

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet
de loi de finances pour 1977, 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 ; Jean Amelin, Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Gabriel Calmels, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, 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, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 6), 2530 (tome V) et in-8° 555.

Sénat : 64 et 65 (tomes I, II et III, annexe 3) (1976-1977).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Avant-propos	3
PREMIERE PARTIE. — Présentation rapide du budget	4
I. — <i>Les moyens des services</i>	4
II. — <i>Les interventions publiques</i>	5
DEUXIEME PARTIE. — Le budget dans son environnement ; ses insuffisances, ses silences et ses lacunes	8
I. — <i>L'environnement</i>	8
II. — <i>Les insuffisances, les silences et les lacunes</i>	9
1. — <i>Le problème du rapport constant</i>	9
2. — <i>La situation des veuves et des ascendants de guerre</i>	10
3. — <i>La réunification des taux de la retraite du combattant</i>	11
4. — <i>Les « anciens d'Afrique du Nord »</i>	11
5. — <i>La levée des forclusions</i>	12
6. — <i>Les cheminots anciens combattants</i>	13
7. — <i>Les personnels du Ministère et de l'Office national</i>	13
8. — <i>Problèmes divers</i>	14
TROISIEME PARTIE. — Les travaux de la commission	16
I. — <i>Compte rendu des réunions</i>	16
II. — <i>Commentaires sur la portée des amendements présentés par la commission</i>	18
Conclusion	21
Amendements présentés par la commission	22

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget qui nous est soumis pour les Anciens Combattants et Victimes de guerre au titre de 1977 prévoit des crédits dont le montant, après le vote par l'Assemblée Nationale et, en deuxième délibération, le 20 novembre 1976, d'une majoration de 90,45 millions de francs permettant de porter à 24 points indiciaires le taux encore variable de la retraite du combattant, s'élève à 10,942 milliards de francs.

Avec un accroissement théorique un peu supérieur à un milliard mais en réalité de 480 millions de francs seulement si on prend pour référence les crédits effectivement ouverts au cours de 1976, le taux de croissance de ce budget ne sera que de 3,5 %, alors que le budget général de l'Etat, considéré dans sa globalité, augmentera d'environ 13,7 %.

Le budget des Anciens combattants, qui représentera un peu plus de 3,15 % du budget national au lieu de 3,4 % en 1975, subira donc un « freinage » relatif supérieur à 10 %.

Le rapprochement de ces proportions, le caractère limité des « mesures nouvelles » véritablement dignes de ce nom expliquent sans doute le caractère morose des débats du 2 novembre dernier devant l'Assemblée Nationale.

Nous ajouterons que la lecture des statistiques retraçant la cadence de disparition de nos camarades est tristement éloquente : près de 3 % en moyenne entre 1973 et 1974, plus de 3,1 % entre 1974 et 1975, 3,2 % entre 1975 et 1976 ; ce pourcentage sera sans doute encore plus élevé entre l'année qui s'achève et celle qui vient.

Si le budget des Anciens combattants occupe dans le budget général de l'Etat une place qui recule chaque année — il passera en un an du quatrième au huitième des budgets civils — il n'en reste pas moins important. Il est bon que la nation se souvienne du prix des sacrifices consentis à de multiples reprises par les meilleurs de ses fils pour assurer à la fois sa survie et sa liberté.

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 quotidien de l'Administration centrale, des services extérieurs, de l'Institution nationale des Invalides et de l'Office national des Anciens combattants.

Les crédits du titre III, qui regroupe ces dépenses, passeront de 282 à 394 millions de francs en 1977, en augmentation de 112 millions de francs par rapport à 1976.

Représentant 2,88 % du budget total du Secrétariat d'Etat en 1976, il constituera 3,63 % de celui de 1977.

Il convient à ce propos de noter le caractère pour une bonne part artificiel de cette croissance de 39,6 % entre 1976 et 1977 : elle résulte en effet :

— pour un montant de 73 millions de francs, d'un simple jeu d'écritures comptables, le Secrétariat d'Etat supportant directement une participation aux charges du Fonds spécial des ouvriers de l'Etat et aux charges des pensions, préalablement inscrites au budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances ;

— à raison de 21 millions de francs, de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des traitements prises dès 1976.

Pour l'essentiel, les autres modifications apportées aux crédits votés pour 1976 sont la simple conséquence de divers aménagements d'ordre secondaire apportés aux grilles indiciaires par des textes dont l'application s'échelonne sur plusieurs années et de quelques

améliorations de détail apportées, par transformation d'emplois ou augmentation d'indemnités, à la situation de certains personnels civils ou militaires.

Nous relèverons quelques mesures susceptibles d'améliorer la qualité des services rendus par le Secrétariat d'Etat à ses ressortissants :

— le recours aux moyens informatiques récemment mis en place doit permettre une accélération des procédures de mise en œuvre des droits des intéressés et une meilleure connaissance statistique de l'action de l'administration ;

— la prise en charge des frais de formation professionnelle dans les écoles de l'Assistance publique d'élèves infirmières qui seront ensuite affectées à l'Institution nationale des Invalides ;

— la poursuite de l'effort de rénovation et d' « humanisation » de l'Institution nationale, entrepris grâce à une première tranche de 12 millions de francs prévue par la troisième loi de finances rectificative pour 1975 sur un programme global de 32 millions de francs ;

— la création de 16 emplois d'assistantes sociales dans les services départementaux de l'Office national « en vue d'actualiser l'action sociale » de celui-ci.

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 et allocations complémentaires, 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 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 ; l'ajustement doit conduire à une économie de 63 millions de francs ;

b) Prévoit, sous les réserves que nous évoquerons dans la partie suivante de cet avis, l'incidence en année pleine de l'application de la règle du « rapport constant » entre rémunérations dans la Fonction publique et pensions de guerre ; la dépense nouvelle atteindra 415 millions de francs au titre des mesures acquises, 370 millions de francs au titre des mesures nouvelles, soit au total 785 millions de francs ;

c) Ne comporte, au titre des mesures nouvelles, que quatre postes en augmentation relativement substantielle par rapport aux crédits correspondants de 1976 : ceux qui, destinés à l'appareillage des mutilés, passeront de 27 à 29,5 millions de francs ; ceux qui permettront de porter de 15 à 24 points le montant de la retraite du combattant ; le coût de cette mesure a été estimé à 95,5 millions de francs ; ceux qui permettront le renforcement de l'action sociale de l'Office national grâce à une contribution de l'Etat majorée de 3 millions de francs ; ceux qui, au titre des dépenses de santé (sécurité sociale et soins médicaux gratuits) augmenteront de 145,6 millions de francs.

Au total, les crédits d'intervention du Secrétariat d'Etat connaissent une évolution qui les situe sur la résultante des forces 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.

Sans pénétrer trop avant dans le domaine des chiffres, nous nous bornerons à donner la traduction budgétaire globale de ces différents courants : les crédits du Titre IV atteindront 10,55 milliards de francs, en augmentation de 472,5 millions de francs sur

les services votés de 1976 ; 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 1976 et 1977, augmenté, en valeur nominale, de 3,7 % seulement. C'est évidemment très peu si on se réfère à l'évolution, dans le même temps, de la valeur de notre monnaie.

Ainsi se présente, dans ses très grandes lignes, le projet le budget des Anciens combattants et Victimes de guerre pour 1977.

DEUXIEME PARTIE

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

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 reconanitra volontiers qu'après tant d'années d'immobilisme et de refus un certain effort 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 l'alignement des droits à pension des déportés politiques sur ceux des déportés résistants, 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, l'amélioration du droit à pension des internés, la levée des forclusions. Malgré l'imperfection, l'étalement excessif dans le temps ou, sur plusieurs points, le caractère incomplet de plusieurs des dispositions en cause, sur lesquelles nous reviendrons dans les pages suivantes, il convient de prendre acte de ce qu'une certaine volonté de déblocage s'est manifestée depuis quelques années déjà ; votre commission le fait, tout en

considérant que cette volonté 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.

Votre rapporteur avait à ce propos, dans son avis de l'an dernier, reproduit certains extraits tout à fait caractéristiques de ce qu'avaient écrit avant lui Mme Cardot et M. Lambert.

Tout cela, mes chers collègues, demeure vrai en 1976. Bien qu'un groupe de réflexion ait été constitué il y a quelques mois, ses travaux semblent avoir été interrompus avant même que d'avoir véritablement commencé.

Nous souhaitons que, sous cette forme ou sous tout autre, la concertation se poursuive en évoluant de l'information vers la proposition et vers la décision, chacun des partenaires 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.

Une réunion tripartite d'information s'est certes tenue le 23 juin 1976 à l'initiative et sous la présidence du Secrétaire d'Etat. Votre rapporteur pour avis et M. Sauvageot, rapporteur spécial, ont eu l'honneur d'y représenter le Sénat. Qu'il me soit permis de dire que, si les débats ont conservé le caractère courtois qui s'imposait, rien de positif n'est encore sorti de cette rencontre bien que, semble-t-il, le Président de la République ait formellement souhaité que le Gouvernement procède à une nouvelle étude du problème.

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

Il va sans dire qu'elle préoccupe votre commission, à un double point de vue, depuis bien des années.

a) *Montant indiciaire des pensions.*

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, bien qu'étalé dans le temps, devait malheureusement être 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 fait l'objet d'aucune amélioration.

Votre commission estime 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 considère comme un dû.

Elle insiste peut-être plus encore pour qu'un geste de solidarité nationale soit accompli dès 1977 en faveur des ascendants, que la vie laisse souvent si démunis et dont la plupart atteignent maintenant un grand âge.

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

b) *Plafonds de ressources.*

Il convient, 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 droit à réparation est conditionnée 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 réparation prévues par la loi.

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

Chacun se souvient des conditions dans lesquelles fut, en 1958, 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.

L'un de ces aménagements consista dans le retour à l'indexation d'un taux 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.

Après la seconde délibération sur le projet de budget pour 1976, à laquelle a procédé l'Assemblée Nationale le 19 novembre 1975, l'indice fut porté de 9 à 15 points à compter du 1^{er} janvier 1976.

Il importe qu'un nouveau pas soit fait, dès 1977, pour un retour intégral à la parité promise pour 1978.

4. — 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) Il est nécessaire d'accélérer l'établissement de la liste des unités combattantes qui, malgré l'effort certain constaté ces der-

niers mois, menace, en l'état actuel des choses, d'exiger un très long délai alors que celui d'un an, ou de deux années au plus nous semble devoir être un maximum ;

b) Il est urgent de mettre la « Commission des Experts » en mesure d'aboutir rapidement à des solutions positives du problème des « paramètres de rattrapage » ;

c) La substitution, sur les titres de pensions des anciens d'A. F. N., de la mention « Opérations d'Afrique du Nord » à la mention « Hors guerre » semble avoir été adoptée dans son principe. Elle doit entrer rapidement en application pratique ;

d) Il semble, malgré 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, 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) ;*

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

5. — LA LEVÉE DES FORCLUSIONS

Réalisée par le décret n° 75-725 du 6 août 1975, elle a, dans une très large mesure, satisfait 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.

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

Nous convenons bien volontiers qu'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 Combattant volontaire de la Résistance ? C'est une question que nous posions déjà l'année dernière et qui n'a pas, à notre connaissance, reçu de réponse.

b) *Distinctions honorifiques.*

Si l'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 avaient 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 ».

Votre commission a enregistré avec satisfaction les mesures positives prises sur le premier point en 1976 ; elle insiste pour que le second soit également traité dans un esprit libéral.

6. — LES CHEMINOTS ANCIENS COMBATTANTS

Malgré les aménagements intervenus ces dernières années, leur situation demeure défavorable — notamment celle des agents des réseaux secondaires — si on la compare à celle de leurs camarades de la Fonction publique et d'autres organismes du secteur parapublic.

Bien que, là encore, le Secrétariat d'Etat ne soit pas véritablement maître d'œuvre en la matière, nous considérons qu'il lui appartient, 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 ET 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'Afrique du Nord;
- 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, subsistent 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 évolutif par séquences 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 paramédical 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 semblait, l'an passé, dans cette double perspective, pouvoir constituer une solution satisfaisante. La solution du problème est-elle maintenant esquissée ?

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, au cours de l'année 1975, l'objet 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 réaffirme 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 notre Ordre national aurait été 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 TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — **Compte rendu des réunions.**

Le 4 novembre 1976, la Commission des Affaires sociales a procédé à l'audition de M. André Bord, Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants.

L'action qu'il se propose de mener se développera autour des quelques constatations de base suivantes :

— les crédits initialement inscrits sont, dans la proportion de 97 %, destinés à l'action directe auprès des diverses catégories de victimes de la guerre ;

— malgré la disparition progressive des ressortissants les plus âgés, des crédits nouveaux sont toujours nécessaires en raison de l'amélioration régulière de la législation ;

— la place du budget des anciens combattants dans le budget général est certes importante mais n'est pas, à elle seule, significative de l'action menée par les Pouvoirs publics en faveur des anciens combattants ; ceux-ci bénéficient en effet, bien entendu, des mesures sociales prises en faveur de nombreuses catégories de Français ;

— la majeure partie de l'augmentation prévue pour le budget de 1977 sera consacrée à l'application normale du rapport constant ;

— l'effort financier consenti à l'égard des victimes de guerre ne peut être pleinement valorisé que s'il se situe dans le contexte d'un enrichissement permanent de la qualité des rapports humains entre l'administration et ses ressortissants ; le Secrétariat d'Etat y portera toute son attention en 1977.

Le Secrétariat d'Etat bénéficiera, en 1977, d'une amélioration substantielle de ses moyens informatiques et statistiques. L'Institution nationale des Invalides est, de son côté, en pleine rénovation, selon un programme qui s'échelonne sur trois ans. Le Gouvernement s'est fixé, chacun le sait, des objectifs de législature parmi lesquels on doit essentiellement mentionner la promotion des pen-

sions, consistant dans l'ensemble de toutes les mesures qui permettent aux pensionnés d'occuper une place plus digne dans notre société.

Le Secrétaire d'Etat a, à ce propos, rappelé l'esprit dans lequel il a entendu situer la « réunion tripartite d'information » du 23 juin 1976 qui a, malgré ses imperfections, permis d'éclaircir le débat sur le rapport constant entre pensions de guerre et rémunérations dans la Fonction publique.

Le Ministre a confirmé la promesse du retour à la parité intégrale des taux de la retraite du combattant pour 1978 ; en 1977, sera réalisée l'avant-dernière étape, qui se matérialisera par une augmentation de 9 points indiciaires du montant de la retraite.

Après son exposé d'ensemble, M. André Bord a répondu aux questions qui lui ont été posées :

— par M. Souquet, président et rapporteur pour avis de la commission, sur l'analyse des mérites et inconvénients respectifs de la thèse du « plan quadriennal » présentée par l'U. F. A. C. (Union fédérale des Associations de combattants) et de celle des « objectifs de législation » soutenue par le Ministre ;

— par M. Schwint, sur l'absence de « mesures nouvelles » véritablement dignes de ce nom dans le projet de budget pour 1977 et sur le caractère des rapports entre les Pouvoirs publics et les grandes organisations du monde combattant ; ils sont très certainement, dans la réalité, moins harmonieux qu'on pourrait le croire à la lecture des diverses notes d'information publiées par le Secrétaire d'Etat ;

— par M. Talon, sur la nécessité d'améliorer la qualité des rapports humains entre l'administration et ses ressortissants et de libéraliser le régime des distinctions honorifiques en faveur des plus âgés et des plus méritants de nos anciens combattants ;

— par M. Marie-Anne, sur la situation particulière des Résistants dans les Départements d'Outre-Mer, en faveur desquels on n'a certainement pas consenti tous les efforts nécessaires et justifiés ;

— enfin, par M. Touzet, sur l'opportunité qu'il y aurait à aligner les dates officielles de début et de fin des combats d'Afrique du Nord pour l'attribution de la carte du combattant et du diplôme de reconnaissance.

Le 16 novembre 1976, la Commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par son président, M. Marcel Souquet.

A l'issue d'un débat auquel ont notamment pris part MM. Schwint, Gravier, Rabineau et Moreigne, le projet d'avis a été adopté. Au terme de ses conclusions les crédits seront soumis à l'appréciation du Sénat, assortis d'une série d'amendements tendant à porter, à compter du 1^{er} janvier 1977 :

— de 170 à 180 points l'indice de référence pour le calcul du rapport constant ;

— de 457,5 à 470 points le montant indiciaire de la pension au taux normal de la veuve du soldat ;

— de 205 et 105 points à 269 et 134,5 points le montant indiciaire des pensions d'ascendant.

A également été adopté un amendement ayant pour objet de rétablir partiellement, à compter du 1^{er} janvier 1977, la proportionnalité des pensions de 10 à 100 %.

II. — Commentaires sur la portée des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

Comme cela est rappelé dans la conclusion du présent avis, votre rapporteur pour avis a pensé qu'il n'était pas possible de voir se prolonger l'état de crise permanente et l'incompréhension réciproque qui existent depuis trop longtemps entre les Pouvoirs publics et « le monde combattant ».

Pour employer un néologisme désormais courant, nous pensons qu'il convient et qu'il est relativement aisé de « dédramatiser » la situation, pour peu que, de chaque côté, on soit disposé à faire le geste que l'autre partenaire attend.

Les amendements qui suivent ont été conçus dans cet esprit, avec l'ambition de favoriser les premiers pas d'une détente qui passe par des propositions à la fois constructives et limitées dans leur ampleur.

Premier amendement. — Il est relatif au problème du parallélisme institué par l'article L. 8 bis du Code entre les rémunérations dans la Fonction publique et le montant des pensions de guerre. Nous nous garderons de rouvrir une polémique qui n'a que trop duré sur l'application du « rapport constant » ; considérant qu'en cette affaire tous les interlocuteurs en présence ont à la fois tort et raison et qu'il faut maintenant trouver une solution, nous propo-

sons une formule qui est de nature à favoriser le déblocage que nous souhaitons : elle consiste dans le « rattrapage », sur la base de 11 points indiciaires, à dater du 1^{er} janvier 1977, de l'ensemble des pensions de guerre prévues par le Code des pensions militaires d'invalidité.

Deuxième amendement. — Chacun connaît le problème des pensions de veuves de guerre : elles devraient bénéficier, depuis le vote de la loi du 31 décembre 1928 (art. L. 49 du Code) d'une pension au taux normal *au moins* égale à la moitié de la pension d'un invalide à 100 % du même grade que le mari décédé.

Malgré la mesure partielle prise par l'article 71 de la loi de finances pour 1974, la réalité est toute différente puisque les indices respectifs de la veuve d'un soldat et de l'invalide soldat sont, l'un, de 457,5 points, l'autre de 1 000 points.

Nous proposons là encore un geste de rattrapage limité dans son ampleur mais symbolique. Renouant avec une pratique trop hâtivement interrompue en 1967, nous proposons de majorer en 1977 le taux de référence des pensions de veuve de 12,5 points, en le portant à 470 points.

Troisième amendement. — La situation des parents qui ont perdu un ou plusieurs enfants à la guerre ou par suite de faits de guerre est toujours dramatique sur le plan affectif. Elle l'est souvent aussi sur le plan matériel, ces parents se trouvant, à un âge où tant de Français peuvent enfin songer à se reposer après une vie d'activité professionnelle, privés non seulement de l'affection mais de l'aide de leurs enfants disparus. L'article 77 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975) avait prévu une très légère amélioration de leur sort en augmentant leurs pensions de 5 points. Mais en considérant la valeur la plus récente du point, cette majoration apparaît comme extrêmement faible, puisque son montant est de 106,90 F par an, soit 26,72 F par trimestre.

La modicité de l'effort consenti pour 1976 nous pousse à demander qu'il soit repris et légèrement accentué en 1977 ; nous ne pouvons en effet oublier que l'idéal à atteindre est l'indice 333, soit le tiers de la pension de l'invalide à 100 %.

Quatrième amendement. — Les dispositions proposées, qui constituent en réalité un ensemble ont pour objectif le retour à la proportionnalité des pensions de 10 % à 100 % telle qu'elle avait été prévue par le texte de base en la matière, loi du 31 mars 1919.

Sachant que tout n'est pas possible dans l'immédiat, il s'agirait seulement pour nous d'esquisser un pas dans cette voie en 1977.

CONCLUSION

Comment se présente, Mesdames et Messieurs, le projet de budget des Anciens combattants ? Il nous apparaît comme un budget de gestion raisonnable, à propos duquel, si on voulait demeurer sur ce plan strict, on ne pourrait sans doute pas formuler beaucoup de critiques.

Mais nous considérons que d'assez nombreux problèmes attendent encore, à ce jour, une solution. Faut-il, pour s'en convaincre, se référer aux conclusions des travaux de toutes les grandes organisations représentatives ? Aucune, à notre connaissance, ne se déclare intégralement satisfaite. C'est la preuve qu'un effort d'imagination demeure à accomplir pour rendre moins sensible et moins perceptible le malaise que chacun constate.

Nous ne sommes pas de ceux qui demandent « tout et tout de suite », mais nous ne sommes pas non plus du nombre de ceux qui peuvent accepter que, lorsqu'une discussion est difficile, chacun des interlocuteurs reste campé sur des positions qu'il n'entend assouplir ou modifier à aucun prix ni sous aucune forme.

Votre commission déplore l'existence de la situation tout à fait figée qu'elle constate et le caractère à son avis trop formel de certaines dissensions portant peut-être avant tout sur le vocabulaire.

Désireuse de participer à l'effort de rapprochement qui s'impose, puisque telle est sa potentialité en période de discussions budgétaires, elle propose au Sénat un ensemble de quelques amendements qui, loin de régler tous les problèmes, en constituent cependant une approche constructive et indiquent dans quelles directions principales il est possible d'espérer trouver l'apaisement général qu'elle appelle de tous ses vœux.

Telles sont les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales soumet à l'approbation du Sénat les crédits du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants pour 1977 et les amendements suivants.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 72.

Amendement : Insérer, après l'article 78 nouveau, un article additionnel ainsi conçu :

Article additionnel. — Dans l'alinéa premier de l'article L. 8 bis du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'indice 180 est substitué à l'indice 170.

Article additionnel après l'article 72.

Amendement : Insérer, après l'article 78 nouveau, un article additionnel ainsi conçu :

Article additionnel. — Dans l'alinéa premier de l'article L. 50 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'indice de pension 470 est substitué à l'indice 457,5.

Article additionnel après l'article 72.

Amendement : Insérer, après l'article 78 nouveau, un article additionnel ainsi conçu :

Article additionnel. — I. — Dans l'alinéa premier de l'article L. 72 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les indices 269 et 134,5 sont substitués respectivement aux indices 205 et 105.

II. — Le second alinéa de l'article L. 72 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est supprimé.

III. — Dans le troisième alinéa de l'article L. 72 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'indice 269 est substitué à l'indice 205.

Article additionnel après l'article 72.

Amendement : Insérer, après l'article 78 nouveau, un article additionnel ainsi conçu :

I. — Le tableau figurant à l'alinéa premier de l'article L. 9-1 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est modifié comme suit :

DEGRE d'invalidité (en pourcentage).	INDICE DE PENSION défini à l'article L. 8 bis du code.	DEGRE d'invalidité (en pourcentage).	INDICE DE PENSION défini à l'article L. 8 bis du code.
10	47,20	60	307,20
15	70,80	65	333,05
20	94,40	70	358,90
25	118	75	384,75
30	153,60	80	410,60
35	179,45	85	681,25
40	204,55	90	783,75
45	230,40	95	891,50
50	255,50	100	1 000
55	281,35		

II. — Le taux des allocations aux grands mutilés fixé par l'article L. 38 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est modifié comme suit :

NUMEROS	DIAGNOSTIC ou pourcentage.	INDICE (article 8 bis).
17	85 %	181,05
18	90 %	251,55
19	95 %	311,85
20	100 %	372