

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, adopté par l'Assemblée nationale.

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. Charles BONIFAY,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM Robert Schwint, *président* ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, *vice-présidents* ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, *secrétaires* ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Varlet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1163 (annexe 6), 1166 (tome VII) et in-8° 250.

Séant : 94, 95 (annexe 4) (1982-1983).

Loi de finances. — Anciens combattants - Handicapés - Invalides - Pensions militaires d'invalidité.

SOMMAIRE

	Page
Avant-propos : un projet initial amélioré par l'Assemblée nationale	4
I. — La politique générale du Ministère : un budget de reconduction	5
A. — Les moyens des services : une stabilisation des crédits	5
1. Les moyens en personnel	5
2. L'informatisation	6
3. La rénovation des bâtiments	6
B. — L'action sociale : une légère amélioration	6
1. L'Office national des anciens combattants	6
2. L'action en faveur des handicapés	7
3. L'institution nationale des invalides	7
II. — Le « rattrapage » du rapport constant : une action prioritaire engagée avec prudence	8
A. — L'aboutissement d'un long combat parlementaire unanime	8
1. Les conclusions de la commission tripartite	8
2. Le respect de l'engagement présidentiel	9
B. — Le projet de loi de finances pour 1983 : la recherche d'un progrès compatible avec les contraintes budgétaires	9
1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale	9
2. Des interprétations divergentes	10
III. — Les autres volets du contentieux : la nécessité d'un calendrier	11
A. — Les mesures engagées en 1982 et les projets pour 1983 : un bilan positif	11
1. Le 8-Mai et la commémoration du souvenir	11
2. L'assouplissement des critères d'attribution de leur carte aux anciens combattants d'Afrique du Nord	12
3. Les autres progrès réalisés	12
B. — Un contentieux encore lourd	12
1. Les priorités	13
2. Les autres préoccupations de la Commission	13
C. — La nécessité de l'établissement d'un calendrier de résolution du contentieux	14

	Pages
Travaux de la Commission	15
I. — Audition du Ministre	15
II. — Examen de l'avis	19
Observations et conclusions de la Commission	22
Amendement de la Commission	23
Annexes :	
— Evolution des crédits	24
— Répartition des pensions	25

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans sa présentation initiale, le projet de budget du ministère des Anciens combattants enregistrait une progression de 6 %.

Une telle progression permettait d'une part de reconduire les moyens en personnel et de développer l'action sociale et résultait, d'autre part, d'un tassement de l'accroissement des dépenses de pensions, lié à la diminution des effectifs, que ne compensait pas l'augmentation de l'indice de référence servant à l'application du rapport constant.

L'Assemblée nationale a obtenu du Gouvernement que l'effort de rattrapage au titre du rapport constant soit plus important. La référence, portée de 179 à 181 par le texte initial, a été relevée à l'indice 186 par les députés, permettant un accroissement supplémentaires des pensions de 1,40 %, qui, s'ajoutant aux éléments précédemment cités, entraîne une augmentation affective des pensions de 12,1 %.

Tel qu'il ressort des travaux de l'Assemblée nationale, ce projet de budget s'analyse d'abord comme une reconduction de la politique générale du Ministère. Il manifeste ensuite la volonté du Gouvernement de donner la priorité à la résolution du « dossier » du rapport constant. Il ouvre enfin la voie à la détermination d'un calendrier de règlement des autres points du contentieux.

Telles sont donc les trois caractéristiques du projet, que votre Rapporteur vous suggère d'examiner successivement.

Avant d'aborder ces points, il doit, au nom de la Commission, rendre hommage à M. René Touzet, récemment disparu, dont chacun sait le rôle essentiel qu'il a joué dans la défense de la cause du monde combattant.

I. — LA POLITIQUE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE : UN BUDGET DE RECONDUCTION

Les crédits destinés à couvrir les moyens des services et à mener une politique d'action sociale permettront de reconduire la politique des années précédentes.

A. — LES MOYENS DES SERVICES : UNE STABILISATION DES CRÉDITS

Comme ses prédécesseurs, votre Rapporteur pour avis vous propose d'examiner successivement les moyens en personnel, l'informatisation et les opérations immobilières.

1. Les moyens en personnel.

Les crédits de personnel augmentent de 12,8 % ; ce taux ne se distingue en aucune manière de celui qui a été retenu pour les autres départements ministériels.

Il convient de souligner que cent emplois actuellement vacants ou correspondant à de prochains départs à la retraite sont supprimés dans les services extérieurs du Ministère. Toutefois, cette réduction des effectifs ne concerne pas l'Office national des anciens combattants et ses antennes départementales.

Votre Rapporteur veut espérer que ces suppressions d'emplois n'entraîneront pas une dégradation des services rendus aux ressortissants du Ministère.

Il paraît en effet indispensable que l'action de ce dernier ne soit pas entravée, au moment où la mise en application de la nouvelle loi sur les conditions d'attribution de leur carte aux anciens combattants d'Afrique du Nord entraînera un surcroît d'activité.

Votre Rapporteur serait incomplet s'il n'indiquait pas que 170 agents contractuels seront titularisés en 1983. Il conclura donc en souhaitant que les différentes mesures contenues dans le budget de 1983 s'inscrivent dans une politique d'ensemble visant à réorganiser et à rationaliser les services.

2. L'informatisation.

L'application du schéma directeur informatique, évoqué dans le précédent avis budgétaire, semble devoir enregistrer, en 1983, un certain ralentissement, puisque l'on observe, sur ce chapitre, une réduction très nette des crédits, qui passent de 2,7 millions à 0,75 million de francs.

Toutefois le programme engagé par le Ministère ne sera aucunement remis en cause et subira simplement un plus grand étalement dans le temps.

3. La rénovation des bâtiments.

Alors que la rénovation de l'Institution nationale des invalides est pratiquement achevée, on peut regretter que l'amélioration des conditions d'accueil des services du Ministère soit en grande partie retardée et aboutisse finalement à une limitation sensible des objectifs. Seuls les services de l'administration centrale, situés rue de Bercy, relogés provisoirement au cours de l'année prochaine, bénéficieront d'une restauration de leurs bâtiments actuels, qui devrait être achevée en 1986.

B. — L'ACTION SOCIALE : UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION

La prise en charge, par l'Etat, des prestations de sécurité sociale des titulaires d'une pension militaire d'invalidité, correspondra en 1983 à une dépense de 1.151 millions de francs (+ 14,1 %), en même temps que les remboursements de transports s'élèveront à 47,4 millions de francs (+ 19,6 %).

En outre, les soins médicaux gratuits, liés aux infirmités des pensionnés, progresseront de 13,9 %, pour atteindre, en 1983, 1.063 millions de francs. Enfin, les organismes chargés de la politique d'action sanitaire et sociale poursuivront leur activité dans des conditions qui méritent d'être brièvement décrites.

1. L'Office national des anciens combattants.

Les crédits de fonctionnement de l'Office, qui progresseront de 7,2 % en 1983, permettront seulement de maintenir ses effectifs actuels.

Toutefois, l'Etat accroît sensiblement sa participation au financement de la politique de maintien à domicile des personnes âgées (+ 150 millions de francs). Enfin, il convient de noter un net ralentissement de la médicalisation des maisons de retraite, en soulignant cependant l'effort très exceptionnel engagé à ce titre en 1982.

2. L'action en faveur des handicapés.

Les centres d'appareillage des handicapés sont placés sous l'autorité du ministère des Anciens combattants. Les inquiétudes exprimées l'an dernier par votre Commission se sont estompées et le projet d'un transfert de compétences au ministère des Affaires sociales ne semble pas devoir connaître une suite effective.

Si les efforts de rénovation des centres et de simplification administrative seront poursuivis, il convient de souligner la diminution des crédits consacrés au financement des appareils.

En outre, les pouvoirs publics participeront au financement d'un livre parlé des aveugles, réalisé par une association.

Enfin, le Ministère a apporté sa contribution à l'effort de réinsertion professionnelle des handicapés, en présentant à cet effet une série de propositions au groupe de travail sur l'emploi des handicapés dans la Fonction publique.

3. L'institution nationale des invalides.

Comme le Rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, votre Rapporteur pour avis regrette que l'effort incontestable de rénovation des bâtiments ne soit pas complété par un renforcement suffisant des moyens en personnel de l'institution. En effet, seuls huit emplois sont créés, qui permettront d'assurer le fonctionnement d'une crèche destinée aux enfants du personnel.

II. — LE « RATTRAPAGE » DU RAPPORT CONSTANT : UNE ACTION PRIORITAIRE ENGAGÉE AVEC PRUDENCE

L'application des conclusions de la commission tripartite se trouve à nouveau placée au centre des préoccupations du Parlement. Votre Rapporteur vous propose, d'une part, de rappeler rapidement le contexte dans lequel se situe le projet de budget pour 1983, avant de présenter, d'autre part, les mesures finalement adoptées par l'Assemblée nationale.

A. — L'ABOUTISSEMENT D'UN LONG COMBAT PARLEMENTAIRE UNANIME

1. Les conclusions de la commission tripartite.

Il a fallu attendre très longtemps avant que le contentieux lié à l'application de la loi du 31 décembre 1953, qui établissait un rapport constant entre le traitement de la Fonction publique correspondant à l'indice 170 et l'évolution des pensions militaires d'invalidité, ne soit pris en compte par les pouvoirs publics.

M. Beucler, alors secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, a en effet accepté de réunir une commission, qui, comprenant des représentants du Parlement, des associations et de l'administration, était chargée de définir la portée des différends.

Finalement, après de multiples concessions, les associations ont accepté de se rallier à la position des parlementaires pour considérer que le contentieux pourrait être résolu par un rattrapage de 14,26 %.

Toutefois, le Gouvernement en fonction avant le 10 mai 1981, considérant que de telles conclusions n'avaient pas été acceptées par l'unanimité des membres de la commission tripartite (les représentants de l'administration s'opposant à l'accord intervenu entre les associations et les parlementaires), n'avait pas voulu en tirer les conséquences.

2. Le respect de l'engagement présidentiel.

M. François Mitterrand, alors candidat à la présidence de la République, a pris au contraire l'engagement, dans l'hypothèse où il serait élu, d'appliquer ces conclusions.

C'est ainsi que, dès le 1^{er} juillet 1981, les pensions étaient augmentées de 5 %, par une modification de l'indice de référence, qui passait de 170 à 179, entraînant une dépense de 440 millions de francs.

Depuis lors, aucune augmentation nouvelle n'est intervenue et l'intégration d'un point de l'indemnité de résidence dans les traitements de la Fonction publique, qui a entraîné l'augmentation corrélative des pensions, a finalement été considérée comme une application stricte du rapport constant, et non point comme devant entrer dans les mesures de rattrapage.

En somme, il paraissait dès lors difficile d'espérer encore que le cadre triennal, dans lequel le Gouvernement espérait inscrire ce rattrapage, soit effectivement respecté.

B. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1983 : LA RECHERCHE D'UN PROGRÈS COMPATIBLE AVEC LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale.

Il convient de souligner dès l'abord que le budget prévoit, au titre de la seule application « normale » du rapport constant, une dépense de 894,7 millions de francs.

En outre, l'article 56 du projet de loi de finances prévoit la prise en compte de l'intégration dans les traitements de la Fonction publique d'une partie de l'indemnité mensuelle spéciale, versée aux catégories C et D de la Fonction publique et applicable au 1^{er} janvier 1982.

Cette mesure entraîne une dépense de 190 millions de francs pour 1982 et de 210 millions de francs pour 1983, permettant une augmentation d'un point du montant des pensions, par un relèvement de l'indice, qui passe ainsi de 179 à 182.

Enfin, l'Assemblée nationale, grâce à la pression exercée par sa majorité et avec le soutien des voix de l'opposition, a obtenu du Gouvernement qu'il consente finalement à porter de 182 à 186 l'in-

dice de référence. Cet amendement, d'origine gouvernementale, permet une augmentation supplémentaire de 1,40 % du montant des pensions.

2. Des interprétations divergentes.

Les associations d'anciens combattants contestent l'analyse du Ministre, selon laquelle la prise en compte de l'indemnité mensuelle spéciale (I.M.S.) correspond à une mesure de rattrapage.

Selon le Ministre, l'I.M.S. n'emporte pas, par elle-même, une modification de l'indice de référence. Par conséquent, ladite modification, introduite par l'article 56, permet de parcourir une partie du chemin, qui, de l'indice 170, doit conduire à l'indice 202, pour réaliser complètement l'augmentation de 14,26 %, décidée majoritairement par la commission tripartite.

Selon les associations d'anciens combattants, au même titre que l'indemnité de résidence, l'intégration de l'I.M.S. majore objectivement les droits des fonctionnaires et le relèvement de l'indice correspond seulement à une stricte interprétation de l'application du rapport constant. En somme, selon lesdites associations, seul l'amendement adopté par l'Assemblée nationale constitue une mesure, insuffisante, de rattrapage, qui porte à 6,40 % la part déjà réalisée de l'engagement présidentiel.

Votre Rapporteur constatera simplement qu'au contraire de la prise en compte de l'indemnité de résidence, qui, techniquement, résulte de la pure application de la loi de 1953, l'intégration de l'I.M.S. impose une modification indiciaire qui traduit le caractère exceptionnel de la mesure.

Il ne tranchera donc pas, pour sa part, sur cette question et se bornera à constater qu'au-delà de l'alignement de l'augmentation des pensions sur celle des traitements de la fonction publique, le projet de budget des Anciens combattants accorde 2,40 % de progression supplémentaire au profit de ses ressortissants, manifestant ainsi un effort notable, dans le cadre des contraintes budgétaires qui s'imposent au Gouvernement.

Votre Rapporteur rappelle enfin que le Ministre s'est engagé à achever, au plus tard à la fin de la législature, le rattrapage amorcé en 1981.

III. — LES AUTRES VOILETS DU CONTENTIEUX : LA NÉCESSITÉ D'UN CALENDRIER

Il serait injuste d'affirmer qu'aucune mesure n'a été prise en 1982 ou n'est proposée pour 1983. Il serait toutefois contestable d'ignorer que d'autres éléments du contentieux subsistent aujourd'hui. Il paraît donc nécessaire d'établir un calendrier de résolution de ce contentieux qui permettra d'assainir définitivement les rapports entre les associations et les pouvoirs publics.

A. — LES MESURES ENGAGÉES EN 1982 ET LES PROJETS POUR 1983 : UN BILAN POSITIF

1. Le 8 Mai et la commémoration du souvenir.

La proposition de loi, adoptée initialement par le Sénat sur le rapport de notre regretté et éminent collègue, M. René Touzet, a été votée définitivement par le Parlement, permettant de rétablir le 8 Mai jour férié.

Ce texte, adopté à l'unanimité, a permis de manifester l'attachement du Parlement à la nécessaire expression du souvenir des Français.

Son adoption s'est accompagnée d'un renforcement des moyens budgétaires consacrés aux diverses commémorations du souvenir et aussi de la création de la commission historique pour la paix, dont les crédits de fonctionnement progresseront encore en 1983.

Cette commission, destinée à prévenir les conflits armés en s'appuyant sur les acteurs des conflits précédents, a déjà joué un rôle important. L'exploitation des archives disponibles, la sensibilisation des jeunes menée en milieu scolaire et la création prochaine de commissions départementales, s'accompagneront, en 1983, de l'organisation de plusieurs manifestations destinées à l'opinion publique.

2. L'assouplissement des critères d'attribution de leur carte aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

Les propositions de loi, déposées par tous les groupes sénatoriaux et tendant à assouplir les critères d'attribution de leur carte aux Anciens combattants d'Afrique du Nord, rapportées, au nom de la commission des Affaires sociales, par notre collègue Robert Schwint, ont été adoptées définitivement au mois de septembre dernier par l'Assemblée nationale.

L'application de ce texte répond à une vieille revendication de cette génération du feu, désormais satisfaite.

3. Les autres progrès réalisés.

En 1982, deux mesures ont été également prises, qui méritent d'être rappelées ici :

— d'une part, sur la proposition de M. Robert Schwint, dans le cadre de la discussion de la loi tendant à améliorer certaines prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage, les droits à pension de vieillesse des titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux ont été accrus, par la prise en compte, à titre gratuit, des périodes d'hospitalisation des intéressés ;

— d'autre part, un décret sera bientôt publié, qui généralisera la prise en compte, pour la retraite (fonctionnaires et secteur privé) de la durée des services de résistance, sur attestation délivrée par l'Office national des anciens combattants.

Quant au projet de loi de finances pour 1983, son article 57 institue une allocation spéciale en faveur des veuves d'aveugles de la Résistance, fixée à l'indice 230 et dont les conditions d'attribution sont identiques à celles qui s'appliquent aux pensions de veuves.

Cette mesure satisfait une revendication ancienne, qui, applicable, semble-t-il, à une soixantaine de personnes, entraîne une dépense de 600.000 F.

B. — UN CONTENTIEUX ENCORE LOURD

De très nombreuses questions restent aujourd'hui en suspens. Les unes doivent, selon votre Rapporteur, être prioritairement résolues, qui concernent d'une part les familles des morts, et, d'autre

part, la proportionnalité des pensions. Mais d'autres dossiers, actuellement en cours de règlement ou jusqu'à présent négligés, doivent retenir rapidement l'attention du Gouvernement.

1. Les priorités.

Deux dossiers, en partie résolus par les gouvernements précédents, doivent être menés à leur terme.

D'abord, la situation des ascendants, descendants et veuves de guerre, améliorée au fil des discussions budgétaires doit être encore sensiblement renforcée. En particulier, il convient que la pension de veuve servie au taux normal, soit portée, comme la pension au taux exceptionnel, à l'indice 500. Certes, la nécessité de réaliser cet objectif sans remettre en cause la proportionnalité entre les trois taux de service de ces pensions entraînerait une dépense budgétaire très élevée, de l'ordre de 500 millions de francs. Mais les ministres successifs, comme le Parlement, se sont accordés à considérer qu'une telle mesure devrait être réalisée au plus tôt. Votre Rapporteur souhaite donc que le Ministre s'engage, sur ce point, pour l'exercice 1984.

Mais, d'autre part, le rétablissement de la proportionnalité des pensions, partiellement réalisé en 1980, doit être achevé. Là aussi, votre Rapporteur demandera un engagement ministériel pour la prochaine loi de finances.

2. Les autres préoccupations de la Commission.

Plusieurs préoccupations restent présentes à l'esprit de votre Rapporteur qui, dans l'instant, n'ont guère reçu de réponses favorables. Il s'agit essentiellement :

— de la représentation des Anciens combattants au Conseil économique et social, dont le Sénat a voté le principe en 1978 ;

— de la définition d'un statut des évadés, sur lequel, il est vrai, un groupe de travail a été constitué en 1982 ;

— de la résolution du contentieux des « Malgré Nous » et de la réalisation d'un accord définitif de la République fédérale d'Allemagne sur l'indemnisation des incorporés de force, qui dépend désormais de l'attitude du Bundestag ;

— de l'attribution du bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires ayant combattu sur les champs d'opération d'Afrique du Nord ;

— de la nécessité d'accroître le contingent de légions d'honneur accordé au titre de la Première Guerre mondiale qui reste encore très insuffisant au regard de l'importance numérique des survivants (150.000).

C. — LA NÉCESSITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN CALENDRIER DE RÉOLUTION DU CONTENTIEUX

Dès 1982, une commission dite de « concertation budgétaire », composée de représentants du Parlement, des associations et des ministères du Budget et des Anciens combattants, a été réunie à plusieurs reprises et a permis de préparer, dans un souci évident de concertation, le projet de loi de finances pour 1983.

Les difficultés apparues, au cours du débat à l'Assemblée nationale, sur l'interprétation du relèvement de l'indice de référence retenu pour l'application du rapport constant montrent cependant que cette Commission n'a pas pu remplir encore pleinement son office.

Il convient donc, selon votre Rapporteur, afin d'éviter à l'avenir le renouvellement de tels incidents, que la Commission prépare, avec l'accord de toutes les parties, un échéancier de résolution du contentieux qui évite la répétition fastidieuse d'un « marchandage » annuel, qui, occultant le devoir impérieux de réparation qui s'impose à la nation, met en relief des préoccupations matérielles mal résolues.

Il semble bien que cette analyse soit partagée par le Ministre. Il est à souhaiter que l'examen de la loi de finances pour 1984 se situe dans ce cadre nouveau de concertation.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DU MINISTRE

MARDI 16 NOVEMBRE 1982

Sous la présidence de M. Robert Schwint, président, la Commission a procédé à l'audition de M. Jean Laurain, ministre des Anciens combattants, sur les crédits de son département ministériel pour 1983. Le Ministre a voulu, dès l'abord, indiquer que, tel que modifié par l'Assemblée nationale, le projet de budget des Anciens combattants avait permis de donner finalement une réponse favorable au vœu unanime des parlementaires qui souhaitaient une nouvelle étape de rattrapage du rapport constant. Cet effort a abouti à faire passer l'indice de référence des pensions militaires d'invalidité de 181 à 186 et permet ainsi d'avoir réalisé, en dix-huit mois, une augmentation de 18 points d'indice, qui correspond à la moitié de la mise en œuvre des conclusions de la commission tripartite. M. Jean Laurain a indiqué ensuite que la suppression de cent emplois, dans les services extérieurs de son Ministère, ne porte que sur des emplois non pourvus ou qui seront prochainement rendus vacants par des départs à la retraite. Ainsi, selon le Ministre, les intérêts des personnels ne sont pas menacés, ni ceux des ressortissants, dès lors que la mesure porte uniquement sur les personnels des directions inter-départementales dont le volume des dossiers traités est en constante diminution. Enfin, le Ministre a présenté les autres mesures nouvelles contenues dans le projet de loi de finances qui visent notamment à la création d'une allocation de survivance au bénéfice des veuves d'aveugles de la Résistance, à la poursuite de l'effort en matière d'informatisation des services et à la refonte de la politique d'appareillages, qui doit, à terme, permettre une plus grande satisfaction des besoins des ressortissants de ce département ministériel. M. Jean Laurain a conclu en constatant que son budget n'était ni un budget de mépris à l'égard du monde combattant, ni un budget de pénurie, et qu'il exprimait au contraire la volonté gouvernementale de développer la Solidarité nationale à l'égard des Anciens combattants et des victimes de guerre. Il a voulu préciser à cet égard qu'à l'augmentation nominale de 6 % du budget, initiale-

ment proposée, il convenait d'ajouter, selon les estimations données par les associations elles-mêmes, 3,7 % correspondant aux disparitions des parties prenantes, 1 % au titre de l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale et 1,4 % au titre de la mesure de rattrapage adoptée par l'Assemblée nationale. Cet ensemble conduit donc à une augmentation réelle des pensions supérieure à 12 %. Le Ministre a souhaité que, dans ces conditions, la Commission veuille bien approuver le projet de budget pour les Anciens combattants en 1983.

M. René Touzet a rappelé que le taux retenu, de 14,26 %, par la commission tripartite, qui avait été proposé par les parlementaires, n'a finalement été accepté par les associations qu'après de multiples concessions. Dès lors, selon l'orateur, ce taux constitue la base de rattrapage en deça de laquelle il n'est pas question de descendre. Or, selon M. René Touzet, l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale, qui constitue un avantage supplémentaire concédé aux fonctionnaires, doit être considérée, ainsi que l'intégration de l'indemnité de résidence, comme une stricte application du rapport constant, et non point comme une mesure de rattrapage.

M. Robert Schwint, constatant les divergences entre la position de M. René Touzet et celle du Ministre, a demandé à ce dernier de donner une position claire à ce sujet.

M. Jean Laurain a indiqué qu'il ne saurait être question de confondre l'indemnité mensuelle spéciale, avantage particulier accordé aux seules catégories C et D de la Fonction publique, avec l'indemnité de résidence qui, accordée à tous les fonctionnaires, fait l'objet d'une intégration régulière dans les traitements des intéressés.

Le Ministre a par ailleurs constaté que le relèvement indiciaire, que suppose la prise en compte de l'indemnité mensuelle spéciale, manifestait bien du caractère exceptionnel de cette mesure au titre du rattrapage. Il a ajouté qu'une commission prébudgétaire avait été réunie à plusieurs reprises, qui avait permis une concertation approfondie entre les représentants du Parlement, du Gouvernement et des associations.

M. René Touzet est intervenu à nouveau pour regretter que l'on joue ainsi sur les chiffres en oubliant, derrière ce débat, la réalité humaine et l'obligation morale que constituait, pour la nation, son devoir de réparation.

M. André Rabineau a indiqué que si, pour sa part, il était prêt à accepter un délai pour la mise en œuvre du rattrapage au titre du rapport constant, il ne lui était pas possible de tolérer que la prise en compte progressive des avantages nouveaux accordés aux fonctionnaires conduise à remettre en cause les engagements du Président de la République et du Gouvernement.

M. Jean Laurain a voulu préciser une nouvelle fois que l'indemnité mensuelle spéciale n'était pas un avantage accordé à tous les

fonctionnaires et que l'intégration de cette indemnité particulière constituait une disposition exceptionnelle voulue par le Gouvernement dans le cadre du seul rattrapage.

M. René Touzet a regretté que ces difficultés d'interprétation des mesures budgétaires aient donné lieu à nouveau un contentieux sur le rapport constant.

M. Jean Laurain a voulu conclure sur ce point en soulignant les contraintes budgétaires auxquelles était soumis le Gouvernement.

M. Charles Bonifay, rapporteur pour avis, a interrogé le Ministre sur la situation des familles des morts et a souhaité, à cet égard, que les pensions à taux normal servies aux veuves soient relevées le plus rapidement possible à l'indice 500. Il a par ailleurs exprimé sa volonté que la proportionnalité des pensions soit rétablie complètement en rappelant les premières mesures prises par les gouvernements précédents. Il a également souhaité que le contingent de la Légion d'honneur réservé aux combattants du premier conflit mondial soit relevé et il a interrogé le Ministre pour connaître son avis sur la proposition de loi de M. Robert Schwint et de ses collègues du groupe socialiste, tendant à revaloriser forfaitairement les pensions des Anciens combattants, liquidées à soixante ans en application de la loi du 21 décembre 1973, de manière à les amener au niveau qu'elles auraient atteint si elles avaient été liquidées à l'âge de soixante-cinq ans.

M. Jean Laurain a d'abord indiqué au Rapporteur que le coût budgétaire d'un relèvement à l'indice 500 des pensions au taux minimal, de huit millions de francs, était relativement faible. Mais le Ministre a ajouté que le maintien corrélatif de la proportionnalité actuelle entre les trois taux appliqués aux pensions des veuves, entraînerait, pour sa part, une dépense de 500 millions de francs qui ne pouvait être immédiatement envisagée. Le Ministre a en outre précisé que le rétablissement de la proportionnalité des pensions, actuellement en cours de concertation, constituait l'une des priorités du Gouvernement. S'agissant du contingent de la Légion d'honneur, le Ministre a rappelé qu'il ne disposait pour sa part, que d'un très faible nombre de décorations, mais qu'il insisterait auprès du ministre de la Défense pour faire valoir les désirs du Rapporteur. Enfin, le Ministre a également assuré le Rapporteur du soutien qu'il apporterait à la proposition de loi de M. Robert Schwint, dont il défendra le principe auprès du ministre chargé des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

M. Paul Robert a demandé au Ministre s'il entendait établir un statut des évadés de guerre et il s'est également inquiété du peu de place laissée sur les ondes radiodiffusées ou télévisées aux associations d'Anciens combattants.

M. Jean Laurain a répondu à l'intervenant qu'un groupe de travail avait été constitué en avril 1982 pour l'élaboration d'un statut

des évadés et, rappelant les manifestations récentes consacrées au souvenir, il a souligné ses efforts personnels pour développer le droit à l'expression des associations d'Anciens combattants dans les médias.

M. René Touzet a demandé alors au Ministre s'il entendait améliorer encore la situation faite aux retraités mutualistes et proroger le délai d'inscription accordé aux Anciens combattants en Afrique du Nord, actuellement fixé au 31 décembre prochain. Le Ministre a répondu, sur ce second point, qu'il essaierait, d'ici au débat budgétaire en séance plénière du Sénat, de donner satisfaction à la Commission.

M. Henri Collette a souhaité connaître les aménagements qui seront apportés au régime d'abattement fiscal accordé aux invalides de guerre, dont la rédaction retenue dans le projet de loi de finances pour 1982 apparaissait injuste.

M. Jean Laurain a répondu à l'intervenant en lui indiquant que des mesures avaient été prises à cet égard et s'est engagé à faire une déclaration publique devant le Sénat.

M. André Bohl s'est alors interrogé sur la situation des incorporés de force et a souhaité que le Gouvernement français exerce une pression suffisante sur la République fédérale d'Allemagne pour que le dossier d'indemnisation soit enfin mené à son terme.

M. Jean Laurain a indiqué que seule une décision du Parlement allemand permettrait enfin de mettre un terme à ce contentieux.

M. Robert Schwint, après s'être félicité de l'adoption des propositions de loi tendant à faire du 8 mai un jour férié, et tendant à assouplir les conditions d'attribution de leur carte aux Anciens combattants en Afrique du Nord, a souhaité qu'un calendrier soit mis en œuvre, qu'il permette de résoudre sans conflit les dossiers du contentieux qui persiste encore entre les pouvoirs publics et les associations d'Anciens combattants.

M. Jean Laurain a rappelé à cet égard la création récente de la commission prébudgétaire. Il a ajouté que, s'agissant du rapport constant, il s'était engagé à achever le rattrapage au plus tard à la fin de la présente législature. Il a enfin promis que, pour l'avenir, les priorités seraient définies en pleine concertation avec les intéressés au sein de la commission prébudgétaire.

II. — EXAMEN DE L'AVIS

JEUDI 18 NOVEMBRE 1982

Sous la présidence de M. André Rabineau, la commission a procédé à l'examen de l'avis de M. Charles Bonifay sur le projet de loi de finances pour 1983 (crédits des Anciens combattants).

Le Rapporteur pour avis a d'abord montré que la faible progression des crédits n'était qu'une apparence et devait tenir compte de la réduction des effectifs des pensionnés et des dispositions de l'article 56 de la loi de finances tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale.

Une telle prise en compte porte à 12,1 % le taux effectif d'augmentation du budget des Anciens combattants. M. Charles Bonifay a alors décrit le budget de fonctionnement du Ministère dont il a dit qu'il reconduisait les dispositions de la loi de finances pour 1982. Le Rapporteur pour avis a souligné les restrictions de personnel enregistrées par les services extérieurs du Ministère et a montré au contraire le progrès des crédits consacrés à l'Action sociale et notamment à l'appareillage des handicapés.

S'agissant du rapport constant, M. Charles Bonifay, après avoir fait un historique du combat unanime mené par le Parlement, a rappelé les mesures prises en application de l'engagement de M. François Mitterrand alors candidat aux fonctions de Président de la République. Il a souligné les divergences d'interprétation relatives à l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale. Sans vouloir prendre parti, le Rapporteur pour avis a constaté simplement que les pensions enregistreraient une progression de 2,4 % qui, s'ajoutant aux augmentations « normales » des traitements de la Fonction publique, constituait un effort notable dans un cadre budgétaire rigoureux.

M. Charles Bonifay a enfin souligné les mesures prises en 1932, ou envisagées pour 1983, qui sont notamment le rétablissement du 8 mai jour férié, les modifications apportées aux conditions d'attribution de leur carte aux anciens combattants d'Afrique du Nord, l'amélioration des pensions des titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux et la création d'une pension au profit des veuves des aveugles de la Résistance. Il a alors souligné les principales préoccupations de la Commission qui sont notamment l'amélioration des pensions des veuves, des ascendants et des descendants et le rétablissement complet de la proportionnalité des pensions.

Enfin, le Rapporteur pour avis a manifesté son désir qu'un échéancier de règlement du contentieux existant soit établi au sein de la commission de concertation budgétaire, qui permette de régler définitivement les conflits qui opposent les pouvoirs publics et les associations, en évitant la renaissance de nouvelles difficultés, notamment en ce qui concerne l'application du rattrapage au titre du rapport constant.

M. Pierre Louvot, après avoir souligné l'objectivité de l'avis présenté par M. Charles Bonifay, a indiqué que, pour sa part, il s'opposait à l'adoption d'un budget qui, sur le point essentiel qui concerne le rattrapage au titre du rapport constant, rallume un contentieux que la commission tripartite était pourtant parvenue à résoudre définitivement.

M. Jean Chérioux a constaté qu'après les enthousiasmes budgétaires de la loi de finances pour 1982 à l'occasion de l'examen duquel le Gouvernement s'était déclaré prêt à répondre à tous les souhaits, le projet présenté pour 1983 s'inscrivait dans une politique de rigueur et d'austérité qui ne permettait même pas le rétablissement des équilibres financiers. Dans ces conditions, M. Jean Chérioux a indiqué qu'il ne pourrait apporter son suffrage au budget des Anciens combattants pour 1983.

M. Jean Madelain, après avoir souligné son accord avec les conclusions des deux orateurs précédents, a remercié le Rapporteur pour l'objectivité de son avis en lui sachant particulièrement gré d'avoir mis en évidence la nécessité de l'établissement d'un calendrier d'apurement du contentieux.

M. Michel Moreigne a déclaré que, comme ses collègues de la majorité sénatoriale, il souhaitait que l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale n'entre pas dans le rattrapage. Il a toutefois constaté que l'augmentation exceptionnelle de 2,4 % des pensions constituait un point très positif qui le conduirait à adopter la loi de finances pour 1983 et ses crédits consacrés aux Anciens combattants.

M. André Rabineau a indiqué qu'une rencontre avec l'Union française des associations de combattants (U.F.A.C.) l'avait amené à considérer, pour sa part, que sans une réponse positive du Ministre sur le principe de l'exclusion du rattrapage de l'augmentation liée à l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale, il voterait contre les crédits qui lui étaient présentés.

M. Charles Bonifay a répondu aux orateurs et notamment à M. Jean Chérioux, en rappelant qu'à l'augmentation apparente de 6 % des crédits budgétaires, il convenait d'ajouter 3,7 % résultant de la réduction des effectifs des pensionnés et les 2,4 % de dépenses de pensions supplémentaires induits par les dispositions de l'article 56 de la loi de finances. Cet ensemble porte à 12,1 % l'augmentation effective des dépenses de pensions. En outre, le Rapporteur pour avis a montré que l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale se

distinguaient techniquement de celle de l'indemnité de résidence en induisant une modification indiciaire.

Enfin, M. Charles Bonifay a conclu en rappelant l'engagement du Ministre d'achever le rattrapage au plus tard au moment du vote de la loi de finances pour 1986.

La Commission a d'abord adopté les observations de son Rapporteur. Elle a ensuite, dans sa majorité, souhaité indiquer expressément son refus d'accepter que l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale corresponde au rattrapage du rapport constant. Elle a enfin adopté également dans sa majorité un amendement de suppression des crédits contenus dans le titre IV et relatifs aux Anciens combattants, à l'article 29 de la loi de finances pour 1983.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La Commission a d'abord adopté les quatre observations de son Rapporteur :

1. La situation des veuves doit être prioritairement améliorée en permettant notamment à celles d'entre elles qui perçoivent leurs prestations au taux normal de bénéficiaire désormais de l'indice 500. En outre, les pensions des ascendants et des descendants doivent être également relevées.

2. Le rétablissement de la proportionnalité des pensions, engagé partiellement par les gouvernements précédents, doit être définitivement achevé.

3. Il convient également de mener à bien la résolution des revendications suivantes :

— la représentation des anciens combattants au Conseil économique et social ;

— la définition d'un statut des évadés ;

— la conclusion définitive et heureuse de l'indemnisation des incorporés de force ;

— l'attribution du bénéfice de la campagne double au profit des anciens combattants d'Afrique du Nord ;

— l'accroissement du contingent de la Légion d'honneur accordé aux combattants de la Guerre 1914-1918.

4. La Commission considère que seul l'établissement d'un échancier de résolution du contentieux, dans le cadre de la commission de concertation budgétaire, permettra, à l'avenir, de résoudre les conflits entre les pouvoirs publics et les associations.

En outre, dans sa majorité, la Commission a considéré que la prise en compte, dans l'évolution des pensions militaires d'invalidité, de l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale ne saurait être considérée comme une partie du rattrapage souhaité par la commission tripartite.

Enfin, la majorité de la Commission a adopté un amendement tendant à supprimer les crédits du titre IV, relatifs aux Anciens combattants, par la modification de l'article 29 du projet de loi de finances.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article 29.

Etat B

ANCIENS COMBATTANTS

Titre IV	<i>plus</i> 1.145.240.000 F
Réduire ces crédits de	23.929.489.932 F
En conséquence, ramener le montant des mesures nouvelles à ..	<i>moins</i> 22.784.249.932 F

ANNEXES

I. — ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

(En millions de francs.)

	Crédits votés 1982	Crédits prévus 1983	1983-1982	Pourcentage dans le budget des Anciens combattants 1983	Pourcentage dans le budget de l'Etat 1983
Budget des Anciens combattants	23.106,6	24.503,7	6	100	2,8
Moyens des services et interventions publiques	781,5	876,7	12,1	3,5	»
Action sociale	2.089,8	2.371,4	13,5	9,7	»
Pensions de guerre et d'invalidité	20.235,3	21.254,6	5	87,8	»

Moyens des services et interventions publiques : titre III, titre IV 1^{re} et 3^e partie.
 Action sociale : titre IV, chapitres 46-01, 46-02, 46-03, 46-24, 46-27, 46-28, 46-31, 46-51.
 Pensions : chapitres 46-21, 46-22, 46-25, 46-26.

II. — RÉPARTITION DES PENSIONS

1. NOMBRE DE PENSIONS ET D'ALLOCATIONS EN PAIEMENT PAR CATÉGORIE ET PAR TAUX AU 1^{er} JUILLET 1982

Le nombre des pensions et allocations en paiement au 1^{er} juillet 1982 ne peut être indiqué car la situation de la dette viagère est arrêtée au 1^{er} janvier de chaque année.

Le tableau ci-dessous donne la situation des pensions et allocations en paiement par catégories de bénéficiaires au 1^{er} janvier 1981 et au 1^{er} janvier 1982, avec le pourcentage d'évolution entre ces deux dates.

Bénéficiaires	Situation au 1 ^{er} janvier 1981	Pourcentage d'évolution 1981-1982	Situation au 1 ^{er} janvier 1982
I. — Pensions :			
A. — Invalides	644.498	— 2,8	626.510
B. — Veuves et orphelins :			
● Veuves	297.149	»	(1)
● Orphelins	5.878	»	(1)
Total	303.027	— 3,6	292.200
C. — Ascendants	73.596	— 6,8	68.570
Total I	1.021.121	— 3,3	987.280
II. — Allocations spéciales :			
— Allocations de grands invalides	147.182	— 3,0	142.788
— Allocations de grands mutilés	73.161	— 3,2	70.802

Source : Ministère des Anciens combattants.