

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1965.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le
projet de loi de finances pour 1966, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Par Mme Marie-Hélène CARDOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, Lucien Grand, Roger Lagrange, vice-présidents ; Marcel Lambert, Louis Roy, François Levacher, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Emile Aubert, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Maurice Bayrou, Daniel Benoist, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Adolphe Dutoit, Abel Gauthier, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Levêque, Robert Liot, Henri Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Alain Poher, Alfred Poroï, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexe 6), 1631 et in-8° 423.

Sénat : 30 et 31 (tomes I, II et III, annexe 6) (1965-1966).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les grandes masses du budget.....	3
II. — Les mesures législatives.....	4
III. — Les travaux, remarques et observations de la Commission.....	5
1. — Inventaire de quelques problèmes réclamant une solution.....	8
a) Présentation au Parlement d'un projet de plan quadriennal..	8
b) Mesures mettant fin au litige sur le rapport constant.....	9
c) Attribution de la carte du combattant à certains anciens d'Algérie	9
d) Forclusions	9
2. — Absence de renseignements statistiques sur les ressortissants du Code.....	11
3. — Le budget de l'Office National des Anciens Combattants.....	12
IV. — Conclusions	13
Amendements	14

Mesdames, Messieurs,

Une nouvelle fois, votre Commission des Affaires sociales m'a confié l'honneur de rapporter en son nom, devant le Sénat, son avis sur le budget des anciens combattants.

Sans plus attendre, il convient d'observer que nous sommes en présence d'un document de routine, ne comportant guère d'innovations, surtout dans le sens des réformes et améliorations légitimement attendues par les ressortissants du Code des Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

I. — Les grandes masses du budget.

Selon les prévisions initiales du Gouvernement, matérialisées par le projet de loi de finances enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale, le 14 septembre dernier, sous le n° 1577, l'ensemble des crédits affectés au Ministère des Anciens Combattants était fixé à un total de 5.073.157.223 F, contre 4.936.937.009 F pour 1965, soit une augmentation de 136.220.214 F ou 2,7 %.

Il suffit de se souvenir que l'augmentation correspondante, en 1964, avait atteint 10,8 % et 5,2 % en 1965 et de savoir que l'augmentation du budget général de 1966 atteindra le taux global de 7 %, pour pouvoir valablement affirmer que le Gouvernement nous présente un budget restrictif, orienté vers une récession d'autant plus nette que ces 2,7 % d'augmentation théorique sont loin de compenser la hausse du coût de la vie intervenue au cours de l'exercice qui s'achève.

Après des escarmouches de procédure au cours de la discussion de l'Assemblée Nationale, et devant la menace précise d'un conflit entre la majorité de cette Assemblée et le Gouvernement, celui-ci a accepté de reconsidérer, très partiellement, il est vrai, sa position en demandant une seconde délibération.

A la suite des transferts ainsi opérés d'un titre à un autre, le tableau suivant peut être établi pour présenter les grandes masses du budget des anciens combattants :

	1966 Mesures acquises.	1966 Mesures nouvelles.	1966 Total.	1965 Total.	RAPPORT 1966-1965.
Moyens des services :					
Titre III	+ 4.359.689	— 6.289.475	121.703.664	123.633.450	— 1.929.786
Interventions publiques :					
Titre IV	+ 59.600.000	+ 87.550.000	4.960.453.559	4.813.303.559	+ 147.150.000
Total	+ 63.959.689	+ 81.260.525	5.082.157.223	4.936.937.009	+ 145.220.214

Telles sont les perspectives budgétaires proprement dites qu'offre le Gouvernement pour 1966.

Que recouvrent-elles en réalité ? Il faut, pour le savoir, se reporter tout d'abord aux quelques « mesures législatives » qui constituent la matière des articles 57, 58, 59 (et, sans incidence sur le budget du Ministère des Anciens Combattants, l'article 61) du projet de loi de finances.

II. — Les mesures législatives.

Les articles qui viennent d'être énumérés contiennent ce que le Gouvernement appelle les « mesures nouvelles » de son budget. En fait, nous allons voir que, sur ces trois articles, un seul, le dernier, innove véritablement, puisque les deux autres ont simplement pour objet d'harmoniser deux dispositions du Code des Pensions militaires d'invalidité avec celles du Code des Pensions civiles et militaires de retraite, tel qu'il résulte de la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964.

Il n'y a pas, à notre sens, lieu de tirer une fierté particulière d'accorder aux invalides de guerre le même délai de prescription des arrérages de pensions que celui donné maintenant à tous les pensionnés de la fonction publique ! Pas plus d'abandonner, enfin, les conditions d'âge et de ressources exigées, jusqu'alors, pour le recouvrement de leur droit à pension, des veuves de guerre remariées redevenues veuves ou divorcées ou séparées de corps, pour aligner leur situation sur celle désormais faite aux veuves de fonctionnaires se trouvant dans le même cas.

La première mesure coûtera 600.000 F, la seconde 3.050.000 F, selon les estimations faites.

En ce qui concerne cette dernière, qui fait l'objet de l'article 59, votre Commission vous proposera, d'ailleurs, un amendement tendant à donner son véritable sens à cet article, puisqu'il peut ne pas s'agir obligatoirement du « second », mais d'un « nouveau » mariage.

L'article 59 du projet de loi constitue la seule mesure véritablement nouvelle que comporte le budget pour 1966, et que demande le Sénat depuis déjà deux ans.

Nous nous réjouissons évidemment de savoir que désormais l'allocation spéciale (945 F par an selon la valeur du point indiciaire au 1^{er} octobre 1965), prévue par l'article 53 de la loi de finances pour 1964, sera accordée à certaines veuves de guerre satisfaisant cumulativement à quatre conditions :

— que le mari ait été atteint d'une invalidité de guerre telle que le besoin de l'aide constante d'une tierce personne lui ait été officiellement reconnu ;

— qu'il ait été également bénéficiaire de l'allocation spéciale n° 5 *bis b* ;

— qu'elles-mêmes soient âgées de plus de 60 ans ;

— qu'elles justifient d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant une durée désormais fixée à 15 ans au lieu des 25 années exigées antérieurement.

Mais il vous suffira de savoir que moins de 300 veuves de guerre bénéficieront de cet article, et que cette disposition représente à elle seule l'unique des satisfactions données par le Gouvernement à l'ensemble des anciens combattants, pour comprendre la mauvaise humeur de ces derniers, les péripéties qui ont émaillé la discussion à l'Assemblée Nationale même et l'insatisfaction profonde de votre Commission des Affaires sociales.

III. — Les travaux, remarques et observations de la Commission.

Après avoir entendu, au cours d'une séance précédente, les observations préliminaires de son Rapporteur pour avis, la Commission a procédé le mercredi 20 octobre à l'audition de M. Jean Sainteny, Ministre des Anciens Combattants et Victimes de Guerre.

Celui-ci a tout d'abord exposé que pour la première fois le titre III du budget de son Ministère serait en diminution, alors que le titre IV reste en augmentation par rapport à l'exercice précédent.

Le Ministre a démenti de façon catégorique les bruits selon lesquels les pensions de guerre pourraient être différenciées par catégories de revenus et seraient remises en cause les réductions accordées aux invalides sur le prix des transports S. N. C. F.

Le Rapporteur pour avis a attiré l'attention sur certains des problèmes les plus préoccupants :

- pensions des grands invalides ;
- taux de pension des veuves et alignement des deux codes de pensions en ce qui concerne cette catégorie de victimes de guerre ;
- anciens combattants d'Algérie ;
- mise à la retraite anticipée des anciens déportés ;
- menaces planant sur les possibilités d'action de l'Office national des Anciens Combattants : personnes âgées, bénéfice de la Sécurité sociale à de nouvelles catégories de ressortissants, etc.

M. Brousse, Rapporteur spécial de la Commission des Finances, a posé deux questions au Ministre, lui demandant :

- si, compte tenu de l'insuffisance des mesures nouvelles en faveur des anciens combattants, il estime désormais satisfaites les revendications essentielles de ces derniers ;
- s'il considère véritablement que l'Office national et ses services départementaux sont en mesure d'accomplir leur mission malgré les compressions budgétaires prévues ;
- il a également demandé que les cimetières militaires soient mieux entretenus.

M. Bossus a posé des questions sur les maladies à évolution lente, sur la célébration du 8 mai et sur les intentions du Gouvernement en vue de la solution de l'ensemble des problèmes soulevés au cours des récentes assises du monde combattant.

M. Darou a déploré le non-respect par le Gouvernement de l'obligation légale de promouvoir un plan triennal pour l'amélioration de la situation des anciens combattants. Il a également soulevé les problèmes suivants : rapport constant, anciens d'Algérie, forclusions, retraite du combattant, connaissance statistique des

diverses catégories de ressortissants du Code des pensions permettant l'utilisation optimum des crédits affectés au paiement des pensions, fonctionnement de l'Office.

M. Bouneau a, lui aussi, évoqué la situation des anciens d'Algérie.

Le Ministre a répondu aux questions qui lui ont été posées, en apportant les précisions suivantes :

— certaines veuves bénéficieront d'une amélioration sans doute légère, mais incontestable, de leur situation ;

— il n'existe aucune menace de quelque nature que ce soit sur le principe de l'existence de l'Office national ; il s'agit simplement de ramener les structures administratives de l'Office à l'échelle de besoins qui sont en diminution ; le reclassement des personnels visés par les suppressions d'emplois sera intégralement assuré ;

— le Gouvernement espère reprendre dès l'an prochain le programme d'amélioration régulière de la situation des anciens combattants ;

— un programme est d'ores et déjà en application pour la réfection et l'entretien des cimetières militaires ;

— les forclusions visant les déportés et internés seront sans doute intégralement levées du 1^{er} janvier au 31 décembre 1966 ;

— la recherche de la solution appropriée au litige sur le « rapport constant » est activement poursuivie ;

— il est permis de penser que le 8 mai sera désormais célébré le 8 mai ;

— les crédits consommés sont depuis plusieurs années régulièrement supérieurs aux crédits évaluatifs destinés au paiement des pensions ;

— les revisions en aggravation, les transformations de pensions, les nouvelles pensions servies aux classes les plus jeunes des ressortissants du Code, compensent largement les économies résultant du décès de titulaires de pensions de guerre.

Le jeudi 21 octobre, la Commission a ouvert la discussion proprement dite du budget des Anciens Combattants pour 1966.

Il s'est très rapidement avéré qu'elle chargerait son Rapporteur pour avis d'insister sur un certain nombre de points lui apparaissant comme capitaux :

1. — INVENTAIRE DE QUELQUES PROBLÈMES RÉCLAMANT UNE SOLUTION

Depuis de nombreuses années, l'ensemble des Anciens Combattants groupés dans leurs mouvements représentatifs ont formulé un certain nombre de souhaits quant aux réformes qu'ils voudraient voir intervenir dans le statut qui les régit.

Dans l'avis n° 24 (session de 1963-1964) que j'avais eu l'honneur de présenter au Sénat, au nom de la Commission des Affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 1964, je m'étais efforcée de formuler et d'explicitier dans le détail de leur mécanisme, celles de ces revendications qui avaient semblé à la Commission dignes d'être retenues en priorité et qui appelaient une solution urgente.

a) *Présentation au Parlement d'un projet de plan quadriennal* en faveur des Anciens Combattants, expressément prévu par l'article 55 de la loi de finances pour 1962, que le Gouvernement persiste à ne pas vouloir appliquer se déroband ainsi à ses obligations légales les plus strictes.

Nous ne cesserons pas de rappeler le Gouvernement au respect de son devoir.

Ce plan devra, aux termes de la loi, assurer notamment :

— le rajustement des pensions de veuves de guerre, d'ascendants et d'orphelins qui depuis tant d'années ont cessé d'être calculées correctement par rapport à la pension du grand mutilé à 100 % ;

— la révision des barèmes d'indices de pensions pour les grands invalides et les mutilés à moins de 100 % ;

— le rétablissement de l'égalité des droits pour tous les titulaires de la carte du combattant et la revalorisation de la retraite sur la base d'une pension d'invalidité de 10 % à partir de 65 ans.

De ces prescriptions fixées par l'article 55, le Gouvernement en a effectivement respecté une : le paiement du pécule aux prisonniers de guerre de 1914-1918, sur la base d'un forfait unique de 50 francs pour chaque ancien prisonnier survivant.

Notre Commission s'est bien entendu félicitée de cette décision, mais elle proclame avec force que cet effort partiel et léger ne l'a nullement satisfaite sur le plan général.

Elle demande également l'extension du bénéfice de la Sécurité sociale aux catégories de ressortissants du Code qui en sont encore privées.

b) *Adoption de mesures pratiques permettant de mettre fin à l'insupportable litige sur l'application du principe dit du « rapport constant » entre traitements des fonctionnaires de l'Etat et pensions de guerre.*

Nous ne reviendrons pas sur la genèse ni sur les développements de cette querelle née de la parution des décrets de mai 1962 sur les cadres C. et D. de la fonction publique.

La Commission pense depuis longtemps qu'il faut réformer profondément, et sur des bases nouvelles, les références servant au calcul de ce rapport constant.

Elle constate avec regret qu'avec les mois qui passent, aucune transaction n'est recherchée, ou tout au moins proposée.

c) *Attribution de la carte du combattant aux anciens d'Algérie qui ont participé, pendant une durée équivalente, à des opérations présentant un caractère militaire comparable à celui des campagnes de 1914-1918 et de 1939-1945.*

Dans ce domaine, encore, nous devons constater l'inertie du Gouvernement.

d) *Les forclusions.* — La loi n° 55-356 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du Ministère des Anciens Combattants pour l'exercice 1955 avait prévu dans son article 9 que devraient « être déposées avant le 1^{er} janvier 1956, à peine de forclusion, les demandes tendant à obtenir l'attribution du titre reconnaissant la qualité de :

- combattant volontaire de la Résistance ;
- déporté et interné de la Résistance ;
- déporté et interné politique ;
- réfractaire ;
- personne contrainte au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français occupé par l'ennemi ;
- patriote proscrit et patriote transféré ».

L'article 7 de la même loi impartissait le même délai aux auteurs de demandes d'attribution du pécule des anciens prisonniers de guerre 1939-1945.

La loi n° 56-759 du 1^{er} août 1956 et la loi n° 57-1423 du 31 décembre reportaient respectivement au 1^{er} janvier 1958 et au 1^{er} janvier 1959, la date d'expiration de ce délai.

Il semblait alors que tous les intéressés avaient matériellement pu se faire connaître et demander la reconnaissance de leurs droits.

Hélas, il n'en était rien, puisque le Président de la République lui-même, le Ministre des Anciens Combattants et chacun des membres du Parlement allaient se trouver bientôt saisis de doléances souvent navrantes, parfois dramatiques, de victimes directes ou d'ayants cause s'étant trouvés pour cause fortuite ou de force majeure dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits. Après des années de tergiversations et de conversations avec d'autres Ministres, après une série de plaidoyers dont nous lui sommes reconnaissants, le Ministre des Anciens Combattants semble être parvenu à faire admettre le principe d'une suspension des forclusions, pour une durée d'un an, en faveur des seuls déportés et internés résistants et politiques.

Il est certain que cette mesure permettra de régulariser un certain nombre de situations, sans doute prises parmi les plus dignes d'intérêt ; mais il est non moins certain que d'autres catégories de victimes de la guerre ne pourront faire valoir leurs droits, et que, dès le 1^{er} janvier 1967, se présenteront à nouveau des personnes qui auront eu les meilleures raisons (maladies très graves, états de coma, absence de France, etc.), de ne pouvoir se faire connaître à temps.

Pour cette raison, et parce que les droits d'un ancien combattant lui semblent imprescriptibles (sous réserve bien entendu de toutes les vérifications souhaitables auxquelles les services d'archives militaires officielles peuvent et doivent contribuer), votre Commission des Affaires sociales vous proposera par amendement la suppression générale et définitive des forclusions opposées aux anciens combattants de 1939-1945, qui ne peuvent être valablement dépouillés du droit à la reconnaissance de leur qualité.

2. — ABSENCE DE RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES PRÉCIS SUR LES RESSORTISSANTS DU CODE

Depuis de nombreuses années, votre Commission a manifesté le désir de pouvoir disposer pour elle-même et de voir rendus publics des renseignements statistiques précis sur les différentes catégories de ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité, sur le nombre et le taux des pensions et suppléments de pensions, en fonction des grades, des degrés d'invalidité, des guerres auxquelles ont pris part les intéressés, des âges, etc.

Nous pensons que seule la publication de telles données permettrait à la Commission de porter, en toute connaissance de cause, une appréciation valable sur les propositions de crédits qui lui sont soumises dans les chapitres 46-21, 46-22, 46-26, etc., du budget.

La Commission pense également que le fait de rendre ces renseignements publics permettra de mettre définitivement fin, comme cela lui paraît souhaitable et nécessaire, à certains bruits, périodiquement repris, sur la franchise de ce budget en ce qui concerne la cadence de disparition du nombre des parties prenantes, la contre-valeur des revisions pour aggravations, l'utilisation des crédits qui peuvent devenir disponibles (option sur le retour au budget général ou l'affectation à l'amélioration de la situation des victimes de guerre).

Nous connaissons évidemment les difficultés d'ordre matériel et comptable qui compliquent l'établissement de ces tableaux ; nous comprenons même très bien que, le Ministère des anciens combattants attribuant des pensions à des titulaires qui reprennent leur indépendance, qui changent de domicile, dont les situations de famille se modifient, qui meurent sans que les services payeurs en soient informés autrement que par le retour des carnets ou mandats impayés, il soit peut-être difficile d'établir les statistiques sur des données contemporaines à chaque budget. Pour cette raison, la Commission, compréhensive, se contenterait de statistiques ayant par exemple un an ou dix-huit mois, telles qu'elles doivent être obligatoirement préparées par les services financiers au

moment de la clôture des exercices ou de l'arrêt des comptes. Encore demande-t-elle de façon très énergique à être régulièrement mise en possession de tels documents, comme, à titre exceptionnel, elle le fut, il y a quelques années, par une excellente monographie publiée par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

3. — LE BUDGET DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

Votre Commission des Affaires sociales savait que depuis plusieurs années des menaces précises planaient sur les possibilités laissées à l'Office national des anciens combattants d'accomplir pleinement sa mission.

Après la réforme, intervenue ces dernières années, des offices départementaux transformés en services départementaux de l'office national, le Gouvernement a décidé brutalement, à l'occasion du présent budget, la suppression de 300 emplois pour 1966 et 300 autres emplois pour 1967 dans les effectifs du personnel de l'Office.

S'il est indiscutable que, compte tenu de la diminution du nombre de ses ressortissants (anciens combattants et veuves de guerre par suite de disparition, orphelins de guerre par accession à la majorité), l'Office voit sa tâche s'alléger quelque peu chaque année, il n'en demeure pas moins que le caractère massif et brutal des mesures prévues par le Gouvernement a légitimement alarmé l'Assemblée Nationale. Nos collègues députés connaissent comme nous la magnifique mission de l'Office national et de ses services départementaux (tutelle des orphelins, prêts et subventions, gestion de foyers, de maisons de repos, conseils de toute nature, etc.) où travaillent dans le meilleur esprit de compréhension réciproque les fonctionnaires représentant l'administration et les commissions au sein desquels siègent des membres élus représentant toutes les catégories de ressortissants.

Nous voyons travailler l'Office national, nous participons souvent à la vie des services départementaux et nous pensons maintenant qu'ils vont dans de nombreux départements être mis dans l'impossibilité pratique de fonctionner. C'est pourquoi les mesures de compromis arrachées au Gouvernement par l'Assemblée Nationale ne nous satisfont pas.

IV. — Conclusions.

La Commission des Affaires sociales a, ainsi, très largement débattu des problèmes posés par le budget des anciens combattants pour 1966.

Elle a décidé de faire connaître au Sénat :

— sa très vive déception devant l'insignifiance des mesures nouvelles proposées pour 1966 ;

— son hostilité aux mesures de compressions budgétaires visant notamment les crédits de fonctionnement de l'Office national des anciens combattants ;

— son inquiétude devant les menaces qui planent sur le personnel de ce dernier en ce qui concerne son dégageant et son reclassement à parité intégrale ;

— sa volonté d'obtenir les renseignements statistiques permettant au Sénat d'exercer le contrôle efficace qu'il a pour mission d'effectuer ;

— son regret de voir trop souvent le Ministre des Anciens Combattants, dont la bonne volonté n'est pas en cause, être contraint de dépenser l'essentiel de son énergie à mener des actions défensives contre des remises en cause sournoises et variées de droits légitimement acquis.

Pour cet ensemble de raisons, votre Commission des Affaires sociales, *défavorable* à une large majorité à l'adoption des crédits du Ministère des Anciens Combattants, vous demande de bien vouloir *adopter les amendements* suivants.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 26.

ETAT B

Anciens Combattants et Victimes de Guerre.

Titre III. — Moyens des services..... — 6.289.475 F.

Amendement : Porter cette réduction de crédit à — 121 millions 703.664 F.

Titre IV. — Interventions publiques..... + 78.550.000 F.

Amendement : Réduire ce crédit de 4.960.453.559 F et, en conséquence, le fixer à — 4.872.903.559 F.

Art. 58.

Amendement : Dans la 1^{re} ligne du dernier alinéa du paragraphe I de cet article, remplacer les mots :

« ... le second... »

par les mots :

« ... un nouveau... »

Article additionnel 59 A (nouveau).

Amendement : Après l'article 59, insérer un article additionnel 59 A (nouveau) ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article 7 et l'article 9 de la loi n° 55-356 du 3 avril 1955, modifiée par les lois n° 56-7959 du 1^{er} août 1956 et n° 57-1423 du 2 décembre 1957, sont supprimés.