

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet
de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Marcel SOUQUET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriet, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Fernand Dusser, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.), 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 4), 1917 (tome III) et in-8° 360.

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 3) (1975-1976).

Lois de finances. — Anciens combattants - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

SOMMAIRE

	Pages.
Avant-propos	3
PREMIERE PARTIE. — Présentation rapide du budget	5
I. — <i>Les moyens des services</i>	5
II. — <i>Les interventions publiques</i>	6
DEUXIEME PARTIE. — Le budget dans son environnement ; ses insuffisances, ses silences et ses lacunes	9
I. — <i>L'environnement</i>	9
II. — <i>Les insuffisances, les silences et les lacunes du budget</i>	10
1. — Le problème du « rapport constant ».....	10
2. — La situation des veuves et des ascendants de guerre.....	11
3. — La réunification des taux de la retraite du combattant....	12
4. — La levée des forclusions.....	12
5. — Les anciens d'Afrique du Nord.....	13
6. — Les cheminots anciens combattants.....	14
7. — Les personnels du Ministère et de l'Office national.....	14
8. — Problèmes divers	15
a) La commémoration du 8 mai 1945.....	15
b) L'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume..	16
TROISIEME PARTIE. — Les articles rattachés du projet de loi de finances .	17
QUATRIEME PARTIE. — Les travaux de la commission	19
Conclusions	24

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget qui nous est soumis pour les Anciens combattants et Victimes de guerre au titre de 1976 prévoit des crédits dont le montant s'élève à 9,8 milliards de francs.

Avec un accroissement de 286,5 millions, en volume de dépenses, par rapport à l'exercice 1975, son taux de croissance ne sera que de 3 %, alors que le budget général de l'Etat, dans son ensemble, augmentera d'environ 13 %.

Le simple rapprochement de ces deux proportions, le caractère limité des « mesures nouvelles » véritablement dignes de cette appellation, expliquent sans doute la morosité des débats qui se sont déjà institués en ce triste dernier jour du mois d'octobre, au sujet des mêmes crédits, devant l'Assemblée Nationale.

Faut-il préciser que cette mélancolie ne fait que s'ajouter à la peine éprouvée par les Anciens combattants, que nous sommes pour la plupart, à la lecture des statistiques retraçant la cadence accélérée avec laquelle, d'année en année, disparaissent nos camarades : près de 3 % en moyenne entre 1973 et 1974, plus de 3 % entre 1974 et 1975, sans doute plus encore entre l'année qui s'achève et la prochaine. Encore ces pourcentages portent-ils sur des effectifs déjà gravement décimés au cours des années antérieures.

Le projet de budget des Anciens combattants représente 3,1 % du budget général de l'Etat, au lieu de 3,4 % en 1975.

Si ce pourcentage le place, comme on le dit et comme on le dit peut-être trop, en quatrième ou cinquième position par ordre d'importance des budgets civils (selon qu'on prend ou non en considération le budget, souvent appelé « fourre-tout », des « charges communes » du Ministère de l'Economie) il ne faut pas oublier que beaucoup de Français sont, par la force des choses, devenus ressortissants de ce Ministère, alors qu'ils auraient, et de loin, préféré lui rester à jamais étrangers !

Cette considération, qu'on nous excusera de formuler avec quelque netteté, doit permettre de situer à leur juste valeur respective, à la fois l'effort consenti par la Nation envers ceux qui l'ont défendue — il est réel — et le caractère de cette juste réparation — il est impérieux !

S'il convient de rendre aux disparus le fervent hommage qu'ils méritent, notre devoir n'est-il pas aussi de nous préoccuper du sort réservé aux survivants ?

Quelle est, dans ses grandes lignes, la structure interne du projet de budget qui est soumis à notre examen ?

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION RAPIDE DU BUDGET

I. — Les moyens des services.

Ce sont les dépenses qui permettent, au profit de leurs ressortissants, le fonctionnement journalier, de l'Administration centrale, des services extérieurs, de l'Institution nationale des Invalides et de l'Office national des Anciens combattants.

Le Titre III qui les regroupe augmentera cette année de 16,8 % par rapport à 1975.

Représentant 2,53 % du budget total du Ministère en 1975, il atteindra 2,88 % de celui de 1976.

Pour plus de la moitié, l'augmentation des crédits du Titre III sera consacrée à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des traitements prises en 1975, à la poursuite de la rénovation de certains locaux d'accueil en province et de l'amélioration des services rendus aux ressortissants du Ministère.

Si le total des dépenses de fonctionnement est appelé à augmenter, ce mouvement est imputable aux seules « mesures acquises » dont les principales viennent d'être évoquées, puisque les « mesures nouvelles » se traduiront, elles, par une diminution globale, consistant notamment :

— en une économie de 1,9 milliard de francs pour le Secrétariat d'Etat, qui résultera du transfert des Centres d'appareillage d'Afrique noire au Ministère de la Coopération, mieux armé pour résoudre certaines difficultés de recrutement de personnel ;

— en une réduction de 3,5 milliards de francs de la contribution de l'Etat aux dépenses de l'Office national, rendue possible par le relèvement normal des prix de journée applicables dans les écoles de rééducation professionnelle et les foyers d'hébergement.

En contrepartie, un effort accru atteignant 271 millions de francs portera :

— sur la poursuite de la mise en place d'un atelier informatique ; peut-on en espérer qu'il permettra d'affiner la connaissance statistique des activités et des besoins du Secrétariat d'Etat ?

— sur l'amélioration de la rémunération des médecins du contentieux des pensions, de la commission consultative médicale et de la commission supérieure des soins gratuits ; peut-on en attendre une accélération des procédures intéressant les pensionnés, comme l'a laissé entendre M. le Secrétaire d'Etat ? Ne conviendrait-il pas surtout, dans cette perspective, de faciliter la tâche des médecins en allégeant lesdites procédures ?

Nous rappellerons enfin, bien qu'il ne fasse pas expressément partie du budget présentement soumis à notre examen, mais parce que la dépense devra être réalisée entre la fin de 1975 et le début de 1976, qu'un crédit de 13 millions de francs a été voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 1975 : 12 millions de francs sont destinés à la rénovation et à l'humanisation de l'Institution nationale des Invalides — qui en a bien besoin —, un million de francs au renouvellement et à l'amélioration de son équipement médico-chirurgical.

II. — Les interventions publiques.

Il s'agit, nous le rappelons, pour l'essentiel, des crédits grâce auxquels l'Etat assure sous ses diverses formes, aux anciens combattants et aux autres victimes de guerre, la réparation qui leur est due pour les dommages subis :

— pensions d'invalidité, pensions de veuves, d'orphelins et d'ascendants ;

— retraite du combattant ;

— appareillage des mutilés ;

— soins médicaux gratuits ;

— remboursement, à diverses compagnies de transport, des pertes provenant des réductions de tarifs consenties aux mutilés de guerre, etc.

L'analyse des propositions budgétaires qui nous sont faites pour les différents chapitres de ce titre IV nous permet de les caractériser en quelques mots :

Le budget des anciens combattants :

a) Tient compte de la disparition, déjà mentionnée, de plus de 3 % en moyenne des titulaires de pensions d'invalidité ou d'ayants droit et des modifications intervenues dans la pyramide des âges des titulaires de la retraite du combattant en fonction de ses deux taux ;

b) Prévoit, pour 1976, et réalise pour 1975 sous les réserves que nous évoquerons dans la partie suivante de cet avis l'application de la règle du « rapport constant » entre rémunérations dans la Fonction publique et pensions de guerre ;

c) Ne comporte, au titre des mesures nouvelles, que deux postes en augmentation relativement substantielle par rapport aux crédits correspondants de 1975 : ceux qui, destinés à l'appareillage des mutilés, passeront de 22,4 à 27 millions de francs ; ceux qui permettront de porter de 9 à 15 points le montant de la retraite du combattant à son taux faible ; le coût de cette mesure a été estimé à 46,506 millions.

Au total, les crédits d'intervention du Secrétariat d'Etat connaissent une évolution qui les situe sur la résultante des tendances contrariées qui viennent d'être évoquées : diminution sensible du nombre des titulaires de pensions, augmentation de la valeur nominale de celles qui continuent à être servies, maintien approximatif de leur rapport avec le pouvoir d'achat moyen des Français.

Nous nous garderons de pénétrer trop avant dans le domaine des chiffres en nous bornant à donner la traduction budgétaire globale de ces différents courants : les crédits du Titre IV atteindront 9,56 milliards de francs, en augmentation de 193 millions sur ceux de 1975 ; la part de ceux-ci qui correspond à l'*action directe du Secrétariat d'Etat* envers ses ressortissants pensionnés et titulaires de la retraite du combattant *aura, entre 1975 et 1976, augmenté de 2 % seulement. C'est évidemment très peu !*

Ainsi se présente, dans ses très grandes lignes, le projet de budget des Anciens combattants et Victimes de guerre pour 1976.

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DANS SON ENVIRONNEMENT ; SES INSUFFISANCES, SES SILENCES ET SES LACUNES

Il est bien évident que, si l'action générale d'un ministère se traduit pour l'essentiel en termes budgétaires directs et immédiats, dont le Parlement doit connaître, cette action se situe aussi nécessairement dans un environnement général moins intimement financier dont l'étude permet de projeter sur elle un éclairage un peu plus nuancé.

I. — L'environnement.

Chacun reconnaîtra bien volontiers qu'après tant d'années d'immobilisme et de refus un effort certain a été accompli pour apporter des solutions, même si elles sont ou ont été parfois seulement partielles et trop échelonnées dans le temps, à des problèmes à propos desquels le Parlement et les associations ont dû pendant trop longtemps lutter sans résultat.

Nous n'en retracerons pas l'historique complet, nous bornant à évoquer rapidement le droit à la retraite anticipée au taux plein des anciens prisonniers de guerre et autres anciens combattants, la reconnaissance de la qualité de combattant pour certains anciens militaires ayant pris part aux opérations d'Afrique du Nord, le retour à l'indexation de l'ancien taux forfaitaire de la retraite du combattant, la levée des forclusions. Malgré l'imperfection ou le caractère incomplet de plusieurs des dispositions en cause, sur lesquelles nous reviendrons dans les pages suivantes, il convient de prendre acte de la volonté de déblocage qui s'est manifestée depuis un certain nombre de mois ; votre commission le fait, mais bien évidemment cette volonté de déblocage est encore insuffisante dans ses résultats et incomplète dans ses objectifs. C'est ce que nous allons tenter d'établir en dressant l'inventaire rapide d'un certain nombre de problèmes qui n'ont pas encore été pris en considération, ou dont les solutions demeurent imparfaites.

II. — Les insuffisances, les silences et les lacunes du budget.

1. — LE PROBLÈME DU RAPPORT CONSTANT

Depuis bien des années, et avant même que votre actuel rapporteur pour avis ait pris ses fonctions, ses prédécesseurs avaient regretté, au nom d'une commission quasiment unanime, la querelle, à son avis stérile, dans laquelle s'épuisent depuis si longtemps les interlocuteurs en présence. Ce problème, écrivait par exemple M. Lambert le 21 novembre 1972, « présente paradoxalement à nos yeux le caractère d'une application régulière et souvent libérale, entachée par les regrettables conflits nés des décrets de 1962 et 1970 » (1).

« Le Conseil d'Etat donne, en droit, raison au Gouvernement ; mais il n'en subsiste pas moins, sur le plan psychologique, un profond malaise », écrivait déjà Mme Cardot le 19 novembre 1970 au nom de votre commission unanime (2).

En poursuivant nos recherches dans les archives du Sénat et de la commission, nous pourrions multiplier les citations dont l'inspiration serait identique. Qu'il nous suffise de rappeler encore ce qu'écrivait M. Lambert le 18 novembre 1971 (3), toujours au nom de la commission : « Et cependant le malaise persiste... Depuis longtemps déjà votre commission, qui déplore vivement cet état de chose, a souhaité que, sans préjuger les résultats, les partenaires acceptent de se rencontrer et ouvrent une discussion sur un nouveau système de référence qui aurait enfin les vertus qu'on reproche au précédent d'avoir perdues ».

Tout cela, mes chers collègues, demeure vrai en 1975. Certes, un groupe de réflexion a-t-il été constitué il y a quelques mois, mais ses travaux semblent avoir été interrompus avant même que d'avoir véritablement commencé.

Nous souhaitons que, sous cette forme ou sous toute autre, la concertation soit reprise, chacun des interlocuteurs en présence parvenant à faire abstraction des tensions du passé et faisant de son mieux pour aboutir à la solution que chacun de nous, dans cette commission, appelle de ses vœux.

(1) Document Sénat n° 70, session 1972-1973, tome IV, page 19.

(2) Document Sénat n° 58, session 1970-1971, tome III, page 17.

(3) Document Sénat n° 31, session 1971-1972, tome III, page 30.

2. — LA SITUATION DES VEUVES ET DES ASCENDANTS DE GUERRE

Elle préoccupe votre commission, à un double point de vue depuis bien des années.

a) *Montant indiciaire des pensions.*

On sait que les pensions des veuves au taux de réversion, au taux normal et au taux exceptionnel, ainsi que les pensions des ascendants sont liées entre elles par un rapport de solidarité interne, qui repose lui-même sur l'obligation d'amener le taux de la pension normale de veuve à une valeur de 500 points indiciaires, soit la moitié de la pension d'un soldat invalide à 100 %.

La réalisation d'un programme de revalorisation avait été entreprise sur des bases, hélas bien timides, en 1963 puisque l'indice de pension avait été successivement porté :

- de 441 à 448,5 points par la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ;
- de 448,5 à 451,5 points par la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 ;
- de 451,5 à 457,5 points enfin par la loi du 17 décembre 1966.

Mais cet effort, combien progressif pourtant ! devait malheureusement être aussi de courte durée puisque, depuis le 1^{er} juillet 1967 et hormis le cas des veuves âgées de soixante ans au moins ou infirmes, ou atteintes d'une maladie incurable ou entraînant une incapacité permanente de travail (1), la base de calcul des pensions n'a plus fait l'objet d'améliorations.

Votre commission considère comme très urgente la reprise du programme de revalorisation pour que soit atteint dans les plus brefs délais un montant indiciaire général de 500 points, qu'elle regarde comme un dû.

Elle insiste peut-être plus encore pour qu'un geste de solidarité nationale soit accompli dès 1976 en faveur des ascendants, que la vie laisse souvent si démunis et dont la plupart atteignent maintenant un grand âge.

b) *Plafonds de ressources.*

Il faut entreprendre d'urgence d'en donner une nouvelle définition et de leur affecter de nouveaux montants régulièrement mis à jour pour mettre fin à l'injustice sociale dont sont frappées les victimes de guerre dont une partie au moins du

(1) Leurs pensions ont été portées à 500 points par la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973.

droit à réparation est conditionné par la prise en considération d'un plafond de ressources (taux spécial pour les veuves de guerre, allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité pour les veuves et les ascendants) : l'évolution de l'érosion monétaire et de la hausse du coût de la vie, d'une part, celle du montant des plafonds de ressources, d'autre part, doivent être mieux synchronisées qu'elles le sont actuellement pour éviter que, par le biais d'une fiscalité injuste, on rende trop souvent sans effet pratique les mesures de réparations prévues par la loi.

3. — LA RÉUNIFICATION DES TAUX DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Chacun se souvient des conditions dans lesquelles, en 1958, fut supprimé, pour un certain nombre de ses bénéficiaires, le droit à la retraite du combattant, progressivement et partiellement rétabli par la suite au cours des années.

Le dernier en date de ces aménagements consista dans le retour à l'indexation d'un taux faible primitivement forfaitaire : la loi de finances n° 74-1129 du 30 décembre 1974, a retenu, pour une première étape vers le retour à la parité, l'indice 9.

La seconde délibération sur le projet de budget pour 1976, à laquelle a procédé l'Assemblée Nationale le 19 novembre dernier, a permis d'en prévoir une nouvelle : l'indice sera porté de 9 à 15 points à compter du 1^{er} janvier prochain.

4. — LA LEVÉE DES FORCLUSIONS

Réalisée par le décret n° 75-725 du 6 août 1975, elle satisfait, dans une très large mesure, la plupart des membres de notre Assemblée. On peut cependant évoquer deux problèmes sur lesquels la commission estime qu'il y a lieu d'attirer l'attention du Sénat et du Gouvernement.

a) *Titre de Combattant volontaire de la Résistance.*

S'il existe, à propos de cette catégorie, des difficultés d'un type assez particulier, tenant notamment aux procédés mêmes et à la validité des preuves et témoignages, il n'en demeure pas

moins qu'un certain nombre d'authentiques résistants demeureront encore privés du moyen de faire reconnaître leurs services. Est-on vraiment allé aussi loin qu'il était possible pour concilier, en cette matière, la portée humaine de la levée des forclusions et la nécessaire protection de la valeur du titre de C.V.R. ?

b) *Distinctions honorifiques.*

Si on comprend bien les raisons qui ont poussé à mettre un terme à l'attribution de citations et distinctions telles que la Croix de Guerre 1914-1918 et 1939-1945, la Médaille de la Résistance, la Valeur militaire, etc., on comprend moins bien celles qui ont présidé à l'institution d'une forclusion pour des distinctions correspondant, non à telle ou telle action particulière du combattant, mais à une pure situation de fait ; ainsi en est-il par exemple de la « Croix du Combattant volontaire 1939-1945 », de la « Médaille des Evadés ».

Sachant que des décisions relèvent, pour l'essentiel, du Ministre de la Défense, votre commission n'en demande pas moins à M. le Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, en vertu de sa vocation générale à la défense des droits et des intérêts des ressortissants de son département, de prendre les initiatives nécessaires pour que le bénéfice de la levée de forclusion soit étendu à ceux qui pourraient prétendre à ces distinctions.

5. — LES ANCIENS D'AFRIQUE DU NORD

Après le vote de la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974, subsistent un certain nombre de difficultés dont plusieurs sont sérieuses :

a) Nécessité d'accélérer l'établissement de la liste des unités combattantes, qui menace, en l'état actuel des choses, d'exiger plusieurs années alors qu'un délai d'un an, ou de deux années au plus nous semble devoir être un maximum ;

b) La « Commission des experts » dont le rôle est déterminant dans le domaine du « paramètre de rattrapage » paraît ne pas avoir été convoquée depuis le 23 juin. Il est, à notre sens, urgent de la mettre en mesure de reprendre ses travaux.

c) L'article premier de la loi du 9 décembre 1974 affirmant la « stricte égalité » des droits entre les Anciens d'A. F. N. et les combattants des conflits antérieurs, il semble que, sur certains points, qui ne relèvent d'ailleurs pas directement du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants, mais à propos desquels celui-ci peut et doit cependant jouer par vocation un rôle important, cette loi n'ait pas encore reçu une application complète.

Il s'agit notamment :

— du délai ouvert à ceux qui désirent se constituer une retraite mutualiste (Ministère du Travail) beaucoup de bénéficiaires ayant été forclos avant même d'avoir pu présenter valablement leur demande ;

— du décompte des périodes de campagne et du bénéfice des campagnes doubles (Ministère de la Défense).

6. — LES CHEMINOTS ANCIENS COMBATTANTS

Malgré les quelques aménagements intervenus ces dernières années, leur situation demeure très défavorable — celle des agents des réseaux secondaires plus encore peut-être que celle des personnels de la S. N. C. F. — si on la compare à celle de leurs camarades de la Fonction publique et d'autres organismes du secteur para-public.

Bien que, là encore, le Secrétariat d'Etat ne soit pas véritablement maître d'œuvre en la matière, nous considérons qu'il lui appartient cependant, au titre de sa vocation générale à protéger et à défendre tous les anciens combattants, de mener auprès des ministères et organismes directement concernés une action qui débouche enfin sur des perspectives de règlement rapide de ces problèmes.

7. — LES PERSONNELS DU MINISTÈRE DE L'OFFICE NATIONAL

Le Secrétariat d'Etat a reçu, au cours des derniers mois, un certain nombre de tâches nouvelles :

- retraite anticipée des anciens prisonniers de guerre et autres anciens combattants ;
- carte du combattant aux anciens d'A. F. N. ;
- levée des forclusions.

Compte tenu des suppressions d'emplois intervenues ces dernières années, les effectifs du Ministère et de l'Office national risquent de ne pouvoir faire face, dans un délai raisonnable, à ce surcroît de travail.

Nous demandons au Gouvernement de prévoir les mesures nécessaires pour que ces missions de l'administration puissent être accomplies dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions.

S'agissant de l'Office national, il semble que certaines difficultés d'encadrement et, par voie de conséquence, de services rendus, soient survenues dans divers foyers de l'Office national, en raison notamment du vieillissement et de la validité décroissante des pensionnaires, dont beaucoup atteignent un âge très élevé.

S'il s'agit évidemment d'un problème qu'on peut considérer comme toujours évolutif par tranches de cinq années environ, il nous apparaît que des solutions *ad hoc* doivent être envisagées pour concilier la nécessité de doter en permanence les foyers du personnel ménager et para-sanitaire indispensable et le souci d'éviter le recrutement d'agents titulaires qui pourraient, en l'espace de quelques années, se trouver sous-employés.

L'embauche d'auxiliaires ou de vacataires nous semblerait, dans cette double perspective, constituer une solution satisfaisante.

8. — PROBLÈMES DIVERS

Nous avons conservé, pour les évoquer à la fin de ce rapport, deux questions qui, pour ne pas avoir d'incidence ou même de caractère directement financier, n'en doivent pas moins à notre avis être abordées à l'occasion des débats que le Sénat consacre cette année aux problèmes intéressant les Anciens combattants :

a) *La commémoration du 8 mai 1945* a fait l'objet, au cours de l'année qui s'achève, des décisions et des réactions diverses que chacun connaît.

Personne ne comprendrait sans doute que votre Commission des Affaires sociales ne rappelle pas, afin d'éviter tout malentendu ou toute erreur d'interprétation, que le 8 mai 1945 doit être considéré comme le symbole d'une victoire de la liberté sur le

nazisme et l'oppression et, en aucun cas, comme celui d'une victoire des peuples français et alliés sur les peuples allemand, italien et japonais.

Votre commission affirme en cette occasion son très vif désir que soit maintenue, chaque année, la commémoration officielle du retour de l'Europe et du monde à la liberté, en hommage aux innombrables victimes de la seconde guerre mondiale.

b) *L'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume* fut pendant de nombreuses années l'un des moyens choisis par la Nation pour manifester son hommage à tous ceux, déportés, fusillés, massacrés et autres victimes qui ont donné leur vie pour le pays, et sa sollicitude envers leurs familles si durement éprouvées. Cette possibilité fut brutalement supprimée lorsque, au hasard d'une recherche d'archives, on découvrit, il y a quelques années, que quelqu'un avait pu définir notre Ordre national comme destiné à l' « élite vivante de la nation ».

Votre commission estime que cette suppression des attributions de distinctions à titre posthume fut éminemment regrettable. Elle demande, de manière instante, au Secrétaire d'Etat de bien vouloir prendre tous les contacts nécessaires en vue du rétablissement d'une procédure à laquelle, avec beaucoup de Français, elle est très attachée.

Tels sont quelques-uns des problèmes sur lesquels votre commission considère qu'il convient d'attirer l'attention du Gouvernement.

TROISIEME PARTIE

LES ARTICLES « RATTACHES » DU PROJET DE LOI DE FINANCES

De ces articles, nous dirons peu de choses, car ils ne sauraient donner lieu à beaucoup de commentaires.

L'article 67 faisait partie du projet de loi originairement déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Environ 10 000 veuves de guerre s'étaient remariées avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 septembre 1941 qui a précisément modifié, en supprimant le droit à pension de celles qui se sont remariées après son entrée en vigueur, les règles applicables aux veuves contractant un nouveau mariage ou vivant en état de concubinage notoire ; le montant théorique de l'avantage qu'elles conservent oscille entre 13,24 F et 1,32 F par trimestre, avec une valeur moyenne de 2 F par pensionnée.

Pour alléger les frais réguliers de gestion de ces dossiers, qui ne sont pas négligeables, l'article 67 propose l'annulation de ces pensions après le versement unique et forfaitaire de dix annuités d'arrérages.

Les articles 67 bis et ter (nouveaux) ont été insérés dans le projet de loi sur amendements de M. Dronne, au cours des débats à l'Assemblée Nationale.

Ils concernent tous deux la situation des orphelins de guerre handicapés physiques permanents majeurs : ils pourront désormais, dès qu'ils auront atteint l'âge de la majorité, percevoir directement comme une allocation personnelle une prestation qui est actuellement considérée comme un supplément de pension attribué à la mère.

Le second des articles additionnels votés par l'Assemblée Nationale est destiné à mettre en harmonie la législation spéciale aux orphelins de guerre handicapés majeurs avec l'esprit qui a inspiré l'an dernier le vote par le Parlement de la loi d'orientation en faveur des handicapés : le fait de travailler et de contribuer ainsi à leur propre réinsertion sociale ne provoquera plus la suppression de la majoration de pension prévue à l'article L. 57 du Code.

Toutes ces mesures ont évidemment une incidence et une importance ponctuelles ; elles sont cependant judicieuses.

L'article 76 (nouveau) enfin a été voté dans la nuit du 19 au 20 novembre par l'Assemblée Nationale, à l'occasion d'une deuxième délibération qui mettait fin à la première lecture du projet de loi de finances pour 1976. Sur amendement du Gouvernement, il était décidé qu'une nouvelle étape serait parcourue dans le sens de la réunification de la retraite du combattant : de 9 points actuellement, le taux faible sera porté à 15 points.

Un second amendement a prévu l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 46,5 millions au titre IV, pour assurer le financement de cette mesure.

Nous enregistrons avec une certaine satisfaction l'effort qui sera accompli à compter du 1^{er} janvier 1976, mais nous considérons que l'amplitude de ce mouvement demeure trop faible. Si nous faisons en effet référence aux objectifs annoncés par le Gouvernement et qui nous laissent espérer le retour à la parité intégrale avec la fin de la législature, en 1978, il nous paraît *souhaitable que le palier prévu pour 1976 soit au moins égal à un tiers, soit 8 points, de la différence qui sépare l'indice 9 de l'indice 33 et qui doit être résorbée en trois ans. L'indice 17 serait alors un minimum pour l'année prochaine, et l'indice 20 nous satisferait, bien entendu, davantage encore.*

QUATRIEME PARTIE

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le mercredi 29 octobre, dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. André Bord, Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1976.

Au cours de son exposé liminaire, le Ministre a indiqué les principales caractéristiques des prévisions retenues par le Gouvernement. Conformément aux directives qui ont présidé à la préparation du projet de loi de finances considéré dans son ensemble, il s'agit essentiellement d'un budget de reconduction confirmant et poursuivant l'action menée depuis plusieurs années en faveur des Anciens combattants et Victimes de guerre.

En 1976, les crédits du Secrétariat d'Etat atteindront 9,8 milliards de francs, mettant ce budget au quatrième rang des budgets civils de l'Etat.

Comme chaque année, on trouvera la preuve de la solidarité nationale envers les Anciens combattants dans le montant même de ces crédits et dans la part prépondérante des sommes destinées aux « interventions publiques » du Secrétariat d'Etat, puisqu'elles représentent 97,12 % du total de son budget et sont affectées pour l'essentiel au paiement des pensions des invalides et des ayants droit, de la retraite du combattant et au respect des obligations de l'Etat en matière de droits annexes : appareillage, soins gratuits, etc. L'application du rapport constant entraînera, en mesure nouvelle, l'ouverture d'un crédit de 300 millions de francs, qui sera s'il y a lieu, en raison de son caractère provisionnel, réévalué en cours d'exercice.

Une ligne nouvelle est prévue, il faut le souligner, pour l'indemnisation des Français musulmans victimes de sévices corporels en Algérie.

Il est possible qu'un effort supplémentaire puisse être accompli dans la voie du retour à la parité des taux de la retraite du combattant ; les ascendants et les parents des tués ne devraient pas non plus être oubliés car leur situation est, chacun le sait, difficile.

Une première liste des unités combattantes en Algérie devrait pouvoir être publiée dès avant la fin de cette année.

Le souci d'améliorer la qualité du service rendu aux ressortissants du Secrétariat d'Etat se traduit par l'accroissement substantiel, qui atteint 17 %, des crédits de fonctionnement du Titre III et permettra notamment d'ajuster la rémunération des médecins experts des centres de réforme.

Le Ministre a ensuite répondu aux questions qui lui ont été posées par M. Sauvageot, rapporteur spécial de la Commission des Finances, par votre rapporteur pour avis et par MM. Schwint, Marie-Anne, Boyer, Talon, Aubry, Mézard et Moreigne.

A propos du rapport constant entre pensions d'invalidité et rémunérations dans la Fonction publique, et répondant au rapporteur pour avis qui lui rappelait les espérances nées de la création au Secrétariat d'Etat d'un groupe de travail, le Ministre a rappelé les origines du problème ; après la tenue de très nombreuses réunions, les représentants au groupe de travail d'un certain nombre d'associations ont persisté dans l'opinion que le Gouvernement ne respectait pas « loyalement » les règles sur le rapport constant ; ils ont malheureusement refusé les quelques propositions qui leur étaient faites pour sortir de l'impasse actuelle et dont certaines étaient pourtant très proches de celles qui émanaient de diverses organisations. Telles sont les circonstances dans lesquelles ont été interrompus les travaux du groupe de travail.

Le Secrétariat d'Etat travaille activement à la préparation d'une remise en forme du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui, soumise au Parlement, tendra à la réduction ou à la suppression d'un certain nombre d'injustices ou d'anomalies. Il est à espérer que des solutions convenant à chacun pourront être dégagées, grâce à l'effort de promotion des pensions qui sera le centre de cette réforme.

S'agissant des forclusions, levées en application du décret n° 75-725 du 6 août 1975, le cas particulier de la carte du Combattant volontaire de la Résistance a été évoqué : est-on allé aussi loin qu'il était possible pour donner à la levée des forclusions

applicables à ce titre toute sa portée humaine, tout en assurant la nécessaire protection de la valeur de la carte contre d'éventuels abus ?

Le Ministre a rappelé les difficultés, réticences et parfois hostilités auxquelles il s'est heurté, alors qu'il travaillait à la préparation des mesures d'août 1975.

S'il n'a pas été possible d'aller plus loin pour la carte de C.V.R., il sera néanmoins délivré à ceux qui en auront besoin et justifieront des activités nécessaires une attestation de durée de service.

La situation des cheminots anciens combattants a été évoquée par le rapporteur pour avis. Il a insisté sur le préjudice dont ils sont victimes par rapport à leurs camarades de la Fonction publique et des autres entreprises du secteur public ou para-public ; ceux des réseaux secondaires ont été moins bien traités encore que ceux de la S. N. C. F. Un groupe de travail a été constitué pour examiner les possibilités existantes.

Votre rapporteur pour avis a également insisté pour qu'une solution satisfaisante soit enfin donnée au problème des anciens de Rawa-Ruska et des autres camps de représailles.

Traitant du retour à l'uniformité des taux de la retraite du combattant, le Ministre, répondant à M. Sauvageot, rapporteur spécial de la Commission des Finances, a rappelé son très ferme désir de parfaire cette réforme au cours de la présente législature.

A propos des anciens combattants d'Afrique du Nord, l'attention du Ministre a été attirée sur la nécessité d'accélérer l'établissement de la liste des unités combattantes, et la poursuite des travaux de la commission d'experts, dont le rôle est déterminant en matière de paramètre de rattrapage.

Il a été également demandé au Ministre d'user de toute son influence auprès de ses collègues du Gouvernement très particulièrement intéressés pour assurer la stricte égalité, prévue par la loi, entre les anciens d'Afrique du Nord et les combattants des conflits antérieurs, en ce qui concerne notamment le délai ouvert à ceux qui désirent se constituer une retraite mutualiste et l'octroi des bénéfices de campagne.

La question des effectifs de l'Administration centrale et des services extérieurs du Secrétariat d'Etat, ainsi que de l'Office national des Anciens combattants a été évoquée par votre rapporteur pour avis. Les personnels sont-ils assez nombreux pour faire face,

à la fois à leurs tâches traditionnelles et aux charges qui vont leur incomber pour l'application des réformes récentes : carte du combattant aux anciens d'Afrique du Nord, retraite professionnelle anticipée, levée des forclusions ? Le Secrétariat d'Etat, a indiqué le Ministre, s'efforce de s'acquitter de ses obligations. Il n'hésitera pas, s'il le faut, à demander la possibilité d'avoir recours à des personnels vacataires pour remplacer, dans les soins infirmiers notamment, les personnels qu'il n'arrive pas à recruter pour les foyers de l'Office national.

M. Sauvageot, rapporteur spécial, et Schwint ont encore insisté pour qu'un effort particulier soit consenti en faveur des trop rares survivants de la guerre de 1914-1918 : distinctions, action sociale, etc.

M. Marie-Anne a évoqué une situation particulière aux départements des Antilles : celle des Français qui ont aidé leurs compatriotes, en courant des risques graves, à rejoindre les Forces françaises libres.

M. Boyer a indiqué que ce problème était comparable à celui des « passeurs » de la Métropole.

M. Talon a exprimé le souhait que soit recherché le moyen d'atténuer la charge financière imposée aux anciens combattants provinciaux appelés à venir à Paris pour participer aux travaux de leurs organisations nationales.

M. Schwint a enfin demandé la mise à l'étude d'une réforme qui permettrait aux anciens déportés de prendre leur retraite sans condition d'âge.

A MM. Schwint et Aubry qui l'interrogeaient sur l'appellation des « personnes contraintes au Service du travail obligatoire », le Ministre a confirmé qu'il n'avait nullement changé d'opinion depuis les déclarations solennelles et publiques qu'il avait été amené à faire précédemment.

M. Moreigne a souhaité qu'un effort d'information soit fait auprès des médecins experts afin que l'âge des pensionnés ne soit plus opposé dans les procédures en aggravation d'invalidité.

M. Mézard a regretté que le Ministre ait semblé établir une relation entre l'augmentation des rémunérations des médecins experts et l'accélération des procédures ; tout n'a peut-être pas toujours été fait, par contre, pour rendre les dossiers simples et clairs ! M. Bord a indiqué sa ferme volonté d'agir dans ce domaine ;

M. Mézard a aussi demandé que la Légion d'honneur puisse à nouveau être décernée à titre posthume aux fusillés, aux déportés, etc.

En conclusion de son exposé, le Ministre avait indiqué qu'il considérait son budget comme n'étant « ni mauvais ni excellent ».

Le mercredi 19 novembre, la commission a pris connaissance du présent document, qui lui était présenté sous la forme du projet d'avis préparé à son intention par son président et rapporteur pour avis.

Après que celui-ci eût répondu à quelques demandes de précisions formulées par différents orateurs, l'avis a été adopté; il a été décidé que la commission « soumettrait » les crédits du Secrétariat d'Etat « à l'appréciation du Sénat ».

Le jeudi 27 novembre, enfin, la commission a procédé à un dernier échange de vues portant notamment sur les dispositions de l'article 76 (nouveau) du projet de loi de finances pour 1976, tel qu'il a été adopté le 19 novembre par l'Assemblée Nationale.

M. Schwint a notamment protesté contre la méthode qui, depuis quelques années maintenant, consiste pour le Gouvernement :

— à présenter un projet de budget des anciens combattants originellement dépourvu de mesures nouvelles véritables,

— et à attendre ensuite la clôture imminente des débats des assemblées du Parlement pour annoncer quelques aménagements destinés à provoquer un effet de surprise. Il s'agit là, à son avis, de procédés éminemment regrettables.

CONCLUSION

L'honnêteté nous commande de convenir, et nous le faisons bien volontiers, que certaines améliorations ont été apportées depuis quelques mois à la situation des Anciens combattants et Victimes de guerre ou certains problèmes au moins en partie réglés parmi ceux qui, en même temps que nous, les préoccupaient légitimement :

- retraite professionnelle anticipée ;
- reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens d'A.F.N. ;
- retour à l'indexation de la retraite du combattant à son taux faible ;
- levée des forclusions, même si la solution retenue pour les Combattants volontaires de la Résistance n'est pas intégralement satisfaisante.

Mais l'honnêteté nous commande aussi de dire que nous avons trouvé dans le budget soumis à notre examen peu de satisfactions parmi celles que nous étions en droit d'espérer :

- aucun effort n'est consenti en faveur des veuves pour la généralisation du droit aux 500 points, ni en faveur des ascendants dont les enfants sont morts pour la France ;
- le conflit sur l'application du rapport constant, où chacun a peut-être ses raisons et ses torts, demeure ouvert, puisque aucun nouveau système de référence ne paraît plus à l'étude ;
- plusieurs autres problèmes qui, pour être catégoriels, n'en sont pas moins importants, ne sont pas réglés.

Un budget morne, un budget de routine, un budget « ni mauvais ni excellent », comme il a été dit, telle est l'impression dominante qu'éprouvent beaucoup de membres de votre commission.

Comment alors celle-ci pourrait-elle faire autrement que de se borner à « soumettre à l'appréciation du Sénat » les crédits du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants pour 1976.