

N° 103

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, 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 Henriot, 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, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Rémi Herment, Michel Labèguerie, Arthur Lavy, 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, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 4), 1231 (tome III) et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 3) (1974-1975).

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

Mesdames, Messieurs,

✓ Votre nouveau Rapporteur pour avis sur les crédits du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants se fait un devoir et un plaisir, au moment où pour la première fois il remplit ces fonctions, de rendre hommage à ses prédécesseurs M. Marcel Lambert et avant lui Mme Marie-Hélène Cardot, ainsi qu'aux Présidents Marcel Darou et Martial Brousse.

Chacun d'entre eux, travaillant à sa façon propre mais écoutant toujours son cœur et utilisant sa compétence, nous laisse l'exemple d'une action persévérante et efficace pour une meilleure connaissance et une meilleure satisfaction des aspirations des Anciens combattants et des autres Victimes de guerre.

A ces derniers aussi, votre Rapporteur veut, au nom de la Commission, apporter son salut !

I. — DONNÉES RAPIDES SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 1975

Les crédits du Secrétariat d'Etat devraient, en 1975, être un peu supérieurs à 9,5 milliards, en augmentation de 15,4 % sur le budget de 1974.

On remarquera tout de suite que ce taux de progression est à la fois assez voisin du pourcentage de croissance de l'ensemble du budget national et de celui qui traduira l'érosion monétaire au cours de l'exercice qui s'achève.

Malgré la disparition, hélas rapide, de tant de nos anciens, malgré le recul dans le temps des conflits qui ont coûté tant de deuils et tant de souffrances, l'Etat doit faire encore un effort important pour assurer le respect du droit à réparation proclamé par le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Nous indiquerons tout d'abord qu'il le fait dans des conditions de gestion satisfaisantes, puisque les dépenses de fonctionnement du ministère ne représentent que 2,53 % de son budget total. Encore ce crédit de 242 millions comporte-t-il les moyens nécessaires au financement, pour les personnels du ministère, de l'Institution nationale des invalides et de l'Office national des Anciens combattants et Victimes de guerre, des mesures de revalorisation générale des rémunérations et de diverses améliorations catégorielles applicables dans la fonction publique. Il est à noter que l'effectif des agents du ministère, toutes catégories réunies, passera de 5.679 à 5.559 par suppression d'emplois dont la plupart en surnombre ou vacants. Il semble cependant qu'une mesure visant respectivement 66 emplois et 53 emplois à l'administration centrale et dans les services extérieurs doive se traduire par le départ de 49 sténodactylographes, agents techniques et agents de bureau.

Votre Commission demande que l'administration soit appelée à apporter son concours à leur reclassement et prenne toutes précautions pour limiter l'ampleur du préjudice porté aux intéressés.

Nous avons, traditionnellement, la coutume d'évoquer de façon rapide les **mesures nouvelles** que peut comporter tel ou tel projet de budget.

S'agissant des crédits du Secrétariat d'Etat, nous constatons sans plaisir l'absence de toute disposition apportant le moindre

commencement de satisfaction à telle ou telle des catégories qui estiment avoir motif de penser que l'Etat n'a pas rempli toutes ses obligations envers elles.

Nous devons donc nous contenter d'évoquer rapidement quelques mesures intéressant plus la gestion du Secrétariat d'Etat que le « contentieux » du monde combattant. Parmi elles, nous relevons :

— différents aménagements dans la pyramide des emplois de l'administration et dans le système des rémunérations, des indemnités et des vacances, soit au Secrétariat d'Etat proprement dit, soit à l'Institution nationale, soit à l'Office national ;

— quelques prévisions d'acquisition de matériels divers et de dépenses d'entretien.

S'agissant des actions menées par le Secrétariat d'Etat et qui concernent plus directement la grande masse de ses ressortissants ou un nombre important d'entre ces derniers, nous mentionnerons :

— l'inscription d'un crédit supplémentaire de 3 millions au chapitre consacré à l'appareillage des mutilés, celui-ci sera alors doté de 22,5 millions ; dans le même temps, diverses dispositions sont prises pour rapprocher la situation des médecins de l'appareillage de celle des médecins dans les hôpitaux publics ;

— l'augmentation de la dotation consacrée à l'aide de l'Etat, en espèces et en nature, aux anciens combattants, victimes de guerre et à leurs ayants cause ;

— l'ajustement à des besoins réels plus importants des dépenses de fonctionnement des établissements relevant de l'Office national (rééducation, foyers et maison familiale), compensé par une réduction de la contribution de l'Etat permise par le relèvement du prix de journée dans les écoles de rééducation professionnelle ;

— un crédit de 300 millions pour l'application en 1975 des règles sur le rapport constant.

II. — LES SILENCES DU PROJET DE BUDGET

Il nous faut, sous cette rubrique, formuler deux ordres différents de considérations : les véritables lacunes du budget qui nous est présenté, les recherches en cours et les espoirs, les mesures positives.

1. Les lacunes.

Leur inventaire complet a été fait depuis tant d'années et a été si bien présenté par les rapporteurs qui ont précédé l'auteur du présent avis qu'il est certainement inutile d'alourdir notre exposé de commentaires bien connus et, nous le croyons, approuvés par le plus grand nombre de nos collègues.

Le bref rappel suivant peut donc être considéré comme un simple aide-mémoire, sans doute incomplet, des mesures qui devraient être directement préparées par le Secrétariat d'Etat ou dont ce dernier a seul le moyen d'obtenir leur mise en œuvre par les autres ministères concernés :

— les pensions des veuves, dont les taux, pour la plupart d'entre elles — exception faite des trop rares bénéficiaires de l'article 71 de la loi de finances pour 1974 encore non appliqué —, demeurent fixés, depuis le 1^{er} janvier 1967, à 457,5 points indiciaires au lieu des 500 qui leur sont dus ;

— le retour à une meilleure proportionnalité des pensions d'invalidité ;

— la situation des ascendants, qui justifierait le relèvement du plafond des ressources entraînant suppression ou réduction de la pension, et l'institution d'un plafond spécial pour l'attribution de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ;

— la réunification des taux de la retraite du combattant, qui est bien loin d'être réalisée malgré la fixation à 9 points indiciaires du taux « forfaitaire » de la retraite ;

— l'attribution du titre de déporté aux anciens détenus de la forteresse de Huy (Belgique) ;

— la révision du mode de calcul de l'allocation forfaitaire pour tierce personne aux aveugles de la Résistance ;

— la mise en place d'une politique hardie en faveur des anciens harkis installés en métropole, fondée sur la réparation des

dommages subis, la formation professionnelle, le logement, l'instruction, l'insertion véritable dans la société française ;

— la décrystallisation des pensions de guerre dues aux ressortissants des anciens pays de la Communauté enfin entrevue après des déclarations faites par le Premier Ministre au début d'octobre 1974 ;

— le relèvement du plafond majorable de la retraite mutualiste du combattant et la revalorisation des majorations accordées par l'Etat ;

— la protection due aux enfants de militaires et de fonctionnaires « morts en service commandé » ;

— le rétablissement des nominations dans l'ordre de la Légion d'honneur à titre posthume ;

— l'application enfin rétroactive de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 31 juillet 1962 reconnaissant le principe des « pensions au taux du grade » pour les officiers de l'Armée active mutilés de guerre et leurs ayants droit ;

— l'amélioration de la situation des cheminots anciens combattants, anciens déportés et internés politiques et des veuves de ceux qui sont morts pour la France, celle des agents des réseaux secondaires, etc. ;

— le rétablissement du 8 mai, anniversaire de l'Armistice de 1945, comme jour férié.

Tels sont quelques-uns des thèmes sur lesquels votre Commission des Affaires sociales souhaiterait que les membres du Gouvernement veuillent bien enfin se pencher.

2. Mesures positives, recherches et espoirs.

Après bien des années au cours desquelles votre Commission et le Sénat — et avec eux les organisations représentatives du monde combattant — se heurtèrent à un refus catégorique de simple prise en considération de leurs préoccupations en la matière, nous avons enregistré avec satisfaction l'évolution sensible qui s'est produite le jour où, à la fin de 1972, fut finalement admise la possibilité d'une discussion, d'une réflexion, d'une recherche de solution sur certains des problèmes auxquels nous attachons une grande importance. Grâce à ce changement profond dans les attitudes, certaines réformes substantielles ont déjà pu être menées à bonne fin. Nous citerons :

— le droit à la retraite professionnelle anticipée des anciens combattants, des anciens prisonniers de guerre et des autres (loi du 21 novembre 1973) même si les premiers textes d'application ont pour partie dénaturé les termes de la loi et vidé celle-ci d'une partie de sa substance ;

— la reconnaissance aux anciens d'Afrique du Nord de leur vocation à la qualité et à la carte du combattant, que nous avons consacrée il y a quelques semaines et qui vient de prendre définitivement force de loi ;

— l'amélioration des droits reconnus aux internés résistants et politiques dont le financement a été prévu au cours de la seconde délibération du projet de loi de finances, dans la nuit du mercredi 20 novembre, par l'Assemblée Nationale.

Ces réformes étant acquises, au moins dans leur principe, nous rappellerons que des groupes de travail ont été constitués pour tenter d'imaginer des solutions acceptables à certains autres problèmes parmi ceux qui ont, si on nous pardonne l'expression, « empoisonné » l'atmosphère depuis plusieurs années : l'application du « rapport constant » et les « forclusions » opposables aux auteurs de demandes d'un titre reconnaissant leurs services au cours de la guerre 1939-1945.

Votre Commission souhaite que le Sénat puisse être tenu régulièrement informé des travaux de ces groupes d'étude ; elle espère aussi fortement que le Parlement pourra être bientôt saisi des propositions constructives qu'il attend.

III. — TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission a procédé, le 20 novembre, à l'audition de M. André Bord, Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1975.

Le Ministre a indiqué que les crédits en question, dépassant 9,5 milliards, seront en augmentation de 15,44 % par rapport à ceux de 1974.

Malgré l'éloignement dans le temps des conflits passés, la croissance s'explique principalement par l'indexation générale des pensions de guerre, les concessions de nouvelles pensions et l'aggravation de celles qui ont été précédemment attribuées ; l'appareillage des mutilés devra également faire l'objet d'un effort particulier en 1975 ; dans le même temps, la connaissance statistique et informatique sera dotée de moyens accrus.

Enfin, par une mesure tout récemment annoncée, la retraite du combattant au taux actuel sera désormais majorée et indexée par référence à l'indice 9. Mais l'action du ministère n'est, de loin, pas limitée au secteur strictement budgétaire.

La reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens d'Afrique du Nord est dès maintenant pratiquement acquise.

La levée des forclusions fait actuellement l'objet des derniers accords et pourrait intervenir dès 1975.

Un projet de loi améliorant la situation des internés sera déposé au cours de la présente session ; la suppression de l'échelonnement du droit à la retraite anticipée des anciens prisonniers de guerre et autres anciens combattants sera effective dès le 1^{er} janvier 1975 ; la fixation à 500 points indiciaires de la pension de certaines veuves de guerre est désormais sur le point de produire tous ses effets avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1974.

Deux points restent à régler, dont le premier — le relèvement de la retraite mutualiste du combattant — fera l'objet d'un amendement avant la fin de la procédure de discussion budgétaire pour 1975.

S'agissant du problème du rapport constant, un groupe de travail a été réuni à diverses reprises ; l'indexation des pensions ne semble pas en cause, mais bien plutôt leur niveau. Les travaux du

groupe de travail ont été suspendus dans l'attente des résultats d'une concertation plus générale recherchée maintenant depuis le printemps dernier.

Evoquant le projet de plan quadriennal proposé par l'U.F.A.C. (Union fédérale des associations de combattants), on ne peut omettre de prendre son coût en considération : 3 milliards de francs.

Le Ministre espère que les difficultés actuelles, surgies entre le ministère et cette organisation, n'empêcheront pas la concertation de porter ses fruits et disparaîtront à bref délai.

M. Sauvageot, rapporteur spécial de la Commission des Finances, a rappelé le contact qu'il a pu prendre, au nom de cette Commission, avec M. Fourcade, Ministre de l'Economie et des Finances ; on peut penser que cette rencontre a permis la mise au point du relèvement du plafond de la retraite mutualiste ; M. Sauvageot a insisté pour que des membres du Parlement soient associés à l'entreprise de concertation évoquée par le Ministre.

M. Schwint, remplaçant le Président Souquet, rapporteur, momentanément empêché, a, lui aussi, demandé la représentation du Parlement au sein des groupes de travail ; il a déploré qu'il faille toujours, en quelque sorte, « arracher » les améliorations apportées au sort des diverses catégories de victimes de guerre ; il a demandé des précisions sur les causes du retard apporté à l'exécution de la mesure permettant à certaines veuves de guerre de bénéficier de pensions au taux de 500 points (art. 71 de la loi de finances n° 73-1150 pour 1974), et sur les moyens de rendre cette disposition moins restrictive.

Le Ministre a indiqué qu'il avait pris toutes dispositions pour une mise en application plus rapide des améliorations qu'il est, malgré tout, possible d'apporter progressivement à la situation d'une catégorie ou d'une autre de victimes de guerre.

A propos du débat sur le rapport constant, le Ministre a rappelé l'époque où ses prédécesseurs invoquaient devant le Parlement l'absence de tout problème juridique, dans la mesure où le Conseil d'Etat, déboutant les associations, avait implicitement validé la position du Gouvernement de l'époque. Il n'en demeure pas moins que le problème paraît devoir se situer dans un contexte plus général, plus vaste ; c'est dans cette optique qu'a été constitué le groupe de travail dont il a été fait état, et qui permettra peut-être de mettre fin à la fausse ou à la mauvaise querelle, dont les effets se prolongent depuis trop longtemps.

M. Méric a précisément invité le Ministre à résoudre le plus rapidement possible le litige portant sur le rapport constant ; il a

évoqué, ainsi que M. Rabineau, la situation des anciens de Rawa-Ruska qui, malgré les dispositions déjà prises, n'est pas encore convenablement réglée.

M. Touzet a insisté sur l'urgence des réformes à entreprendre, si on souhaite véritablement qu'un nombre appréciable de combattants ou d'ayants droit puisse en bénéficier ; il s'agit en particulier des anciens de 1939-1945 qui ne perçoivent pas la retraite du combattant au taux fort en qualité de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité : celle-ci n'est pas toujours accordée ou refusée dans des conditions vraiment équitables ; le problème ne peut se résoudre que par le retour à la parité intégrale.

M. Schwint a, à nouveau, indiqué qu'à son sens les conditions mêmes d'attribution de la pension de veuve calculée sur la base de l'indice 500 étaient trop restrictives.

La Commission a procédé, le **21 novembre**, à l'examen de l'avis sur le projet de loi de finances pour 1975 (Anciens combattants), présenté par M. Schwint au nom du Président Souquet, rapporteur pour avis, empêché. M. Schwint a rapidement rappelé les grandes lignes du budget prévu pour 1975 :

- taux de progression voisin du pourcentage de croissance de l'ensemble du budget national et du taux d'érosion monétaire ;
- crédit supplémentaire consacré à l'appareillage des mutilés ;
- augmentation de la dotation consacrée à l'aide directe aux anciens combattants ;
- ajustement aux besoins réels de l'Office national ;
- crédit de 300 millions pour l'application du rapport constant.

M. Schwint a ensuite dressé un inventaire des mesures attendues depuis longtemps, dont la liste est encore beaucoup trop longue, puis cité quelques réformes acquises après une longue lutte de la Commission et du Sénat.

M. Sauvageot, rapporteur spécial de la Commission des Finances, a souligné l'importance de la très prochaine levée des forclusions, de la fixation à 9 points indiciaires du montant de la retraite du combattant à son taux minimum.

MM. Gravier et Rabineau ont exprimé le souhait que le Gouvernement confirme en séance publique les déclarations faites au cours de la réunion précédente par le Secrétaire d'Etat.

M. Talon a suggéré la présentation de conclusions assorties de réserves, dans l'attente de la confirmation expresse devant le Sénat des promesses faites par le Gouvernement.

M. Le Jeune, évoquant le problème de l'échelonnement dans l'application de la loi sur la retraite professionnelle anticipée des anciens prisonniers de guerre, a manifesté sa réserve sur des engagements simplement verbaux et sa nette préférence pour leur matérialisation dans des textes précis.

M. Touzet a demandé que toutes dispositions soient prises pour que les mesures annoncées pour les régimes de base soient rapidement étendues aux régimes complémentaires.

Après intervention de MM. Bohl, Mathy et Moreigne et sur proposition de son président, la Commission a décidé de soumettre les crédits des anciens combattants à l'appréciation du Sénat en chargeant son rapporteur de demander au Secrétaire d'Etat des engagements précis sur la réalisation concrète de promesses récentes dont il n'a pas pu être tenu compte dans le rapport.

CONCLUSION

Un projet de budget décevant ;
quelques réformes satisfaisantes ;
des espoirs qu'il conviendrait de concrétiser rapidement...

Telles sont les impressions éprouvées par votre Commission des Affaires sociales au moment où elle avait à connaître des propositions budgétaires pour 1975.

Telles sont aussi les conditions dans lesquelles, sous réserve de la confirmation par le Gouvernement des engagements pris devant elle, elle soumet à l'appréciation du Sénat le présent avis et les crédits du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants pour 1975.