruction que de leur suivi.

A ce titre, d'une part, l'ensemble des opérations subventionnées n'ont été soldées qu'à compter de la production par les organismes bénéficiaires (Centre Mondial de la Paix, Connaissance de la Meuse, Association de Préfiguration du programme 14-18) de tous les justificatifs financiers nécessaires ou d'un compte d'emploi des sommes allouées.

D'autre part, la décision du Conseil Régional de verser les subventions visées a, en tous les cas, été à chaque fois analysée eu égard à la pertinence de l'objet des actions mises en œuvre.

Si le Conseil Régional de Lorraine a pris une part déterminante à la mise sur pied du Centre Mondial de la Paix c'est qu'il a considéré qu'il ne suffisait pas, dans une ville aussi cruellement marquée par l'histoire, d'évoquer le souvenir de la bataille de 1916 pour éloigner le spectre de la guerre mais qu'il convenait d'imaginer à Verdun, un lieu pour le développement d'une pédagogie adaptée de la paix auprès des jeunes générations.

Il convient par ailleurs de souligner que la valorisation du passé et du patrimoine militaire de Verdun et de sa région ainsi que la nécessité de développer aujourd'hui des lieux de mémoire pertinents figurent au premier rang des préoccupations du Conseil Régional de Lorraine, qui, conjointement avec l'État, a pris les dispositions nécessaires pour en faire un des objectifs du Contrat de Plan État/Région 2000-2006.

Le Centre Mondial de la Paix constitue donc un véritable projet en soi, dont le développement n'a en aucun cas été motivé par la seule nécessité de mettre en valeur l'ancien palais épiscopal, mais reste une œuvre de longue haleine.

L'entreprise dès son origine est en tous les cas apparue moins facile que la constitution d'un musée traditionnel consacré aux combats de la Première Guerre Mondiale ; ce qui explique sans doute les difficultés de démarrage éprouvées par le Centre.

Les résultats après deux ans sont cependant en nette amélioration, puisque, au regard des informations recueillies, ce ne sont pas 6000 à 8000 personnes, mais 15 000 à 25 000 personnes qui fréquentent annuellement le Centre, en tenant compte des participants aux diverses manifestations organisées sur place (concerts, colloques, débats), qui sont essentielles à son développement.

Dès lors, le ratio subvention/visiteurs apparaît en fait plus proche de 100 francs que de 200 F, conforme en cela aux recommandations du Ministère de la Culture.

Les efforts entrepris par le Centre Mondial de la Paix pour développer plus encore l'accueil des scolaires devraient permettre d'augmenter de manière significative la fréquentation du Centre.

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Dans la quatrième partie du rapport de la Cour (chapitre XIII – III – B a), il est indiqué que « L'Association pour la célébration du cinquantième de la Libération de Paris, gérée en pratique par les services de la ville, a confié à une agence l'organisation d'un spectacle pour lequel elle a reçu 3,81 MF en GIP ».

Il convient d'observer que ce choix a résulté de l'examen de quatre propositions.

En effet, la procédure qui a conduit au choix de l'agence CONFINO pour réaliser les manifestations du 25 août 1994 a été la suivante : une consultation a été conduite par le directeur des affaires culturelles de la ville de Paris, membre de l'Association, auprès de quatre agences qui ont proposé un projet ; deux d'entre elles ont été écartées après un premier examen des dossiers ; deux ont été soumises à l'appréciation du Comité d'honneur lors de sa réunion du 6 janvier 1994.

Le Comité d'honneur, composé de personnalités éminentes et comprenant notamment nombre de grands acteurs de la Résistance et de la Libération de Paris, a fait le choix de l'agence CONFINO.

Le choix ainsi effectué n'a fait l'objet d'aucune contestation de la part des réalisateurs de projets qui n'ont pas été retenus.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE GESTION DU
PARC NATUREL RÉGIONAL DU VERCORS*

1° PRÉAMBULE

Le Site national historique de la Résistance en Vercors inauguré le 21 juillet 1994 doit entretenir le devoir de mémoire lié aux combats sanglants qui ont marqué le Vercors durant la dernière guerre.

C'est en 1987 que l'État et d'anciens résistants, regroupés au sein d'une association nationale « Les pionniers et combattants volontaires du Vercors » ont interpellé le parc naturel régional du Vercors, afin d'envisager les possibilités techniques et financières visant à faire revivre les lieux de mémoire.

Le mémorial du Col de La Chau situé à Vassieux-en-Vercors (Drôme) est l'étape centrale d'un parcours qui incite les visiteurs à découvrir, dans tout le massif, les lieux où se sont déroulés les événements et à mieux comprendre ce qui s'est joué là, il y a 50 ans.

Ce parcours présente :

- le mémorial du Vercors, lieu central de découverte du massif et des faits historiques qui s'y déroulèrent ;*
- les sites historiques de la Cour des fusillés à La-Chapelle-en-Vercors, de la Grotte de La Luire à Saint-Agnan-en-Vercors, du village de Valchevrière à Villard-de-Lans, de la Nécropole de Vassieux-en-Vercors et de la Nécropole de Saint-Nizier-du-Moucherotte.*

Ainsi, le syndicat mixte du parc du Vercors a porté l'ensemble de cette opération pour le compte des initiateurs du projet, à savoir l'État et les associations d'anciens résistants.

Aucun accord préalable n'a été formalisé en 1994 entre les initiateurs du projet, les collectivités territoriales et le Parc quant au financement des charges de fonctionnement du Site de la Résistance.

2° LES INVESTISSEMENTS

A la demande de l'État et des anciens résistants, le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional du Vercors a accepté d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux du Site national historique de la résistance en Vercors.

L'ensemble des investissements du Site national historique de la Résistance en Vercors s'est élevé à 26,2 MF dont 22 MF consacrés au mémorial du Col de La Chau (travaux du bâtiment et muséographie).

Le bilan final de l'opération s'est soldé par un dépassement de 2,4 MF par rapport au budget initialement prévu, ayant fait l'objet des accords de subvention. Ces surcoûts, qui ont été intégralement financés par le Parc sur ses fonds propres (surcoûts liés, d'une part, aux conditions météorologiques et délais très courts de réalisation des travaux -9 mois-, et d'autre part, à la prise en charge d'avenants au marché concernant des travaux non prévus initialement).

Le financement de ces investissements a été assuré de la manière suivante :

*43 % Etat,
9,6 % Union Européenne,
12,7 % Région Rhône-Alpes,
9,6 % Département de l'Isère,
16 % Département de la Drôme,
9,1 % Autofinancement Parc du Vercors (fonds propres du Syndicat Mixte du Parc).*

Ainsi, le parc du Vercors a autofinancé 2,4 MF sur cette opération par prélèvement sur ses fonds propres, sans faire appel à des subventions complémentaires.

Cet autofinancement a créé des difficultés financières considérables pour le budget du Parc. A partir de 1995/96, le fonds de roulement du parc devient négatif et oblige le syndicat mixte à recourir à une ligne de crédit à court terme (250 000 francs de frais financiers en 1996).

Pour faire face à cette situation financière très difficile, le parc a contracté en 1998, un emprunt à long terme (20 ans) de 1,6 MF (représentant une annuité de 125 000 francs) affecté à l'opération SNHRV.

3° LE FONCTIONNEMENT

La gestion du Site national historique de la Résistance en Vercors est assurée par le syndicat mixte du parc du Vercors dans le cadre d'une régie annexe au budget général du parc.

Depuis l'année d'ouverture en 1994, la fréquentation du mémorial du Col de La Chau diminue pour se stabiliser en 1999 à environ 35 000 visiteurs. Il faut préciser que ce mémorial est situé à l'écart des grands axes routiers et des grands flux touristiques.

Pour l'année 1999, les charges de fonctionnement du Site national historique de la Résistance en Vercors (1,8 MF) sont couvertes à 60 % par les recettes des entrées et de la vente des produits en boutique. Comparée à d'autres équipements de ce type, cette situation est tout à fait exceptionnelle.

Pendant les 3 premières années de fonctionnement (1994 à 1996), les collectivités (Région, 2 départements et villes-portes du Parc) ont alloué au parc une subvention de fonctionnement, qui permettait de couvrir partiellement le déficit d'exploitation du Site national historique de la Résistance en Vercors.

L'État, bien que sollicité à de nombreuses reprises, n'a apporté, à ce jour, aucune subvention de fonctionnement au Site national historique de la Résistance en Vercors.

Cette situation a entraîné à partir de 1997/1998, un désengagement des collectivités locales (région et départements).

Ainsi en 1999, 500 000 F sont prélevés sur le budget général du parc pour équilibrer le budget de fonctionnement de la régie du Site national historique de la Résistance en Vercors, montant auquel il convient d'ajouter 125 000 F d'annuités liées à l'emprunt de 1,6 MF contracté par le parc en 1998 pour couvrir les coûts supplémentaires liés à l'investissement.

Cette situation ne pouvant se prolonger, il est demandé au ministère des anciens combattants de reconsidérer sa position et d'apporter au Site national historique de la Résistance en Vercors une subvention annuelle de fonctionnement.

Il faut préciser que d'autres lieux de mémoire tels que le site d'Izieu en région Rhône-Alpes bénéficient d'une subvention annuelle de fonctionnement du ministère.

4° RAPPORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES ET CONTENTIEUX
AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

En décembre 1998, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a remis au Parc son rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte du Parc du Vercors. Un important chapitre de ce rapport porte sur le site national historique de la Résistance en Vercors (rapport présenté au comité syndical du parc naturel régional du Vercors le 12 février 2000).

Enfin, une décision du tribunal administratif de Grenoble en date de juillet 1999, a jugé nulles et non avenues 5 délibérations du Bureau du Parc concernant 5 avenants au marché de travaux du mémorial. Pour faire suite à ce jugement, le Parc a engagé une procédure au tribunal administratif demandant l'annulation des 5 avenants au marché de travaux et une expertise, ceci afin d'établir toute la lumière sur cette affaire.

5° EN CONCLUSION

- Concernant le fonctionnement : négociation nécessaire d'un accord entre l'État, la Région et le Département de la Drôme pour accorder une subvention annuelle de fonctionnement pour assurer l'équilibre du budget d'exploitation du site (convention pluriannuelle). Le montant de cette subvention annuelle d'équilibre s'élève à environ 900 000 F comprenant les charges de fonctionnement, le remboursement de l'annuité d'emprunt et le financement d'un programme de promotion et de commercialisation du site.

- Concernant l'investissement : après 6 années de fonctionnement, il convient d'engager différents travaux portant sur :

** l'achèvement des aménagements et travaux concernant notamment la Nécropole de Saint-Nizier-du-Moucherotte et le site de Valchevrière dans l'Isère ;*

** le réaménagement de la muséographie du mémorial du col de La Chau ;*

** la signalétique des différents lieux de mémoire liés à la Résistance dans le Vercors.*

Ce programme de réinvestissement (en cours d'élaboration) ne pourra être mis en œuvre sans l'aide financière de l'État et des collectivités territoriales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

La Cour constate un retard dans la mise à jour des fichiers des titulaires des cartes. Elle suppose en conséquence une mauvaise application de la convention du 25 mars 1947 et conclut à une possible baisse de la facture produite en application de cette convention.

Il est vrai que les factures présentées d'année en année par la SNCF sont accompagnées de calculs ne faisant pas apparaître toutes les sources utilisées, en particulier la référence au nombre des cartes en circulation. En effet, le nombre des cartes, résultant des données fournies par l'ONAC intervient en amont de ces calculs pour partager le trafic global des réformés et pensionnés de guerre au prorata du nombre des porteurs au titre de la loi et du nombre des porteurs au titre de la convention. Il faut noter que la SNCF n'a aucun moyen de vérifier l'exactitude des nombres de cartes utilisés dans ce partage.

Cependant, le trafic global ainsi partagé est réel car il correspond aux ventes de billets à 50 ou 75 % de réduction constatées, il est donc indépendant du nombre des cartes et reflète un service rendu précis. En revanche, la part de ce volume de trafic attribuée aux porteurs relevant de la convention est dépendante du nombre des cartes y afférant et ce pour chacune des deux réductions tarifaires. Les éléments de recettes utilisés dans le calcul de la perte à compenser pour cette part de trafic sont extraits des résultats de l'année considérée.

La surévaluation du nombre des cartes évoquée par la Cour portant probablement sur les cartes des contemporains des deux guerres mondiales peut avoir une incidence sur le partage et donc sur le montant de la facture présentée au secrétariat d'État au titre de la seule convention.

Quant à l'évolution des volumes de trafic, elle doit être rapprochée de l'évolution démographique, très segmentée, et de la mobilité qui s'y attache. Or cette mobilité se révèle élevée chez les titulaires se situant dans la tranche d'âge aujourd'hui dominante, celle correspondant à la guerre d'Algérie.

La SNCF, soucieuse de facturer sur des bases précises correspondant à un service rendu, est favorable à une révision des fichiers des titulaires de carte et se tient prête à en faire application dans la répartition du trafic servant au calcul de la perte à compenser par le secrétariat d'État.

*RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE
D'ASSURANCE MALADIE DE LA GIRONDE*

*Sur les contact à établir entre les caisses d'assurance maladie et les
direction interdépartementales des anciens combattants*

*A cet effet, par lettre du 14 décembre 1999 adressée à
Monsieur le Directeur de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie
des Travailleurs Salariés, la Caisse primaire d'assurance maladie de
la Gironde a suggéré que la détection des cas soit facilitée par des
échanges informatiques.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE
D'ASSURANCE MALADIE DE L'ARRONDISSEMENT DE
VALENCIENNES*

Il est exact qu'à la suite d'une action concertée entre la Direction Interdépartementale de LILLE et de quelques CPAM de la région Nord-Pas-de-Calais, des remboursements d'honoraires ont pu être obtenus puis répartis par moitié entre l'État et la Sécurité sociale. Il convient de noter à ce sujet qu'aucune instruction n'existait à ce niveau pour pratiquer de la sorte. Afin de donner une base officielle à cette pratique et pour faciliter la tâche des partenaires, peut-être serait-il utile de fixer les conditions de répartition des indus remboursés

Plus important que la récupération d'honoraires paraissent être les autres aspects de l'action :

- les dépenses évitées pour l'avenir grâce à une information générale, car, outre les praticiens ayant remboursé ces indus, d'autres praticiens étaient concernés pour des sommes plus modiques qui n'ont pas donné lieu à notification d'indu. Nous avons évalué à environ 1.000.000 F à l'époque, les doubles facturations probables dans la région Nord-Pas-de-Calais ;

- les saisines du Conseil de l'Ordre des Médecins à la suite desquelles plusieurs sanctions disciplinaires ont été prononcées.

Par ailleurs, les poursuites au pénal ne se sont traduites que par de sévères admonestations.

Pour conclure, il est précisé que cette action s'est heurtée à de nombreuses difficultés de toute nature, principalement la mauvaise foi des praticiens mis en cause. Seule l'opiniâtreté des partenaires a permis d'aboutir à des résultats que nous considérons comme positifs et qui peuvent avoir valeur d'exemple.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE
D'ASSURANCE MALADIE DE L'ALSACE DU NORD

**Article L. 115 du Code des pensions militaires
d'invalidité et des victimes de guerre**

Les caisses d'assurance maladie peuvent agir dans le cadre de deux procédures distinctes et cumulatives. En effet, il est possible de déposer une plainte auprès du procureur de la république sur le fondement des articles 313.1 et 441.1 du code pénal pour délit d'escroquerie et faux et usage de faux. De plus, l'article L. 145.1 et suivant du code de la sécurité sociale permet de poursuivre les médecins devant la juridiction ordinaire pour fautes, abus et fraudes dans l'exercice de la profession.

La CPAM d'Alsace du Nord a déposé une plainte à l'encontre de praticiens auprès des parquets de Saverne et de Strasbourg. Ces derniers ont considéré que les plaintes étaient recevables mais le remboursement par les médecins du préjudice subi par la CPAM a conduit au classement sans suite sur le plan pénal.

La CPAM d'Alsace du Nord a aussi diligenté une procédure à l'encontre de plusieurs médecins devant la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins. Cette instance a rejeté la plainte pour la majorité des praticiens leur enjoignant de payer à la CPAM les sommes indues. Pour les autres médecins, la relaxe a été prononcée.

La CPAM, par son directeur, a fait appel de ces décisions.

Le conseil national de l'Ordre des médecins a annulé les décisions du conseil régional et a condamné la plupart des praticiens à un avertissement ou à un blâme.

Les frais de procédure ont été partagés entre les parties.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE AUTONOME
NATIONALE DE L'UNION DE MUTUELLES D'ANCIENS
COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE - LA FRANCE
MUTUALISTE*

A) LE DROIT A LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT

LA FRANCE MUTUALISTE reconnaît l'effort qui a été fait ces dernières années pour augmenter le plafond majorable et le porter de 2 500 F à 7 993 F en vingt ans.

Mais cet effort doit être relativisé dans le contexte historique.

En effet, en 1929, le plafond était fixé à 6 000 F de l'époque, ce qui permettait à un Ancien Combattant de vivre modestement pendant un an. Aujourd'hui, ces 6 000 F actualisés représenteraient une valeur supérieure à 17 000 F.

A partir de 1975, les Pouvoirs Publics ont pris conscience de la détérioration du pouvoir d'achat de la retraite mutualiste du combattant, mais ce n'est qu'en 1998 que de réels progrès ont été fait en indexant le plafond majorable sur l'indice des pensions militaires d'invalidité et en décidant d'effectuer un rattrapage échelonné sur plusieurs années.

B) LES DOSSIERS GÉRÉS PAR LA FRANCE MUTUALISTE

L'importance du patrimoine immobilier et du portefeuille de valeurs mobilières de LA FRANCE MUTUALISTE n'a de sens que par rapport aux provisions mathématiques.

Au 31 décembre 1998, les provisions mathématiques s'élevaient à 17,2 milliards de francs pour un actif de 19,8 milliards de francs. Les adhérents ont ainsi l'assurance que le patrimoine de LA FRANCE MUTUALISTE leur garantit le paiement de leurs rentes et de leurs capitaux jusqu'à la fin de leur vie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE AUTONOME
NATIONALE DE L'UNION DES MUTUELLES DE RETRAITE DES
ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE
La CARAC

Après l'analyse du rapport, nous avons l'honneur de vous informer que nous n'avons pas d'observations particulières à présenter.

Toutefois, nous sommes très sensibles au fait que la Cour ait retenu la suggestion que nous lui avons faite de mettre en place, auprès du ministre en charge des anciens combattants et des victimes de guerre, un fichier central des adhérents (cotisants ou pensionnés) à la retraite mutualiste du combattant.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
LE SOUVENIR FRANÇAIS*

Coût d'entretien des sépultures militaires

Une somme forfaitaire de 35 francs serait une somme raisonnable pour assurer l'entretien courant de chaque sépulture.

Tenue des comptes

A partir de 1997, une centralisation des comptes a été effectuée par le Président général, récemment nommé. Certes, le compte d'emploi présenté à l'assemblée générale ne concernait que le siège et non l'ensemble de l'association, la centralisation des comptes n'étant pas achevée au moment de l'assemblée générale, traditionnellement convoquée au mois de mars.

Il en a été de même pour les comptes de l'année 1998. Toutefois la centralisation a été effectuée comme le montre le document annexé transmis à l'autorité de tutelle (Préfecture de Paris) pour les années 1997 et 1998.

Conformément aux recommandations de la Cour, un commissaire aux comptes a été désigné par le conseil d'administration et l'ensemble des comptes 1999 de l'association sera présenté à l'assemblée générale qui a été reportée au mois de juin.

Rapprochement avec les associations

Fédération Maginot.

Au niveau départemental, chaque fois que cela est possible, les actions en direction des jeunes sont conduites conjointement : voyages de jeunes sur les lieux de mémoire, prix de la Résistance et de la Déportation etc.

Union des blessés de la face et de la tête.

Le Président général du SOUVENIR FRANÇAIS est membre du conseil d'administration du Comité National du Souvenir de Verdun.

Le SOUVENIR FRANÇAIS verse annuellement une allocation de 200.000 francs au mémorial de Verdun pour assurer la gratuité d'accès aux scolaires.

Ponctuellement des actions significatives sont conduites conjointement entre les deux associations comme, par exemple, la rénovation de « La Maison de la dernière cartouche » et de l'ossuaire de Bazeilles en 1998 et 1999.

Le Souvenir Français

(en milliers de francs)

ANNEE	BILAN		COMPTE DE RESULTAT			STRUCTURE DES RESSOURCES				NB DES ADHERENTS 31/12/	NB DES SALARIES 31/12/	NB DES SALARIES AU CA
	TOTAL BILAN	SUBV. INVEST	PRODUITS	CHARGES	SOLDE	TOTAL DONS ET LEGS	SUBVENTIONS FONCTION- NEMENT	TOTAL DES COTISATIONS	AUTRES PRODUITS DE L'ACTIVITE			
1997	50.839	4.206	15.559	13476	+ 2.083	90,3	/	4.234	11.234,7	128.768	4,5	1,5
1998	51 723	4 237	14 153	15 688	- 1 535	81	/	4 264	9 808	129 347	4,5	2

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE
ANDRÉ-MAGINOT**

Les investissements de l'ARPAH dans les établissements de l'ONAC

La Fédération a honoré tous les appels de fonds qui lui ont été adressés et tient à disposition le reliquat des sommes dues.

Le ralentissement et le report des travaux prévus au plan initial en sont les causes.

Établissements gérés par les Associations

La Maison de repos et vacances

- La maison de repos et vacances de la Grande Garenne n'héberge plus de pensionnaires à temps complet. Ceux-ci ont été transférés à la Résidence André Maginot.

- Le déficit structurel relevé est dû aux prix de journée pratiqués pour ne pas être concurrentiel du secteur commercial tout en offrant aux ressortissants de l'Office National des Anciens Combattants des prestations de qualité.

- La modulation des prix de journée en fonction des revenus des usagers n'a pas été retenue à ce jour. Cette mesure a été jugée discriminatoire et de faible incidence, compte tenu du niveau général des revenus des retraités qui forment l'essentiel de notre population.

- En ce qui concerne les 10 jours gratuits accordés aux administrateurs, ils sont à rapprocher de la rémunération dont peuvent bénéficier les bénévoles à hauteur des trois-quarts du SMIC. L'avantage financier que représente la concession de ces 10 jours n'atteint pas, loin s'en faut, le niveau de rémunération pouvant être consenti aux bénévoles.

La Résidence André Maginot

- L'ouverture de cette résidence a été prise en Conseil d'Administration du 15 septembre 1995 par 30 voix pour sur les 35 administrateurs.

- L'ouverture de cette maison a été précédée d'une étude diligentée par La Rocherie et portant notamment sur la présentation du projet, ses zones d'intervention, l'intérêt de l'opération, la projection démographique de 1995 à 2010 pour le département du Cher.

Les interventions de la Fédération Nationale André Maginot

- L'attribution des subventions accordées par la commission d'action sociale se fait après examen du dossier soumis par l'intermédiaire du président de groupement. Les attributaires accusent réception de la somme et de l'objet du versement. La seule bonne foi des attributaires et des présidents de groupement sont, de fait, notre seul justificatif.

- La subvention annuelle, dite allocation exceptionnelle, versée à nos groupements au bénéfice de leurs œuvres sociales fait obligation aux Présidents allocataires de fournir les justificatifs de l'emploi de ces sommes pour leurs objets sociaux, sous peine de se voir supprimer la dite allocation

- Les actions menées dans le domaine des relations internationales ont été controversées à une certaine époque. Il s'agissait de relations avec les Anciens Combattants en Ukraine. Les sommes attribuées et leurs utilisations étaient malaisément contrôlables du fait même des conditions de vie locales. Ces relations ont cessé

Patrimoine et Gestion

- L'insuffisance de transparence dans la tenue des comptes et de la gestion relevée ne concerne pas la FNAM. Le relevé des constatations sur les comptes et la gestion de la FNAM, de la 5^{ème} chambre de la Cour des Comptes dans son article 32 stipule : « la tenue des pièces comptables n'appelle aucune observation particulière ».

Consistance des patrimoines

La Cour estime que les immeubles de rapport et les logements de fonction de directeurs ne sont pas nécessaires à la poursuite de l'objet social de l'association.

A contrario, en ce qui concerne :

- Les immeubles de rapport : A l'époque où la FNAM avait une activité « Loterie Nationale », des immeubles étaient occupés par le personnel attaché à cette activité. Au transfert de cette activité à Massy, le conseil d'administration a jugé de saine gestion de préférer la location à la vente, pour assurer une certaine pérennité à nos œuvres.

- Les logements de fonction : Prenant en compte les responsabilités qui incombent aux directeurs et, partant, qu'endosse la Fédération, il a été jugé préférable et prudent de maintenir les directeurs à proximité de leurs établissements, ces derniers entrant dans l'objet social de l'association.

Gestion du Personnel

La Cour relève l'opacité constatée dans la gestion du personnel : disparités entre les contrats, nomenclature des emplois approximative, évolution empirique des salaires, promotion sans critères préalablement définis.

- Le personnel de la maison de repos et vacances relève de la convention collective du tourisme social et familial. Les promotions sont entérinées par la commission paritaire sur proposition du directeur.

- L'association a pris conscience des lacunes relevées par la Cour et se dote des moyens d'y remédier.

- L'application des 35 heures, menée de concert avec un consultant, interpelle la Fédération sur différents points, entre autres, ceux soulevés par la Cour des Comptes. Une classification est en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION DES BLESSÉS DE LA FACE ET DE LA TÊTE (UBFT)

L'UBFT d'une part démontrera le défaut de compétence de la Cour des Comptes pour contrôler l'UBFT (I) et à titre subsidiaire d'autre part répondra au fond sur les constatations dont fait état la Cour (II).

I. - LA COUR DES COMPTES N'A PAS COMPÉTENCE POUR CONTRÔLER L'UBFT¹³⁵

Le rapport fait une interprétation inexacte des textes en vigueur (A). La qualification de " concours financiers publics " donnée par la Cour des revenus de l'UBFT est dénuée de base légale (B).

A. - LA COMPÉTENCE DE LA COUR DES COMPTES POUR CONTRÔLER L'UBFT N'EST PAS JUSTIFIÉE

Les modalités initiales d'organisation des jeux et loteries instaurées par la loi de finances du 31 mai 1933 (article 136) sont caduques.

L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 dispose " dans le délai d'un mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement fixera par décret les conditions d'organisation et les modalités d'une loterie dont le produit sera, après prélèvement d'une somme de cent millions de francs, affecté à la Caisse de Solidarité contre les calamités agricoles, rattaché selon la procédure des fonds de concours au chapitre 4 du budget des pensions (retraite du combattant) dont le crédit sera réduit à due concurrence ".

¹³⁵ Note de la Cour :

Comme il est précisé aux pages 189 à 192 du rapport, l'UBFT tire, pour des raisons historiques, une grande partie de ses ressources de produits de jeux et loteries organisés sous l'égide de l'État. L'attribution de ces produits aux différents bénéficiaires résulte, depuis la loi de finances du 31 mai 1933, de diverses dispositions réglementaires – notamment des décrets des 30 octobre 1935, 3 mars 1936, 10 juillet 1978, ainsi que d'arrêtés du ministre chargé du budget, dont le dernier en date du 31 janvier 1996, - ce qui confère à ces fonds répartis par l'État le caractère de concours financiers publics au sens des articles L. 111-7 et R. 133-4 du code des juridictions financières et fonde la compétence de la Cour.

L'organisation actuelle des jeux et loteries résulte du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933. L'article 17 dudit décret dispose que " l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie définis au titre I sont confiées à une société d'économie mixte dont les statuts devront être approuvés par le Ministre du budget et le Ministre de l'économie ". L'article 18 stipule que "une convention passée avec le Ministre chargé du budget précise les modalités d'exercice de la mission dont est chargée la société mentionnée à l'article 17 3".

C'est en application de l'article 17 ci-dessus qu'a été créée le 1^{er} janvier 1979 la société d'économie mixte dénommée Société de la Loterie Nationale et du Loto National (SLNLN) aujourd'hui dénommée " Française des Jeux ". Dès la création de la SLNLN, les Émetteurs de billets de Loterie Nationale, dont l'UBFT, ont souscrit à son capital, l'État détenant une participation majoritaire.

La SLNLN se voit confier l'organisation et l'exploitation des jeux existants à l'époque : la Loterie Nationale et le Loto National.

La Française des Jeux est bien soumise au contrôle de la Cour des Comptes en application de l'article L. 111-4 du code des juridictions financières. Cette seule circonstance ne suffit pas à fonder le contrôle de la Cour sur l'UBFT en application de l'article L. 111-7 dudit code. En effet, aux termes de l'article L. 111-7 dudit code, si la Cour est compétente pour exercer des contrôles, encore faut-il que les organismes contrôlés bénéficient de concours financiers, soit de l'État, soit d'une autre personne soumise elle-même à son contrôle.

La référence faite par le rapport à l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 se veut une démonstration de ce que l'UBFT bénéficierait, à raisons des ressources qu'elle tire de ses relations avec la Française des Jeux, de concours en provenance de cette société, elle-même sous contrôle de l'État.

Or, tel n'est pas le cas. S'il est exact que l'UBFT tire des ressources de ses relations avec la Française des Jeux, ainsi qu'il sera exposé ci-après, il est inexact de dire, comme le soutient la Cour dans le projet de rapport¹³⁶, que l'UBFT bénéficierait de concours financiers publics visés par ledit article L.117-7 du code des juridictions financières et par l'article 38 du décret n°85-189 du 11 février 1985. En effet, ces ressources ne sont ni des concours financiers, ni des subventions ainsi qu'il est démontré ci-après.

¹³⁶ Introduction, II, D, a) alinéa 1.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le Conseil d'État a jugé dans son arrêt du 27 octobre 1999 (arrêt Rolin, AJDA n° 12, 20 décembre 1999) que la Française des Jeux, personne morale de droit privé, n'était pas investie d'une mission revêtant le caractère d'une mission de service public.

B. - LA COUR DES COMPTES FAIT UNE MAUVAISE ANALYSE DES RESSOURCES DE L'UBFT

La Cour conclut hâtivement lorsqu'elle soutient fonder son pouvoir de contrôle de l'UBFT sur le fait que cette association tire une grande partie de ses ressources de concours financiers publics. Affirmer n'est pas démontrer et, en se bornant à affirmer, la Cour apporte la démonstration tant de son incapacité à justifier son intervention que de son refus à accepter de tirer les conséquences de l'analyse juridique des ressources que tire l'UBFT de ses relations avec la Française des Jeux¹³⁷.

Il n'existe pas de définition légale ni jurisprudentielle du concours financiers ou de la subvention. Le concours est défini par le Petit Robert comme " le fait d'aider, de participer à une action, une œuvre ". Le même ouvrage définit la subvention comme une " Aide que l'État, qu'une association (de droit public ou privé) accorde à un groupement, à une personne ".

Aucune des ressources perçues par l'UBFT au cours de la période contrôlée (soit les années 1993 à 1997 bien que le projet de rapport ne fasse pas état de la période couverte) n'est susceptible de constituer ni un concours financier, ni une subvention.

Ces ressources sont les suivantes :

Dividendes versés aux actionnaires,

" Redevance Loto ",

" Rémunération Loterie Instantanée ", via le Groupement d'intérêt économique des émissions de la Loterie Nationale " GIE Prelo ",

Prestations boutiques.

L'arrêté ministériel détermine le montant des mises revenant aux gagnants, après déduction notamment « des frais d'organisation

¹³⁷ L'UBFT a cessé de percevoir certains revenus le 31 décembre 1999. Voir ci-après.

et de placement » déterminés en pourcentage. Le fait que La Française des jeux ne conserve qu'une partie des mises pour couvrir ses frais ne saurait avoir pour conséquence que les sommes perçues par l'UBFT et dont la nature juridique exacte est décrite ci-après, changent de nature pour devenir des « concours financiers publics ».

La réalité de la nature de ces ressources contredit la position de la Cour.

a) Dividendes

Il suffit de rappeler que le dividende constitue la rémunération du capital et qu'il ne saurait être assimilé à un concours financier ou une subvention.

b) Redevance Loto

Il faut rappeler qu'afin de faciliter la commercialisation de billets entiers de Loterie Nationale, le Ministre des finances avait admis en 1935 que des personnes privées appelées " émetteurs " achètent à l'État des billets de la Loterie Nationale pour en assurer ensuite la vente aux joueurs. Ces fractions ont été connues et commercialisées par lesdits émetteurs sous le nom de Dixièmes. Cette activité a d'ailleurs été réglementée par le décret du 8 août 1935 " relatif à la vente de représentations de fractions de billets de la Loterie Nationale " modifié par les décrets des 30 octobre 1935 et 3 mars 1936. En 1974, douze émetteurs ont constitué un groupement d'intérêt économique de promotion des émissions de la Loterie Nationale – GIE Prelo – dont l'objet était notamment d'organiser toutes activités se rattachant directement ou indirectement à la Loterie Nationale. En 1975, le Gouvernement a pris le décret n° 75-613 du 10 juillet 1975 relatif à l'organisation des " tirages supplémentaires de la Loterie Nationale ", désignation recouvrant le Loto National.

Par ce décret, les émetteurs ont été collectivement autorisés par l'État à créer, mettre au point et exploiter sous leur responsabilité le Loto National. Les émetteurs ont financé les investissements nécessaires à la création et au lancement de ce nouveau jeu. Par le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978, le Gouvernement confiait, comme il est rappelé ci-dessus, l'organisation et l'exploitation de la Loterie Nationale et des tirages supplémentaires de la Loterie Nationale, à savoir le Loto National à la SLNLN. Les émetteurs ont remis gratuitement à l'État l'ensemble des immobilisations nécessaires au traitement du Loto National, lesquelles ont ensuite

constitué pour partie l'apport de l'État au capital constitutif de la SLNLN.

C'est en contrepartie de cette remise que l'UBFT, en tant qu'émetteur, s'est vu consentir un droit à redevance calculé sur le montant des mises des joueurs lesquelles ainsi que l'a tranché le Conseil d'État, ne constituent pas des fonds publics. On voit bien là que d'une part, la redevance perçue par l'UBFT est causée par cet abandon dont elle constitue la juste contrepartie et que d'autre part, cette contrepartie est assise sur les mises des joueurs. Il ne s'agit donc en aucune façon d'un concours financier ni d'une subvention.

c) Recettes au titre de la loterie instantanée

Le 15 mars 1989, le GIE Prelo dont il est rappelé que l'UBFT est un membre fondateur, a conclu avec la Française des Jeux, alors dénommée France Loto, un contrat définissant le rôle et les risques commerciaux assumés par ledit GIE Prelo dans la distribution de la loterie instantanée ainsi que les modalités de sa rémunération. La prestation du GIE Prelo constituait¹³⁸ bien une prestation commerciale. Là encore, la ressource n'est constitutive ni d'un concours financier ni d'une subvention.

Il n'est pas inutile de rechercher la volonté du législateur, relevée au Journal officiel dans le cadre des débats parlementaires du Conseil de la République, séance du 12 décembre 1950. « Il est évident qu'une association constituée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, reconnue d'utilité publique qui a reçu, en vue de leur placement, un contingent de la loterie nationale, et qui crée un organisme chargé de fractionner, de vendre en détail ou en gros le contingent de billet mis à sa disposition, accomplit un acte de caractère commercial.

d) Commissions " prestations boutiques "

L'UBFT a organisé jusqu'en 1999 la commercialisation du Loto et le paiement des lots dans des " boutiques " et a perçu en rémunération de ce service une commission. Là encore, cette commission a une contrepartie et ne constitue donc pas ni un concours financier ni une subvention.

En conclusion, il convient de constater que la Cour des Comptes, faute d'avoir procédé à l'analyse de la nature juridique des ressources tirées par l'UBFT de sa relation avec la Française des

¹³⁸ Il a été mis fin à ce contrat au 31 décembre 1999.

Jeux et en se bornant à se référer aux dispositions, caduques à cet égard, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 n'a pas donné de base légale à ses contrôles.

Par suite l'UBFT conteste en la forme le bien fondé de ces contrôles et demande la suppression de toute référence à l'UBFT et aux constatations de la Cour faites lors de ces contrôles dans le rapport public particulier au titre duquel ces contrôle ont eu lieu.

Il est rappelé à ce titre que l'UBFT a déjà contesté cette compétence dans ses observations précédentes du 20 mai 1999 sans avoir été entendue. Elle avait toutefois accepté par souci de transparence d'ouvrir l'ensemble de ses dossiers et de sa comptabilité au contrôle de la Cour.

A cet égard et à titre subsidiaire, l'UBFT a décidé de répondre sur le fond aux affirmations de la Cour, eu égard au préjudice moral que l'association subit du fait des inexactitudes qu'elle a relevées de la lecture du projet de rapport.

II. - LE RAPPORT COMPORTE NOMBRE D'ASSERTIONS INEXACTES ET DE JUGEMENTS DE VALEUR DUS A UNE MÉCONNAISSANCE DE L'OBJET SOCIAL DE L'UBFT

Des remarques générales doivent être faites avant de répondre spécifiquement à certains points.

A. - REMARQUES GÉNÉRALES

A titre liminaire l'UBFT fait remarquer que la Cour se réfère indûment à des critères d'utilisation des fonds publics qui ne sont pas topiques, ainsi qu'il a été démontré plus haut. C'est en adéquation avec son objet social et ses efforts en faveur des mutilés de guerre et non par seul souci d'équilibre budgétaire que l'UBFT définit les emplois auxquels elle affecte ses ressources.

Par ailleurs, la Cour prononce plusieurs jugements de valeur dont l'UBFT démontrera qu'ils sont dénués de fondement.

Notamment, la Cour affirme que les " comptes manquent de transparence ". Il est répondu à cette grave accusation au chapitre XVII – point V. Il est ici regrettable de constater que la Cour n'a pas jugé utile d'interroger au sein de l'association les personnes qui auraient pu utilement éclairer son enquête à ce sujet et qui lui auraient

apporté les éléments de réponses transcrits ci-après au chapitre XVII – point V.

De manière similaire, la Cour indique que les rémunérations du personnel salarié sont opaques. Ce qualificatif hors de propos, fondé sur l'absence d'une grille indiciaire, démontre que la Cour se réfère à des critères de fixation des rémunérations propres au secteur public, alors que l'UBFT, personne morale de droit privé, applique des méthodes qui sont celles d'une entreprise soucieuse d'une bonne gestion, ainsi qu'il sera démontré au chapitre XVII – point D.

Enfin, il convient de remarquer que la Cour n'indique pas les années sur lesquelles portaient ses contrôles. Il en résulte une certaine confusion. Nous rappelons que ses contrôles ont porté sur les années 1993 à 1997. Compte tenu de l'évolution de l'UBFT au cours des dernières années, certains aspects de la vie de l'association sur lesquels ont porté les contrôles sont caducs et nous en ferons état.

B – RÉPONSES DE L'UBFT

CHAPITRE III : LES MAISONS DE REPOS ET DE RETRAITE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS

II. - LES ÉTABLISSEMENTS GÉRÉS PAR LES ASSOCIATIONS EXAMINÉES

B. - L'UNION DES BLESSÉS DE LA FACE ET DE LA TÊTE

La Cour écrit :

« Le château de Moussy depuis plusieurs années la fréquentation décline... Une proportion importante des résidents est constitué de descendants majeurs de "blessés de la face " ... en outre des travaux de rénovation seraient nécessaires. »

S'il est vrai que la fréquentation décline depuis plusieurs années au domaine de Moussy, les résidents permanents sont tous des « Gueules Cassées » ou des veuves de « Gueules Cassées ». De plus l'article 2 des statuts qui traite des moyens d'action de l'association mentionne : « la création, l'entretien, la gestion de maisons de repos ou de retraite destinées à ses membres et à leur famille... ».

Par ailleurs à la suite de travaux, le Conseil Général de Seine et Marne a autorisé l'ouverture de 20 lits de résidents permanents « sans autorisation à l'aide sociale ».

La Cour écrit :

« Les frais de séjour sont bas par rapport à ceux qui sont pratiqués dans les établissements similaires l'activité des deux établissements est déficitaire le déficit est couvert par des subventions dites " d'entraide " de l'association. »

Les frais de séjour sont volontairement bas étant donné les faibles moyens dont disposent certains « Gueules Cassées » qui n'ont pas pu retrouver leur profession d'origine après leur blessure.

Ces établissements ne bénéficient d'aucun financement extérieur et fonctionnent exclusivement grâce aux ressources propres de l'association. Ainsi l'UBFT n'est pas tenue de fixer en concertation avec les organismes sociaux un prix de journée. La fixation d'un prix de journée volontairement bas correspond à la vocation de l'association. Elle ne vise pas à l'équilibre budgétaire.

Rappelons ici la citation inscrite depuis 1936 au domaine du Coudon :

« Nous nous sommes rappelés que si le sacrifice fut accepté par tous, il comporta peut-être plus de grandeur et d'abnégation de la part de ceux qui ne possédaient rien. C'est pourquoi nous avons voulu pour nos camarades malheureux, une demeure digne d'eux. »

Colonel PICOT Président fondateur, 1936

III. – LES INVESTISSEMENTS DE L'ARPAH

A. - LES INVESTISSEMENTS DE L'ARPAH DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE L'ONAC

La Cour écrit :

« A partir de 1994, les deux principaux contributeurs, l'UBFT et la FNAM, n'ont remis à l'ARPAH que la moitié des subventions prévues. »

En réalité l'ARPAH n'a plus fait d'appels de fonds et ceci en conformité avec la convention.

CHAPITRE VIII : LES STRUCTURES DE SOINS

II. - LA PARTICIPATION DE L'UBFT AU FINANCEMENT DE STRUCTURES DE SOINS

La Cour écrit :

« L'UBFT a conclu une convention avec la Fondation Hôpital Saint-Joseph pour la création d'une entité sans personnalité morale

La convention ne précise pas de quelle manière sera financée l'exploitation de l'Institut de la pathologie de la face et de la tête (IPFT)...

La prise en charge du surcroît de dépenses de fonctionnement que le nouvel institut peut occasionner requiert en tout état de cause une décision qui relève de l'agence régionale de l'hospitalisation d'Ile-de-France.....

La Cour recommande de clarifier rapidement les modalités de financement des dépenses d'exploitation de l'Institut de la pathologie de la face et de la tête. »

La convention signée avec l'Hôpital Saint-Joseph a pour objectif de fournir à cet hôpital les moyens financiers nécessaires au regroupement dans un même bâtiment des services spécialisés qui concernent la tête. Il ne s'agit que de rationaliser le fonctionnement de services qui existent déjà mais en aucune façon de la création nouvelle de services et de lits. L'investissement fait générera donc des économies et non des dépenses supplémentaires.

CHAPITRE XII : LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

I. – LES INTERVENTIONS DE L'UBFT DANS LE DOMAINE SOCIAL

A. - AIDES INDIVIDUELLES ET PRÊTS D'HONNEUR

La Cour écrit :

« Les aides ponctuelles sont accordées après vérification des ressources du demandeur mais il s'agit d'un système purement déclaratif et l'enquête a fait ressortir que les dossiers étaient assez souvent dépourvus d'informations sur les ressources des demandeurs. »

Au terme d'une nouvelle procédure, l'UBFT demande systématiquement l'avis d'imposition du demandeur et l'avis du délégué départemental de l'UBFT. Dans certains cas l'avis d'une assistante sociale est aussi demandé. Enfin nos camarades en difficultés sont généralement connus du Siège ou du délégué régional et leur situation l'est également.

La Cour écrit :

« L'UBFT consent à ses membres des prêts d'honneur.... Là encore, l'enquête a fait apparaître que l'UBFT n'exige pas de justifications très solides pour l'attribution des ces prêts, accordés parfois dans des conditions qui s'éloignent des principes définis par l'Union. C'est ainsi que deux salariés – et adhérents – de l'association ont obtenu en 1995, des prêts d'un montant supérieur au plafond de 30 000 F fixé par l'Union... »

Prêts aux membres : Ils ont pour but d'apporter un secours aux membres de l'association qui sont dans le besoin. L'UBFT se détermine en fonction de la connaissance qu'elle a de ce besoin. Aujourd'hui une procédure plus complète a été mise en place.

Prêts aux salariés : L'association agit en sa qualité d'employeur.

La Cour écrit :

« L'UBFT ouvre chaque année pendant un mois dans sa propriété du Coudon une colonie de vacances qui accueille 60 enfants et petits-enfants de membres de l'Union. Le prix de journée était de l'ordre de 85 F en 1998, quelles que fussent les ressources des membres... »

C'est volontairement que les tarifs de la colonie de vacances sont bas. La politique de l'UBFT dès ses origines a été d'ouvrir cette colonie sans distinction de ressource aux enfants et petits-enfants de ses membres.

Cette volonté est ancrée au cœur même de « l'esprit de fraternité des Gueules Cassées ».

B. - VERSEMENTS ET REVERSEMENTS A D'AUTRES ASSOCIATIONS

La Cour écrit :

« L'enquête sur l'utilisation de ces subventions a fait apparaître que le contrôle de l'UBFT ne porte que sur des justifications très sommaires, qui ne sont même pas toujours fournies. »

Comme pour les aides individuelles les contrôles sont aujourd'hui plus complets : l'UBFT demande systématiquement les bilans et comptes de résultat, les devis, effectue le versement des subventions sur présentation de factures acquittées par l'organisme bénéficiaire. C'est le Bureau et au delà de 100 000 Euros le Conseil d'Administration qui décident de l'opportunité de ces subventions.

CHAPITRE XVII : LE PATRIMOINE ET LA GESTION DES ASSOCIATIONS

II. - LA CONSISTANCE DES PATRIMOINES

La Cour écrit :

« La gestion des biens immobiliers se marque par la quasi inexistence de contrats ou de baux régulièrement établis... »

A la suite de la résiliation du contrat Loterie Instantanée qui liait la Française des jeux et le GIE PRELO dont l'UBFT est membre, celle-ci s'est désengagée de son activité « loteries » et les locaux qu'elle détenait ont été ou sont en cours de cession.

IV. - LA GESTION DU PERSONNEL

La Cour écrit :

« À l'UBFT, qui employait plus de 90 salariés, près d'une trentaine de ceux-ci n'avaient pas de contrat de travail.

En l'absence de convention collective, il n'existe aucune grille indiciaire pour l'évolution de la carrière des personnels. »

L'UBFT ne peut accepter le terme d'opacité dans la gestion du personnel qui ne correspond à aucune réalité. L'association

pratique une réelle politique des ressources humaines. Un adjoint du directeur général est chargé de celle-ci.

L'effectif du personnel est de 47 salariés au 1^{er} mars 2000, couvert par la convention collective FEHAP du 31 octobre 1951.

Les contrats de travail sont désormais en place pour la totalité du personnel.

L'UBFT revendique la liberté de tenir compte du mérite des salariés dans l'évolution des carrières. Les rémunérations correspondent à la variété des fonctions et aux impératifs du marché.

La Cour écrit :

« Le montant de certaines dépenses est excessif. Pour recruter un nouveau directeur général et financier en 1997, l'UBFT a versé 352 152 F à deux cabinets de consultants. »

Deux cabinets de consultants ont été mis en concurrence pour le recrutement du nouveau directeur général. Un seul a été retenu pour remplir cette mission de recrutement.

La démarche est conforme aux pratiques du monde concurrentiel et les sommes versées au cabinet retenu correspondent aux tarifs pratiqués pour ce type de dossier.

La Cour écrit :

« L'UBFT a cédé en 1991 un appartement dans le 17^{ème} arrondissement de Paris à l'ancien secrétaire général en usufruit au dernier survivant. L'UBFT a confirmé par acte notarié la décision de laisser à l'ancien secrétaire général l'appartement de fonction qu'il occupait. »

L'UBFT a voulu prendre en compte les services éminents rendus à l'Union par son ancien secrétaire général. C'est ainsi qu'à titre de complément de retraite le Conseil a décidé de maintenir à titre viager l'appartement occupé depuis près de vingt ans par l'ancien secrétaire général et son épouse. L'avantage en nature qui en découle a été valorisé et est déclaré chaque année aux services fiscaux et à l'URSSAF.

V. - LES DÉPENSES DE GESTION COURANTE

La Cour écrit :

« Elles sont insuffisamment maîtrisés à l'UBFT ».

L'évolution de la composition du Conseil d'Administration fait que de nombreux administrateurs, dont le Président, se sont retirés en province, ceci explique le poste des frais de transport.

Les frais de délégation quant à eux ont augmenté en raison de la plus grande implication des délégués régionaux dans les missions de l'association qui a décidé d'augmenter sa présence et de décentraliser son action sociale, de plus en plus lourde du fait du vieillissement de ses membres.

De plus l'UBFT veille à contrôler ses frais généraux par des mises en concurrence systématiques des fournisseurs et par la sous-traitance.

La Cour écrit :

« Les manifestations de sympathie à l'égard de divers responsables ont connu des évolutions importantes pendule Louis XVI, tapis d'Iran, chaîne HIFI, tableau, crédit dans une épicerie fine.... ».

L'UBFT a souhaité récompenser des années de bénévolat et de dévouement de la part de grands invalides au profit de leurs camarades.

Au delà de l'engagement personnel en termes de temps, les fonctions au Conseil d'Administration entraînent une charge financière personnelle qui n'est jamais compensée.

La Cour écrit :

« Importance de leurs ressources et de leur patrimoine ... et insuffisance de transparence dans la tenue des comptes et de la gestion ».

Les comptes de l'UBFT sont totalement transparents. Un document de plus de 60 pages, certifié par les commissaires aux comptes est remis annuellement au Conseil d'administration et à la disposition de l'Assemblée Générale.

L'UBFT n'a pas « recherché » l'accroissement de son patrimoine. Son patrimoine s'est apprécié du fait de l'augmentation de la valeur de marché de certains placements.

La Cour écrit :

« Devant le mouvement d'érosion qui affecte les effectifs, les responsables ont décidé en 1998 la création d'une Fondation des Gueules Cassées.

Aucun projet de statuts n'avait toutefois été transmis au ministère de l'intérieur en avril 1999. »

L'état d'avancement du projet ne justifiait pas à l'époque sa transmission au Ministère de l'Intérieur.

ÉVOLUTION

Consciente des nécessités de son évolution l'UBFT a entrepris trois grandes démarches :

La modification des statuts de l'UBFT, décidée par l'Assemblée Générale du 6 janvier 2000, lui permettra d'accueillir dans ses rangs les membres d'autres associations de mutilés de guerre.

La Fondation

L'Assemblée Générale du 6 janvier 2000 a adopté définitivement les statuts de la Fondation des « Gueules Cassées ». Celle-ci permettra de pérenniser et d'amplifier l'action de l'UBFT en direction du secteur médical et médico-social.

Domaine de Moussy-le-Vieux

Un projet permettant une meilleure utilisation des capacités du domaine de Moussy-le-Vieux est actuellement à l'étude en liaison avec les autorités sanitaires et des structures hospitalières.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION POUR LA
RÉADAPTATION DES PERSONNES ÂGÉES HANDICAPÉES**

En premier lieu, le loyer dû par l'ONAC à l'ARPAH vient de bénéficier d'une mesure de bienveillance de la part de l'Union des Blessés de la Face (UBFT) qui a décidé d'abandonner les intérêts courant encore jusqu'en 2007, pour ne s'attacher qu'au recouvrement des annuités du capital. La charge est ainsi ramenée pour l'Office national de 1,2 MF à 0,8 MF jusqu'en 2005 et à 0,6 MF pour les deux annuités restantes.

Dès la réception des constatations provisoires adressées lors de l'instruction, le conseil d'administration a pris l'engagement de respecter strictement les procédures contractuelles ; à cet effet, l'avenant n° 1 pris conjointement par l'ONAC et l'ARPAH, à la convention de 1993, afin d'en proroger les délais et affectant, aux travaux à engager à la maison de retraite de l'Office national à Barbazan, le reliquat disponible du premier plan suit les procédures prévues dès l'origine en matière d'affectation spécifique de cet apport consenti par l'ARPAH.

De même, l'assemblée générale de l'ARPAH, en sa session du 23 octobre 1999, a modifié l'article 2 des statuts pour mettre en conformité les interventions de l'association avec son objet social.

En ce qui concerne les observations de la Cour relatives aux procédures financières suivies entre 1994 et 1996, il convient de préciser que le conseil d'administration et l'assemblée générale de l'ARPAH se sont engagés à respecter scrupuleusement les obligations qui s'imposent à l'établissement public s'agissant des procédures budgétaires et comptables et celles relevant du code des marchés publics.

Cet engagement s'accompagnant, par ailleurs, de la désignation formelle de la commission de contrôle que prévoyait la convention, avec pour objectif d'apporter la clarification que recommande la Cour dans l'examen de l'ensemble des procédures.

Dans le même esprit, le conseil d'administration de l'ARPAH s'est également préoccupé de la mise en œuvre, pour l'avenir, de l'application de l'article 14 des statuts qui prévoit que l'assemblée choisisse 1 ou 2 contrôleurs, en dehors du conseil d'administration.

Il est demandé à la Cour de bien vouloir prendre en compte les efforts faits et les engagements pris par l'ARPAH, afin que les associations ainsi fédérées puissent continuer à apporter aux actions qu'engage l'ONAC le soutien qui lui est indispensable pour accompagner la modernisation de son parc de maisons de retraite au bénéfice des anciens combattants et victimes de guerre.