

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1967.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le
projet de loi de finances pour 1968, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME III

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, Léon Messaud, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Robert Liot, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Lucien Bernier, Jean-Pierre Blanchet, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Jules Fil, Abel Gauthier, Jean Gravier, Paul Gullaumot, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Henry Loste, Pierre Maille, Georges Marie-Anne, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Roger Thiébault, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 426 et annexes, 455 (tomes I à III et annexe 7), 459 (tome VIII) et in-8° 65.

Sénat : 15 et 16 (tomes I, II et III, annexe 7) (1967-1968).

Lois de finances. — Anciens combattants.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — Les crédits	6
1. — Titre III.....	6
2. — Titre IV.....	9
DEUXIÈME PARTIE. — Les problèmes non résolus par la loi de finances pour 1968	15
1. — La diminution du nombre des titulaires de pensions..	15
2. — La situation des veuves.....	16
3. — Le rapport constant.....	16
4. — Les emplois réservés.....	17
5. — Les anciens prisonniers de Rawa-Ruska.....	18
6. — L'indemnisation des victimes civiles et militaires des événements du Constantinois en 1945.....	19
7. — Les forclusions.....	20
8. — Les anciens combattants d'Afrique du Nord.....	20
9. — La retraite du combattant.....	21
10. — L'article 55 de la loi de finances pour 1962.....	21
11. — La situation des déportés politiques.....	22
TROISIÈME PARTIE. — Examen en Commission et conclusions	24

Mesdames, Messieurs,

Une nouvelle fois, votre Commission des Affaires sociales m'a chargée de présenter au Sénat son avis sur le projet de budget du Ministère des Anciens Combattants. Chaque année, depuis bientôt dix ans, la discussion de cette partie de la loi de finances est l'une des plus difficiles, puisqu'aussi bien à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, le nombre des parlementaires estimant que le Gouvernement ne remplit pas l'intégralité de sa mission et de ses devoirs vis-à-vis de ceux qui se sont battus pour le pays est sensiblement plus élevé que lors de l'examen des crédits destinés à d'autres départements ministériels.

La présente session ne fera guère exception à la règle ; chacun a dans l'esprit les remous qui ont précédé et caractérisé, voici quelques jours à peine, les débats de l'Assemblée Nationale. Pour la première fois depuis bien des années, un rapporteur spécial de la Commission des Finances, ne s'estimant pas en mesure d'apporter à celle-ci les précisions qu'elle attendait sur un problème jugé particulièrement important, abandonnait son rapport, le rapporteur général étant contraint, pour éviter le blocage des procédures normales, de prendre en charge les fonctions ainsi laissées vacantes.

Enfin, l'Assemblée Nationale ouvrait, le 19 octobre, un cours de ses deuxième et troisième séances de ce jour, une discussion qui s'achevait temporairement sur deux péripéties :

— le vote, à la demande même du Gouvernement pressé par une majorité impatiente, d'un amendement créant pour les militaires ayant pris part aux opérations d'Afrique du Nord d'un titre de reconnaissance de la Nation ;

— l'annonce par M. le Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances du dépôt, au cours d'une seconde délibération de l'Assemblée, d'un amendement relatif à la situation des déportés politiques.

Telles sont les circonstances mouvementées dans lesquelles le Gouvernement put finalement obtenir, à la faible majorité de 245 voix contre 238, le vote bloqué des crédits des titres III et IV

de l'état B relatifs au Ministère des Anciens Combattants, des articles 65, 66 et 67 du projet de loi de finances et de l'amendement concernant les anciens d'Afrique du Nord.

Il appartient maintenant au Sénat de connaître de l'ensemble de ces dispositions avant de se prononcer sur leur adoption. Nous vous proposons donc d'analyser tout d'abord ce budget, d'en rechercher ensuite les insuffisances en évoquant quelques problèmes particuliers qui restent, à notre sens, privés de la solution urgente et nécessaire qu'ils méritent.

PREMIÈRE PARTIE. — Les crédits.

Pour 1968 et compte tenu des incidences financières des amendements adoptés en seconde délibération par l'Assemblée Nationale, le 10 novembre, le Budget des Anciens Combattants pour 1968 s'élèvera à $5.393,7 + 3 = 5.396,7$ millions de francs, en augmentation nominale de 153 millions de francs, soit environ 2,9 % sur celui de l'exercice 1967, fixé à 5.243,7 millions. Il convient toutefois de préciser que cette augmentation aurait été, en fait, supérieure de 76,9 millions de francs si, par application de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 et par suite de l'abrogation de l'article L. 548 du Code de la Sécurité Sociale, la charge des prestations familiales rattachées aux pensions d'invalidité ne s'était trouvée, pour l'avenir, transférée à la Caisse nationale d'Allocations familiales.

Le Budget des Anciens Combattants comporte traditionnellement deux titres : un titre III consacré aux moyens des Services, un titre IV regroupant les dépenses faites sous l'intitulé d' « Interventions publiques ».

Le titre III. — Moyens des Services. — Ce titre prévoit, pour 1968, un crédit global de 132.698.436 F, contre 126.754.716 F en 1967, soit une augmentation de 5,9 millions de francs, ou encore de 4,69 %. Environ 56 % de cette somme sont destinés à couvrir les dépenses de personnel de l'Administration centrale et des services extérieurs, cependant que 25 % sont versés sous la forme de subventions de fonctionnement à l'Office national des Anciens Combattants, absorbées pour une grande partie par les dépenses de personnel.

Cette année comme les précédentes est marquée par un certain nombre de mesures d'ajustement des effectifs, de suppression de postes vacants, de transformation d'emplois sur lesquelles nous passerons rapidement car elles peuvent être considérées comme des aménagements de routine et leur incidence sur les conditions générales de fonctionnement du Ministère demeure modeste.

Nous mentionnerons simplement qu'un problème ayant soulevé de légitimes inquiétudes lors du vote de la loi de finances pour 1966 semble avoir finalement trouvé une solution convenable : il s'agit de la suppression, en deux étapes annuelles, de 600 emplois à l'Office national des Anciens Combattants.

A notre connaissance, cette réforme des structures s'est opérée avec un minimum de contre-coups, tant en ce qui concerne la solution des problèmes propres aux agents en cause que l'exécution par l'Office des tâches qui lui sont imparties.

Nous voudrions, à ce propos, et sans plus attendre, adresser à l'ensemble des personnels placés sous l'autorité du Ministre des Anciens Combattants les félicitations qu'ils méritent pour la manière dont ils servent, aussi bien à l'Administration centrale que dans les services extérieurs, à l'Office national et dans les services départementaux, à l'Institution nationale des Invalides.

La Commission tient à rendre un très spécial hommage aux écoles de rééducation professionnelle de l'Office national et aux Centres d'appareillage ; par la force des choses, et bien entendu nous nous en félicitons, le nombre de leurs ressortissants anciens combattants et victimes de guerre tend à diminuer au fur et à mesure que s'éloignent les périodes de guerre traversées si souvent par notre pays ; malgré cela, les écoles et les centres qui, depuis la première guerre mondiale, ont tant fait, continuent, avec toute leur expérience à se tenir à la pointe du progrès, au plus grand bénéfice des nouvelles catégories de ressortissants qui peuvent faire appel à leurs services : assurés sociaux du régime général, du régime agricole et des autres régimes spéciaux, mutilés et accidentés du travail, infirmes relevant de l'aide sociale, agriculteurs en instance de mutation professionnelle, etc.

Nous signalerons aussi, en lui faisant compliment, que l'Office national, répondant à des demandes maintes fois répétées, a publié, dans le courant de 1967, une très substantielle monographie permettant de mieux connaître ses missions dans leur diversité

et d'apprécier à leur valeur les efforts déployés pour les remplir, et les résultats atteints. Ce recueil donne également au lecteur un grand nombre de précisions d'ordre matériel et pratique auxquelles il lui sera souvent précieusement de pouvoir se référer.

Reprenant l'examen des crédits du Titre III, votre Commission a porté son attention particulière sur divers chapitres :

— *Chapitre 34-03.* — Ce chapitre traduit en langage budgétaire la non-reconduction, en 1968, d'un crédit de 350.000 F inscrit en 1967 pour l'aménagement du Musée de la Résistance et de la deuxième guerre mondiale ;

— *Chapitre 36-51.* — Ce chapitre comporte, en mesures nouvelles, un crédit de 300.000 F destiné à accroître les moyens en personnel et en matériel des services extérieurs de l'Office national pour tenir compte de la création de nouveaux départements dans la région parisienne.

La Commission souhaite, sur ce point précis, attirer l'attention du Gouvernement sur un problème qui, pour intéresser spécialement les anciens combattants dans la mesure où certains d'entre eux sont gravement handicapés, n'en concerne pas moins, pour les formalités de leur vie administrative, tous les habitants de la région parisienne : les transports y ont-ils été logiquement organisés pour permettre à l'habitant de Boulogne d'aller à Nanterre, à celui d'Ivry d'aller à Créteil, etc. ?

— *Chapitre 34-22.* — Ce chapitre comporte un crédit de 1.500.000 F pour permettre le financement des frais de construction d'un immeuble administratif destiné à la Direction interdépartementale de Dijon.

Votre Commission ne conteste nullement le bien-fondé de la dépense car l'immeuble abritant actuellement les services considérés se trouve frappé d'expropriation en vue de l'accomplissement de travaux routiers ; elle manifeste simplement son étonnement de voir une telle dépense en capital, appelée, au surplus, à se renouveler dans les prochaines années à concurrence d'un crédit global de 3,5 millions, figurer dans le Titre III d'un fascicule budgétaire alors que sa seule place serait dans un Titre V, selon les termes mêmes de la loi organique relative aux lois de finances.

C'est dans ces conditions que la Commission approuve à l'avance toute initiative que pourrait prendre la Commission des Finances pour faire respecter l'orthodoxie financière.

— *Chapitres 31-21, 31-91, 33-91.* — L'examen des crédits de ces chapitres permet de prendre la mesure des incidences budgétaires du remboursement par la République fédérale allemande des frais de gardiennage et d'entretien des sépultures militaires allemandes en France.

En effet, après certaines périodes de flottement et d'accords provisoires, une Convention franco-allemande du 19 juillet 1966 a mis à la charge du Gouvernement allemand les frais d'entretien de la totalité des sépultures, situées en France, de ressortissants allemands décédés par suite des événements de guerre en 1870-1871, 1914-1918 et 1939-1945. Au titre de cette convention, le Gouvernement allemand remboursera en 1968 une somme de 1.735.000 francs.

— *Chapitre 34-23.* — Une partie des crédits de ce chapitre permet d'assurer la recherche et le transfert en France des corps de militaires français ayant trouvé la mort en terre étrangère ou devenue étrangère.

A la suite d'accords intervenus ou en cours de conclusion avec les pays intéressés, il est prévu que seraient rapatriés en France, au cours de 1968, les corps de 300 Français tués en U. R. S. S. pendant la seconde guerre mondiale et de 300 Français actuellement inhumés sur le territoire de la République populaire du Nord Viet-Nam.

Les dépouilles mortelles de 120 déportés français morts au camp de concentration de Bergen-Belsen en Allemagne doivent aussi être transférées en France.

La Commission se félicite de l'effort accompli par les services du Ministère pour satisfaire les demandes de restitution de corps faites par les familles, mais elle désirerait obtenir des précisions sur la situation actuelle en ce qui concerne les pays d'Afrique du Nord.

Le titre IV. — *Interventions publiques.* — Ce titre est, nous l'avons déjà dit, la partie la plus importante de ce budget en ce qui concerne le volume des crédits, dont il représente 97 %, avec, en tout premier lieu, les chapitres relatifs aux pensions d'invalidité et d'ayants cause et allocations rattachées à la retraite du combattant et aux soins gratuits.

— *Chapitre 46-22.* — Ce chapitre comporte, pour 1968, un crédit global de 4.261.400.000 F qu'il nous paraît nécessaire d'analyser car il résulte, par rapport à celui de 1967 fixé à

4.070.100.000 F, d'ajustements en plus et en moins à propos desquels se posent divers problèmes de principe fort importants aux yeux de la commission.

Tout d'abord, chaque année qui passe voit malheureusement disparaître de nombreux combattants pensionnés d'invalidité, des veuves, des ascendants ; les orphelins de guerre, eux, accèdent nombreux depuis plusieurs années déjà à l'âge de la majorité.

Le Ministère de l'Economie et des Finances a publié, à ce sujet, une série d'informations statistiques très judicieusement analysées à l'Assemblée Nationale dans le rapport spécial présenté au nom de la Commission des Finances (Assemblée Nationale, 3^e législature, n° 455, annexe n° 7) par M. Rivain, et l'avis présenté au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales (Assemblée Nationale, 3^e législature, n° 459-VII) par M. Béraud.

Pour ne pas alourdir inutilement la présentation du présent avis, nous ne reproduirons pas en détail les tableaux dont nous recommandons la consultation et nous nous bornerons à relever quelques indications caractéristiques.

De 1963 à 1966, le nombre des invalides pensionnés est passé de 977.777 à 910.995, les pourcentages annuels de diminution s'établissant successivement à 3,52, 1,27 et 2,28 %. Pour les veuves et orphelins, les effectifs sont passés de 597.316 à 548.409 avec des pourcentages de — 5,97, — 1,61 et — 1,97 %.

Le nombre des ascendants, quant à lui, est passé, pour la même période, de 223.380 à 199.125, avec des pourcentages de — 3,98, — 4,75 et — 2,53 %.

Au total, pour l'ensemble de ces catégories, le nombre des parties prenantes, qui atteignait 1.798.473 en 1963, s'établissait à 1.658.529 en 1966, avec des pourcentages annuels en diminution de 4, 1,81 et 2,15 %.

La conclusion qui s'impose à la lecture de ces indications est que le nombre des bénéficiaires de pensions diminue moins rapidement qu'une connaissance superficielle du problème le donnerait à penser. Il faut, en effet, considérer qu'un important mouvement se produit entre les différentes catégories intéressées : en concessions nouvelles, les combattants de 1939-1945 sont venus s'ajouter à ceux de 1914-1918, ceux d'Extrême-Orient et d'Afrique

du Nord à ceux de 1939-1945 ; des modifications interviennent en permanence par suite des opérations de renouvellement et des procédures d'aggravation ; des pensions d'invalidité sont transformées, après disparition de leurs titulaires, en pensions de veuves appelées elles-mêmes à subir des variations de taux, etc.

De la sorte, et compte tenu, de plus, des incidences de l'application de l'article L. 8 bis du code sur le montant des pensions, il devient très difficile d'apprécier mathématiquement la situation en se basant sur les seuls effectifs de leurs titulaires. C'est pourquoi il est intéressant de mettre en regard de ces données la masse des indices de pensions par catégories de bénéficiaires et leur évolution.

BENEFICIAIRES	1963	1964	RAPPORT 1964-1963 (en pour- centage).	1965	RAPPORT 1965-1964 (en pour- centage).	1966	RAPPORT 1966-1965 (en pour- centage).
Invalides	308.503.800	309.676.140	+ 0,38	318.770.677	+ 2,93	314.140.700	1,45
Veuves et orphelins....	266.304.600	263.841.954	- 0,92	260.134.676	- 1,40	262.716.900	+ 1,00
Ascendants	34.358.770	35.272.898	+ 2,61	33.397.069	- 5,31	31.321.700	- 6,21

La lecture de ce tableau amène à faire la constatation que la masse des indices servant au calcul des pensions est sujette à des mouvements contradictoires, en plus et en moins, d'une faible amplitude certes, mais qui expliquent la prudence avec laquelle doivent être et sont calculées pour chaque exercice budgétaire les réductions de crédits justifiées par une diminution des effectifs de parties prenantes ; c'est ainsi que, pour l'année 1968, les ajustements aux besoins réels se limiteront à : — 20.000.000 F.

Parmi les mesures dont l'effet s'ajoute aux données qui viennent d'être analysées pour justifier les modifications apportées pour 1968 au montant total des crédits de ce chapitre 46-22, nous relèverons :

— au titre des mesures acquises :

— l'extension en année pleine de la revalorisation des indices de pensions de veuves intervenue à compter du 1^{er} juillet 1967..... + 12.200.000 F.

— l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations dans la Fonction publique... + 91.500.000 F.

— au titre des mesures nouvelles :

— l'application de l'article 66 du projet de loi de finances, qui a pour objet de majorer de 20 points, en le portant au total à 220, l'indice de l'allocation spéciale attribuée aux enfants de veuves et orphelins atteints d'une infirmité incurable les mettant dans l'incapacité de gagner leur vie (environ 2.750 bénéficiaires) + 400.000 F.

— l'application de l'article 67 du projet de loi de finances, qui a pour objet de majorer de 10 points, en le portant au total à 120, l'indice de la majoration dite « Supplément familial » rattachée aux pensions de veuve pour les deux premiers enfants à charge (environ 10.350 veuves et 13.700 enfants à charge) + 1.000.000 F.

— l'application de l'article additionnel après l'article 67 bis, adopté le 10 novembre par l'Assemblée Nationale, et qui a pour objet de majorer les pensions de certains anciens déportés politiques + 3.000.000 F.

— l'incidence des hausses de rémunérations dans la Fonction publique prévues pour 1968 (art. L. 8 bis du Code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre) : + 103.200.000 F.

— *Chapitre 46-21.* — Ce chapitre est consacré à la retraite du combattant, sur laquelle il sera nécessaire de revenir dans la partie critique de ce rapport.

Indiquons cependant que les observations fondamentales présentées à propos du chapitre 46-22 relatif aux pensions d'invalidité s'appliquent, *mutatis mutandis*, à ce chapitre 46-21 : l'ajustement aux besoins réels semble permettre une réduction du crédit provisionnel : 10.000.000 F.

Par contre, l'application de l'article L. 8 bis du Code justifie deux majorations de 6.000.000 F au titre de mesure acquise pour 1967, et de 6.600.000 F au titre de mesure nouvelle pour 1968.

L'article 65 du projet de loi de finances a pour objet de mettre en harmonie les dispositions de l'article L. 258 du Code des pensions militaires d'invalidité, relatives à la prescription des arrérages en matière de retraite du combattant, avec des dispositions similaires du Code des Pensions civiles et militaires de retraite, telles qu'elles résultent de la réforme faisant l'objet de la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964.

Ainsi, ce délai de prescription se trouvera porté de un à quatre ans à compter du 1^{er} janvier 1968 ; il convient de signaler qu'aucun crédit n'est, en l'état actuel des choses, prévu pour l'application de cette réforme.

— *Chapitre 46-23* (ancien). — Ce chapitre était consacré, jusqu'à l'année 1967 comprise, au paiement des prestations familiales rattachées aux pensions d'invalidité. Considéré par le Gouvernement comme devenu sans objet, il est appelé à disparaître avec son crédit de 76.900.000 F. En effet, par application des dispositions de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la Sécurité sociale, et par suite de l'abrogation de l'article L. 548 du Code de la Sécurité sociale, la charge de ces prestations familiales sera désormais supportée par la Caisse nationale d'Allocations familiales.

Cet artifice comptable ne doit, bien entendu, avoir aucune conséquence fâcheuse en ce qui concerne les droits personnels des intéressés ; nous avons dit, en analysant dans les premières pages de cet avis les grandes masses du budget des anciens combattants, comment il pouvait et devait être interprété à ce point de vue.

Il n'en reste pas moins que votre Commission des Affaires sociales se doit de formuler les plus expresses réserves sur une procédure qui imposera à la Sécurité sociale une nouvelle charge indue ; il lui semble nécessaire de prévoir d'urgence les mesures de compensation qui s'imposent.

— *Chapitres 46-24, 46-25, 46-26, 46-27, 46-28, 46-51.* — Ces chapitres, respectivement consacrés :

- aux prestations assurées par l'Etat au titre des régimes de Sécurité sociale des pensionnés de guerre ;
- aux indemnités de soins pour tuberculose, aux allocations aux compagnes, aux allocations spéciales aux aveugles enrôlés dans la Résistance ;
- à l'indemnisation des victimes civiles des événements d'Algérie ;
- aux soins médicaux gratuits ;
- à l'apprentissage des mutilés ;
- à la contribution de l'Etat aux dépenses sociales de l'Office national des Anciens Combattants,

font l'objet de divers ajustements en plus ou en moins destinés à traduire les effets contradictoires, nous l'avons vu, de la diminution du nombre des parties prenantes et du jeu du rapport constant en ce qui concerne les allocations et indemnités.

Nous relevons, en outre, que les chapitres 46-24 (Sécurité sociale), 46-27 (soins médicaux gratuits) et 46-28 (appareillage) subissent une majoration de crédits s'élevant respectivement à 18 millions de francs, 15 millions de francs et 1 million de francs au titre d'ajustement aux besoins réels ; ceux-ci se sont sensiblement accrus et continueront très certainement de croître, en raison du perfectionnement chaque jour plus grand des méthodes thérapeutiques, des progrès techniques en matière d'appareillage et, par voie de conséquence, de l'augmentation générale des coûts.

— *Chapitre 41-91.* — A ce chapitre, consacré aux fêtes nationales et cérémonies publiques, figure, pour 1968, un crédit non renouvelable de 1.500.000 F destiné à l'organisation de cérémonies commémoratives pour le cinquantième anniversaire de la Victoire de 1918, dont le détail et les modalités ne sont pas encore officiellement fixés.

— *Chapitre 46-01.* — Ce chapitre comprend, entre autres, les dépenses de subventions allouées aux offices à gestion commune du Congo Brazzaville et de Madagascar pour la rémunération de leurs personnels ; celle-ci étant progressivement prise en charge par les Etats intéressés, il semble possible de réduire la dotation du chapitre de 100.000 F.

— *Chapitre 46-03.* — Ce chapitre, consacré aux remboursements à diverses compagnies pour le transport de ressortissants du Code des Pensions militaires d'invalidité, fait l'objet, par rapport à 1967, d'une diminution de 2 millions de francs. Celle-ci a été jugée possible pour tenir compte de l'évolution du nombre des bénéficiaires de tarifs réduits ou de facilités de transport, elle-même explicable tant par la diminution du nombre des titulaires de cartes ou de permis que par le développement des transports automobiles privés.

Ainsi se présente, analysé dans certaines de ses dispositions qui ont paru importantes à votre Commission des Affaires sociales, le budget des Anciens Combattants pour 1968.

*

* *

**DEUXIÈME PARTIE. — Les problèmes non résolus
par la loi de finances pour 1968.**

La première partie de cet avis a été centrée sur l'examen du projet de budget des Anciens Combattants, c'est-à-dire sur ce que le Gouvernement juge pouvoir et devoir faire au cours du prochain exercice budgétaire.

Il nous faut maintenant évoquer un certain nombre de problèmes que le Gouvernement juge ne pas pouvoir ou ne veut pas résoudre cette année plus que les précédentes.

Il semble, en effet, à votre Commission, que ces questions peuvent être envisagées sous deux angles bien différents :

— l'un consiste à considérer les problèmes qui présentent de véritables difficultés d'ordre technique, juridique ou financier ;

— l'autre ceux qui, sans être, bien entendu, totalement exempts de telles difficultés, sont avant tout caractérisés, à notre sens, par la volonté délibérée de certaines instances supérieures de rester sur une position d'incompréhensible intransigeance à l'égard du Parlement et de la quasi unanimité des anciens combattants et de leurs mouvements et organisations les plus représentatifs.

*1. — Les conclusions à tirer de la diminution
du nombre des titulaires de pensions et d'ayants droit.*

Sous les réserves indiquées au début de notre rapport, il est bien évident que ce nombre, pour diminuer lentement, n'en diminue pas moins constamment, hélas, par suite de la disparition des « parties prenantes ».

Depuis quelques années maintenant, l'opinion est régulièrement reprise par certains que les économies réalisées à ce titre sur les chapitres de pensions, allocations et indemnités pourraient et devraient être utilisées à l'amélioration de la situation des survivants, dont les pensions se trouveraient majorées au fur et à mesure que leur nombre diminuerait.

Votre Commission, bien entendu, fait porter toute son attention depuis de nombreuses années sur la recherche de toute mesure favorisant l'amélioration du sort des victimes de guerre. Elle pense cependant qu'il ne serait ni normal ni moral de considérer en quelque sorte comme définitivement constante, au bénéfice de ceux qui ont la chance de survivre, la masse des crédits destinés au paiement des pensions. Une chose est d'assurer à chaque mutilé, à chaque malade, à chaque veuve, à chaque orphelin par suite de faits de guerre, le plein exercice de son droit à réparation ; autre chose serait de favoriser, même implicitement, quelque manifestation de spéculation sur la survie que ce soit.

Le Gouvernement est, croyons-nous savoir, réticent à l'égard de cette théorie du réemploi des économies ; votre Commission ne peut qu'approuver cette position.

2. — *La situation des veuves.*

Le Gouvernement ne conteste pas, quant aux principes, l'obligation législative qui lui est faite de fixer à 500 points la pension de veuve de guerre au taux normal, par référence à l'indice applicable à la pension de l'invalidé à 100 %.

Il a entrepris effectivement, depuis plusieurs années, un programme de relèvement progressif de cet indice, mais selon une cadence si lente (quelques centimes par jour) que, si ses intentions ne peuvent être mises en doute, l'efficacité de sa politique en la matière doit l'être. Cette observation prend, nous semble-t-il, toute sa valeur en cette année où, précisément, l'effort si timidement entrepris se trouve brutalement interrompu.

Nous croyons, en effet, que bien peu de veuves vivront encore lorsque le respect des droits sera intégralement assuré.

3. — *Le rapport constant.*

Nous avons vu, tout au long de la première partie de ce rapport, que la totalité des chapitres du Titre IV relatifs aux pensions, allocations et indemnités ainsi qu'à la retraite du combattant étaient affectés, au titre de mesures acquises, de crédits supplémentaires pour tenir compte de l'« incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques décidées en 1967 » ; au titre des mesures nouvelles, des dispositions analogues sont prises pour tenir compte de l'« incidence des hausses de rémunération de la fonction publique prévues pour 1968 ».

Il s'agit, en fait, de l'application légale de la fameuse règle du « rapport constant » fixée par l'article L. 8 *bis* introduit dans le Code par la loi du 31 décembre 1953. Et cependant il existe un indéniable malaise dans les associations et dans l'esprit de la presque unanimité des anciens combattants et victimes de guerre depuis qu'une réforme, réalisée par deux décrets du 26 mai 1962, a modifié le système de référence d'une façon telle qu'il a pu être considéré comme ébranlé dans ses bases mêmes. Certains pensent que cet ébranlement a, en fait, provoqué l'effondrement de l'édifice et demandent, pour cette raison, qu'il lui en soit substitué un nouveau. Le Conseil d'Etat a rejeté cette thèse, par un arrêt nuancé, rendu le 28 mai 1965 ; il n'en demeure pas moins que cette affaire empoisonne depuis des années l'atmosphère des relations entre le Gouvernement et les associations. Des propositions ont été faites qui, à notre sens, seraient de nature à détendre ces rapports ; elles se trouvent actuellement synthétisées dans un rapport adopté à l'unanimité par la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale. Ce texte tend à la création d'une commission spéciale comprenant, sous la présidence d'un Conseiller d'Etat :

- 6 représentants de l'administration ;
- 6 représentants des associations ;
- 6 représentants du Parlement, dont 4 députés et 2 sénateurs.

Cette commission aurait pour mission l'établissement d'un rapport sur l'application de l'article L. 8 *bis* et la recherche éventuelle d'une nouvelle rédaction de cet article. Bien entendu, votre Commission des Affaires sociales souhaite très vivement l'inscription de la discussion de ce rapport à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale, son adoption et sa transmission au Sénat, où elle fera toute diligence pour en faciliter et hâter l'examen.

4. — *Les emplois réservés.*

Votre Commission est, depuis longtemps, très attentive aux problèmes posés par la législation sur les emplois réservés ; si elle déplore les lenteurs auxquelles donne parfois lieu l'instruction des demandes jusqu'au moment où satisfaction peut être donnée à leurs

auteurs, elle ne méconnaît pas la contribution très importante apportée par les lois du 30 janvier 1923 et du 18 juillet 1924, plusieurs fois modifiées et prorogées, à la réhabilitation morale, matérielle et sociale des mutilés et autres victimes de guerre.

Il se trouve que le délai qui leur est imparti pour formuler leur demande vient à expiration le 27 avril prochain, aux termes mêmes de l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 1961.

Il y a lieu de penser que les dispositions législatives et réglementaires récentes relatives au droit à pension des victimes civiles des événements d'Algérie et l'ouverture d'un nouveau délai pour la reconnaissance des titres de déportés et internés résistants et politiques seront à l'origine de nouvelles candidatures.

C'est la raison pour laquelle votre Commission a adopté le principe d'un amendement tendant à la prorogation pour six ans du délai appelé à expirer quelques jours à peine après l'ouverture de la prochaine session parlementaire.

Elle pense être en mesure de le soumettre au Sénat à l'occasion de la prochaine discussion d'un projet de loi de finances rectificative pour 1967, déjà déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

5. — *Les anciens prisonniers de guerre de Rawa-Ruska.*

Depuis plusieurs années déjà, l'attention de votre Commission a été attirée sur les problèmes particuliers qui se posent aux anciens prisonniers de guerre transférés au camp de représailles de Rawa-Ruska.

Il lui semble que, pendant une certaine période, relativement courte, qui pourrait être assez facilement déterminée par référence aux rapports d'enquêtes, aux archives et aux témoignages existants, les conditions disciplinaires, sanitaires, alimentaires et générales de la vie au camp ont été telles que de nombreux internés ont pu voir les séquelles des mauvais traitements se manifester plusieurs années après leur rapatriement.

Votre Commission ne serait pas hostile à ce qu'ils puissent bénéficier, pour leurs maladies et infirmités, de la présomption d'origine dans des conditions voisines de celles qui ont été reconnues aux déportés.

6. — *L'indemnisation des victimes civiles et militaires des événements survenus en 1945 dans le Constantinois.*

Votre Commission croit devoir soulever un problème qui, pour être très particulier, n'en retient pas moins depuis bien longtemps son attention : il s'agit de l'indemnisation des victimes militaires et civiles des événements survenus en 1945 dans le Constantinois.

L'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 a prévu l'indemnisation des victimes civiles des événements qui se sont déroulés en Algérie, depuis le 31 octobre 1954 jusqu'au 29 septembre 1962.

Mais il convient de rappeler que des événements semblables, quoique plus limités, avaient déjà eu lieu dans le Constantinois (notamment à Sétif) en 1945. Les troubles dont il s'agit, que l'on peut considérer comme les prodromes de ceux qui ont éclaté en 1954, ont fait un certain nombre de victimes aussi bien parmi les civils de statut métropolitain ou de statut local que parmi les militaires chargés du maintien ou du rétablissement de l'ordre.

Aucun régime particulier d'indemnisation des victimes civiles n'est intervenu.

Quant aux militaires, leurs droits à pension (régime hors guerre) se trouvent avoir été inférieurs à ceux résultant de la loi du 6 août 1955 applicable aux militaires employés au maintien de l'ordre hors de la métropole depuis le 1^{er} janvier 1952. L'article 3 de cette loi avait bien prévu que des décrets en étendraient les dispositions, en tout ou en partie, aux militaires employés au maintien de l'ordre hors de la métropole pour la période du 8 mai 1945 au 31 décembre 1951 et éventuellement à leurs ayants cause. Mais ces décrets n'ont pas encore été pris à ce jour; le Ministère des Finances n'ayant pas donné son accord à un projet dont l'avait saisi le Ministère des Armées, en accord avec le Ministère des Anciens Combattants.

Votre Commission désire très ardemment savoir si ces décrets interviendront prochainement et ce qu'il adviendra des victimes civiles; il semble que, sans qu'il soit nécessaire de prendre un texte, ces victimes pourraient être indemnisées dans le cadre de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, de même que peuvent

être indemnisées dans certains cas les victimes d'événements postérieurs au 29 septembre 1962 (cf. instruction n° 540 A du 14 mai 1965, titre I^{er}, chapitre II, section 2, § A, 3°, b).

Votre Commission souhaiterait que le Gouvernement donne, sur ce point, les assurances qu'elle attend.

7. — *Les forclusions.*

Votre Commission est, bien entendu, soucieuse, autant que le Gouvernement, de conserver toute leur valeur aux titres dont l'attribution a été prévue en faveur des diverses catégories de combattants et victimes de la seconde guerre mondiale.

Mais elle est, depuis les origines, persuadée et affirme solennellement qu'à ses yeux les droits de ceux-ci ne peuvent être prescrits.

C'est la raison pour laquelle elle est, en principe, favorable à la suppression pure et simple des forclusions en précisant bien qu'elle se prononce très nettement pour une extrême sévérité en ce qui concerne la vérification et l'authentification des documents justificatifs.

8. — *Les anciens combattants d'Afrique du Nord.*

Votre Commission rappelle qu'elle a fait déjà abondamment connaître son sentiment sur le problème de l'attribution de la Carte du Combattant aux anciens combattants d'Afrique du Nord ; elle est d'ailleurs actuellement saisie de deux propositions de loi tendant à leur reconnaître « la qualité de combattant », qu'elle pense être en état de rapporter prochainement, signées au total par 235 Sénateurs sur 274. Cette proportion lui semble tout à fait symbolique des réactions de l'ensemble du pays, qui ne comprend pas pourquoi ceux de ses enfants qui ont combattu en Algérie, en Tunisie, au Maroc, qui y sont morts ou y ont été blessés, ne sont pas considérés comme des anciens combattants à part entière.

Votre Commission pense qu'il s'agit d'un problème sur lequel le Gouvernement livre, pour d'incompréhensibles raisons, un combat d'arrière-garde, qu'au surplus il sait perdu à long terme.

Sous l'effet des pressions d'une majorité inconfortable, il lui a d'ailleurs fallu improviser à la fin des débats de l'Assemblée Nationale un texte prévoyant « la création d'un titre de reconnaissance de la Nation » pour les anciens militaires d'Afrique du Nord.

Votre Commission estime que ce texte ne règle nullement la question posée, car il n'a, en fait, aucune signification véritable dans la mesure où, ne s'incorporant pas au Code des Pensions militaires d'invalidité qui est la charte fondamentale des anciens combattants, et ne s'harmonisant avec aucune de ses dispositions, il n'ouvre aucun droit et reste dépourvu de toute sanction.

9. — *La retraite du combattant.*

Depuis cette malencontreuse ordonnance, prise le 30 décembre 1958 par un Gouvernement dont on peut encore aujourd'hui se demander comment et par qui il avait pu être si mal inspiré, ce problème de la retraite jusqu'alors accordée à tous les titulaires de la carte du combattant dès qu'ils atteignent l'âge requis, est l'un de ceux qui ont lamentablement envenimé les rapports entre les pouvoirs publics et les grandes associations d'anciens combattants. Certes, la législation applicable a-t-elle été quelque peu adoucie par des réformes postérieures ; mais le remède a, dans une certaine mesure, aggravé le mal puisqu'il existe maintenant deux catégories de bénéficiaires de la retraite, les uns percevant actuellement 241,56 F par an et les autres 35 F.

Peut-être a-t-on secrètement espéré diviser les générations de combattants pour mieux neutraliser leur action ; dans ce cas, l'opération aurait été bien mal conçue et réalisée car, plus que jamais, les mouvements représentatifs d'anciens combattants sont unanimes à condamner la solution adoptée par le Gouvernement.

Là encore, celui-ci ne peut ignorer qu'il mène un combat de retardement, que dans son for intérieur il sait d'avance perdu car il le livre sur des positions intenable.

10. — *L'article 55 de la loi de finances pour 1962.*

Il s'agit encore de l'un de ces problèmes qui entretiennent de façon inexplicable et inutile un climat des plus désagréables entre le Gouvernement d'une part, le Parlement et les associations de l'autre.

Cet article de la loi de finances pour 1962 chargeait le Gouvernement de saisir le Parlement d'un plan quadriennal d'amélioration de la situation des anciens combattants et victimes de guerre.

Depuis le vote de cette disposition législative, le Gouvernement utilise le meilleur de son énergie à tenter de prouver qu'il n'est pas tenu juridiquement par un texte qui serait sans force légale, alors qu'il a, en fait, été adopté dans les formes les plus constitutionnelles.

Dans le même temps, il accepte chaque année, selon un rythme dont nous déplorons certes la lenteur et en leur donnant une portée bien limitée, un certain nombre d'améliorations à la législation existante, qui ont au moins, dirons-nous, le mérite d'exister.

Votre Commission a le sentiment que le Gouvernement aurait pu, depuis longtemps, annoncer ses intentions pour une période de trois ou quatre années, en les soumettant au Parlement sous la forme de ce plan si impatiemment attendu ; il pourrait d'ailleurs le faire du jour au lendemain pour les trois ou quatre années à venir, si tel était son bon plaisir. Mais nous craignons que cette attitude de refus et de contestation soit aussi du nombre des pièces maîtresses qui lui servent à entretenir l'irritation de l'opinion publique et des milieux spécialement intéressés, dans un but qui nous échappe et nous consterne tout à la fois.

11. — *La situation des déportés politiques.*

Nous évoquerons, pour terminer, ce problème qui a fait l'objet des derniers travaux de l'Assemblée Nationale avant le vote final, en première lecture, du projet de loi de finances pour 1968.

En 1948, c'est-à-dire dans les premières années qui suivirent la fin de la guerre, le Parlement avait, à juste titre nous semble-t-il, voté deux statuts pour les deux catégories de déportés résistants et politiques, considérant que les résistants, par le caractère de l'action volontaire menée contre l'occupant, cause même de leur envoi dans les camps de la mort, pouvaient légitimement prétendre à une protection particulière.

Depuis de nombreuses années, les mouvements regroupant les anciens déportés politiques des camps de concentration hitlériens faisaient valoir qu'ils avaient subi les mêmes souffrances, les mêmes tortures que les déportés résistants des mêmes camps et que, par conséquent, il serait normal qu'ils puissent bénéficier, en matière de droits à réparation pour les blessures, maladies ou infirmités contractées en déportation, d'un régime inspiré de celui applicable aux déportés résistants.

Pendant longtemps, une certaine confusion a régné dans les esprits, fondée sur la difficulté d'interpréter convenablement les désirs exacts des diverses catégories de déportés mises en cause.

C'est ainsi que, le 1^{er} juin 1966, le Ministre des Anciens Combattants pouvait dire qu'il proposerait volontiers au Gouvernement le dépôt d'un projet de loi à la condition essentielle que les associations de déportés se mettent d'accord.

Des conversations ont eu lieu dans les premiers mois de 1967 entre les représentants des Fédérations de déportés et les fonctionnaires compétents du Ministère des Anciens Combattants. Ces pourparlers ont abouti à l'accord si impatiemment attendu et, à la surprise générale, le projet de loi de finances ne comportait aucune mesure nouvelle pour l'amélioration de la situation des déportés politiques.

Cette carence a entraîné les remous que l'on sait à l'Assemblée Nationale : l'abandon de ses fonctions par le Rapporteur spécial de la Commission des Finances, un débat difficile au cours des deuxième et troisième séances du 19 octobre 1967 et, finalement, l'annonce précipitée par M. le Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances qu'au cours d'une seconde délibération un amendement serait déposé pour majorer de 20 % la pension des déportés politiques invalides à plus de 85 %.

Nous considérons que cette réforme, votée le 10 novembre 1967 par une Assemblée Nationale elle-même réticente, n'apporte aucune solution valable au problème tel qu'il est effectivement posé : seule une faible partie du nombre déjà réduit des déportés politiques pourra en bénéficier, sans même en retirer le minimum de satisfaction qu'elle est en droit d'attendre.

Votre Commission craint de déceler dans la proposition faite à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement une manœuvre ayant pour objet de régler aux moindres frais et de façon qu'il espère définitive, une question que la quasi-unanimité du Parlement ne désire pas voir escamoter.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les observations que votre rapporteur pour avis a reçu de la Commission mission de vous présenter à l'issue de ses travaux faisant l'objet du compte rendu suivant.

Examen en Commission et conclusions.

Dans sa séance du mercredi 25 octobre 1967, la Commission a procédé à l'audition de M. Henri Duvillard, Ministre des Anciens Combattants.

Le Ministre a tout d'abord exposé le programme qu'il s'était efforcé de suivre depuis sa nomination, essentiellement axé sur une prise de contact méthodique avec les très nombreuses associations d'anciens combattants ; il a ensuite analysé les grandes masses du budget de son ministère pour 1968 en situant celui-ci par rapport au budget général. Il a donné un certain nombre d'explications sur le fonctionnement des services centraux et extérieurs du ministère et sur les mesures nouvelles prévues pour 1968.

Le Ministre a ensuite répondu à diverses questions qui lui ont été posées par :

— M. Brousse, rapporteur spécial de la Commission des Finances, sur la portée pratique de l'attribution d'un titre de reconnaissance aux anciens combattants d'Afrique du Nord, sur les aspects statistiques de la réforme applicable aux pensions des déportés politiques, sur les perspectives de reprise de discussions sur le problème du rapport entre pensions et traitements ;

— Mme Cardot, rapporteur pour avis, qui a déploré les insuffisances du budget, sur les incidences de la réduction du taux de remboursement des dépenses de sécurité sociale, sur la nécessaire prolongation au-delà de la majorité de la protection accordée par l'Office national aux pupilles de la Nation et orphelins de guerre, sur le problème de la mise à parité des déportés politiques et résistants en matière de droits à pension et de droits accessoires, sur l'insuffisance de l'effort consenti en faveur des veuves de guerre et l'absence de mesures nouvelles intéressant les ascendants, sur les incidences possibles en matière de calcul des pensions de l'aménagement des carrières pour les fonctionnaires des catégories C et D, sur la prorogation de la législation relative aux emplois réservés, sur la levée des forclusions applicables aux diverses catégories de combattants de la deuxième guerre mondiale ;

— M. Bossus, qui a précisé que les combattants ont des droits à faire valoir et non des revendications à présenter, sur la nécessaire unification de taux pour la retraite du combattant, sur la signification du titre de reconnaissance maintenant prévu pour les anciens combattants d'Algérie, sur la situation des déportés politiques et le caractère très insuffisant de la réforme projetée, sur la commémoration du 8 mai 1945 ;

— M. Darou, sur les points qui, précisément, ne figurent pas dans le budget : problème du rapport constant et application de l'article 55 de la loi de finances pour 1962, et sur les principaux problèmes évoqués par ses collègues ;

— M. Guislain, sur la situation nouvelle des anciens déportés politiques et les inconvénients de toute mesure fragmentaire, sur le cas particulier des anciens prisonniers de guerre internés à Rawa-Ruska et Koberzyn et des anciens détenus du camp de Huy ;

— MM. Guillou et Bouneau, sur la création d'un éventuel contingent exceptionnel de distinctions dans l'ordre de la Légion d'Honneur en faveur des anciens combattants de 1914-1918 ;

— M. Vignon, sur la reconstitution de carrière, au bénéfice de leurs ayants droit, de certains fonctionnaires anciens combattants, et les incidences de la réforme de la sécurité sociale sur la situation des anciens combattants ;

— M. Viron, sur la trop faible part du budget des anciens combattants dans le budget de l'Etat ;

— M. Brayard, sur la situation, au regard des obligations du service national, des enfants des diverses catégories de ressortissants du Code des pensions militaires d'invalidité.

Après le départ du Ministre, la Commission a fixé le programme de ses prochains travaux et a notamment décidé de procéder à l'examen proprement dit du projet de budget des anciens combattants et victimes de guerre pour 1968.

*

* *

Le mercredi 8 novembre donc, la Commission a pris connaissance du présent projet d'avis. Après qu'il eût rappelé une nouvelle fois les grandes masses de ce budget, le rapporteur pour avis a donné un certain nombre de précisions sur différents cha-

pitres présentant une particulière importance et sur les problèmes aigus auxquels le projet de loi de finances n'apporte aucune solution.

Une ample discussion s'est alors ouverte au cours de laquelle divers problèmes ont été évoqués par :

— M. Darou (art. 55 de la loi de finances pour 1962) ;

— M. Bossus (droits à pension des déportés politiques. — Réorganisation de la région parisienne) ;

— M. Abel Gauthier (droits des internés résistants et politiques) ;

— MM. Blanchet et Romaine (situation des anciens combattants et veuves de guerre belges) ;

— M. Plait (distinctions entre déportés résistants et politiques) ;

— M. Méric (situation des anciens prisonniers de Rawa-Ruska).

La Commission a ensuite adopté à l'unanimité l'avis de son rapporteur.

C'est ainsi qu'amenée, à l'issue de ses travaux, à se prononcer sur l'adoption des crédits des Anciens Combattants pour 1968, elle a estimé que la gestion du Ministère, définie dans son sens étroit, était convenable.

Malheureusement, un certain nombre de problèmes importants demeurent délibérément privés des solutions impatiemment et légitimement attendues.

C'est la raison pour laquelle, à l'unanimité des membres présents, votre Commission s'est prononcée contre l'adoption des crédits du Titre IV et vous demande, en conséquence, de bien vouloir adopter l'amendement suivant :

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 36.

ETAT B

Anciens combattants et victimes de guerre.

Titre IV. — Interventions publiques.

Amendement : Réduire ce crédit de 5.264.073.559 F et, en conséquence, le fixer à :

— 5.219.823.559 F.