

N° 102

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la *commission des Affaires sociales* (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS

Par M. André MÉRIC,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) 1933 et annexes, 1976 (annexe 5), 1977 (tome III) et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 3) (1980-1981).

Loi de finances. — Anciens combattants - Pensions de retraite civiles et militaires.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	5
L'exercice 1979 : l'année de l'inquiétude	5
L'exercice 1980 : l'année de l'amertume	5
I. — Le projet de budget des Anciens combattants : des aspects positifs, un ensemble décevant	7
A. — Les moyens des services	7
1. La diminution des effectifs	7
2. La politique informatique	7
B. — Les interventions sociales	8
1. L'action sociale	8
2. Les pensions et retraites	8
II. — Le rapport constant : un constat unilatéral de l'échec	11
A. — Les travaux de la commission tripartite	11
1. Un parcours semé d'embûches	11
2. Une conclusion brutale	13
B. — Les incertitudes de la position gouvernementale ; la fermeté de votre Commission	15
1. L'analyse du communiqué du Conseil des ministres	15
2. La position de votre Commission	16
III. — L'aide accordée aux petits pensionnés : une réponse unilatérale aux aspirations du monde combattant	17
A. — La revalorisation des petites pensions ou le rétablissement de la proportionnalité ?	19
1. La description de la mesure proposée	19
2. Les observations de la Commission	19
B. — Les autres mesures : une réponse timide à des revendications anciennes	20
1. L'aide aux ayants droit	20
2. Les aides accordées aux sourds totaux et aux aveugles	21

	Pages
IV. — Les autres éléments du contentieux	23
A. — L'actualisation du Code des pensions	24
1. La prise en compte des réflexions des groupes de travail	24
2. Les mesures de simplification	24
3. Les textes à l'étude	25
B. — Quelques questions prioritaires	26
1. La célébration du 8 Mai jour férié	26
2. Les droits des résistants	27
3. Les revendications des anciens combattants d'Afrique du Nord	27
Travaux de la Commission	29
Audition du Secrétaire d'Etat	29
Examen de l'avis	31
Conclusions de la Commission	33
Amendement présenté par la Commission	35

MESDAMES, MESSIEURS,

Si l'examen des crédits affectés au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants dans la loi de finances pour 1980 était marqué par l'inquiétude, l'examen du projet de loi de finances pour 1981 est placé sous le sceau de l'amertume.

Inquiétude à la fin de l'année 1979, quand la diffusion de certains rapports administratifs laissait croire à une remise en cause imminente du droit régissant les pensions militaires d'invalidité, heureusement contrecarrée par les vigoureuses réactions du Parlement et du monde combattant.

Amertume à la fin de cette année 1980, quand le Gouvernement a manifesté sa volonté de ne pas accepter les conclusions adoptées par les parlementaires et les associations, membres de la commission tripartite, chargée d'examiner le difficile dossier du rapport constant.

L'Assemblée nationale a d'ailleurs tiré toutes les conséquences de cette situation en rejetant en première délibération les crédits de fonctionnement et d'interventions publiques du Secrétariat d'Etat et en amenant le Gouvernement à retirer ses amendements tendant à modifier le Code des pensions, pour tenir compte des mesures nouvelles qu'il proposait.

Quelles mesures nouvelles ? A travers des dispositions présentées comme l'amorce d'un plan de revalorisation des plus petites pensions, le Gouvernement satisfait timidement quelques revendications des anciens combattants, relatives à la proportionnalité de certaines pensions, aux pensions de veuves et d'ascendants et aux prestations servies aux sourds totaux. Pour l'ensemble, un crédit de 100 millions de francs, qu'il convient de rapprocher du coût d'un point de rapport constant, 85 millions environ, lorsqu'on sait que le rattrapage proposé par les parlementaires et accepté par les représentants des associations membres de la commission tripartite se situait à hauteur de 15 %.

Alors le Parlement oublie d'examiner les crédits pour développer abondamment, dans un climat d'incompréhension croissante, l'évolution d'un contentieux qui n'en finit pas de s'envenimer.

Depuis de longues années, votre Commission rappelle, et certains de ses membres l'ont répété au Secrétaire d'Etat à l'occasion de son audition (1), que le rapport constant n'est pas seulement un rapport chiffré, mais aussi la mesure essentielle de l'effort de la nation en faveur de ceux à qui elle doit réparation du sacrifice consenti.

Votre Commission vous propose, après avoir examinés brièvement les crédits, de décrire l'évolution des éléments essentiels du contentieux qui oppose encore le monde des anciens combattants et des victimes de guerre aux pouvoirs publics.

(1) Voir les travaux de la Commission.

I. — LE PROJET DE BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS : DES ASPECTS POSITIFS, UN ENSEMBLE DÉCEVANT

Le projet de budget du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants s'élève, pour 1981, à 19.132 millions de francs. Il enregistre donc une progression de 13,7 % par rapport à 1980.

Ce taux de progression est inférieur à celui qu'enregistre l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat (15,15 %).

Il reste qu'il est plus élevé que celui constaté pour l'exercice précédent (9,8 %). Cependant, le poids des pensions et la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat de leurs titulaires exigeaient que soit prise en compte l'évolution des prix enregistrée en 1980 et envisagée pour 1981.

En outre, on observe que les dépenses de fonctionnement enregistrent une progression légèrement supérieure à celle de l'ensemble des crédits (+ 14,5 %).

Elles représentent 3,5 % et mettent en évidence l'importance des crédits consacrés aux interventions sociales (96,5 %). Il convient d'examiner successivement ces deux masses distinctes.

A. — LES MOYENS DES SERVICES

Le solde des emplois est négatif pour 1981, laissant apparaître la création de 42 postes nouveaux et la suppression de 81 emplois.

Votre Commission, après avoir noté dans son précédent avis les hésitations de la politique d'équipement informatique constate avec satisfaction que le schéma directeur, entrepris en 1979, est désormais achevé. Les travaux de programmation seront amorcés au début de l'exercice. Les moyens en matériel (un crédit de 1 million de francs est prévu à cet égard) et en personnel (2 créations de poste) laissent augurer une solution favorable aux difficultés enregistrées depuis deux ans.

Enfin, la restauration de l'hôtel des Invalides, amorcée en 1975, devrait être achevée au cours de l'exercice 1981.

B. — LES INTERVENTIONS SOCIALES

Il convient, à ce titre, d'examiner successivement :

- la politique d'action sociale ;
- l'évolution des dépenses de pensions.

1. L'action sociale.

Un effort notable d'information des ressortissants a été engagé depuis deux ans. Le Secrétariat d'Etat diffuse désormais autant qu'il est possible les notes et directives ministérielles. En outre, un guide des pensions a été publié et le centre d'étude et de recherche de l'appareillage diffuse désormais une revue.

Enfin, l'étude de la pathologie de la déportation a été rééditée.

L'amélioration de l'accueil dans les centres d'appareillage devrait se poursuivre au cours de l'exercice 1981, qui sera notamment marqué par la réfection du centre de Marseille.

Enfin, la médicalisation des maisons de retraite de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre sera poursuivie.

Votre Commission ne peut qu'approuver une telle démarche qui tend à répondre aux problèmes croissants d'encadrement et de surveillance médicale des pensionnaires de ces maisons de retraite, dont l'âge moyen est aujourd'hui de quatre-vingts ans.

L'action sociale manifeste, de la part du Secrétariat d'Etat, une volonté de progrès que votre Commission se plaît d'autant plus à souligner que malheureusement, pour ce qui concerne les crédits consacrés aux pensions et à leurs accessoires, ses observations sont nécessairement plus sévères.

2. Les pensions et retraites.

Les dépenses afférentes aux pensions et retraites représentent un montant total de 16,6 milliards de francs, soit 86,5 % du total des crédits affectés au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants

et enregistrent un taux de progression, qui, si l'on tient compte des crédits supplémentaires affectés aux mesures nouvelles, ressort à 14,4 % par rapport au budget de 1980.

Les effectifs évoluent, globalement, de la manière suivante :

— les effectifs des titulaires de la retraite du combattant sont en légère augmentation (1981 : 2,07 %) ;

— les effectifs des titulaires d'une pension militaire d'invalidité sont, pour leur part, en légère diminution ;

— quant aux dépenses relatives aux indemnités et allocations diverses, elles diminuent également de 3,5 %.

L'application du rapport constant, du 1^{er} juillet 1979 au 1^{er} juillet 1980, aura permis d'enregistrer une progression de 16,32 % et, pour 1981, les crédits correspondants s'élèveront à 2.209 millions de francs.

Quant aux mesures nouvelles, elles aboutissent à une dépense supplémentaire de 98 millions de francs ainsi répartie :

— pensions de veuves	39 millions de francs
— pensions d'ascendants	7,5 millions de francs
— proportionnalité des pensions.	43 millions de francs
— sourds totaux	4,2 millions de francs
— aveugles de guerre et de la Résistance	<u>4,3 millions de francs</u>
Total	<u>98 millions de francs</u>

Telles sont donc, analysées sur un plan strictement budgétaire, les caractéristiques de l'évolution des dépenses de pensions et de l'ensemble des crédits alloués au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.

II. — LE RAPPORT CONSTANT : UN CONSTAT UNILATÉRAL DE L'ÉCHEC

Ainsi que le souligne très justement notre collègue député, Jean Falala, dans son excellent avis présenté, au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1981 (n° 1977 A.N.), le Parlement, lié par l'attitude unanime de ses représentants à la commission tripartite, ne saurait se résoudre à parler de l'échec des travaux de celle-ci.

En effet, seul le Gouvernement, malgré l'accord intervenu entre les associations et les parlementaires, a jugé opportun de constater unilatéralement que la commission, faute d'accorder les trois parties, n'était pas parvenue à établir que le rapport constant n'avait pas été correctement appliqué.

A. — LES TRAVAUX DE LA COMMISSION TRIPARTITE

1. Un parcours semé d'embûches.

Il convient de rappeler la mission de la commission tripartite, telle qu'elle était définie, lors du débat budgétaire de l'année 1977, par M. Jean-Jacques Beucler, alors secrétaire d'Etat aux Anciens combattants : « apprécier l'évolution respective de la situation des fonctionnaires et des pensionnés » ... « en faisant la balance entre les avantages dont ont bénéficié respectivement ces deux catégories ».

La commission s'est réunie pour la première fois en février 1978 et a confié à un groupe de travail le soin d'établir un rapport.

En mars 1978, le Premier ministre déclarait que le Gouvernement s'engageait à faire siennes les conclusions qui seraient retenues par la commission tripartite.

Le groupe de travail a remis son rapport à la commission le 4 octobre 1978. Ce document, faute pour ses rédacteurs de par-

venir à un texte commun, présentait successivement les thèses défendues par chacune des parties.

Les parlementaires ont souhaité, afin d'arrêter leur attitude et devant l'échec du groupe de travail, rencontrer séparément les associations et les représentants des administrations.

A la suite de ces consultations, une réunion de la commission tripartite s'est tenue, sur la demande de M. Brocard, député, le 27 juin 1979. Devant le refus de M. Plantier, opposé aux propositions de la délégation parlementaire, unanime, celle-ci a quitté la salle de réunion.

A la suite de démarches pressantes des parlementaires et des associations, le Premier ministre a autorisé la commission tripartite à reprendre ses travaux.

Le 27 novembre 1979, la commission a confié à un nouveau groupe de travail le soin de poursuivre les négociations.

Le groupe de travail s'est réuni en cinq occasions entre décembre et avril 1980.

A l'issue de ces travaux, les positions des trois parties s'établissaient de la manière suivante :

(En pourcentage.)

	Associations d'anciens combattants		Parlementaires	Administration (Budget et surcoût d'Etat des Anciens combattants)
	Avant la réunion	Après la réunion		
Intégration de l'indemnité de résidence	+ 11	»	+ 14,74	+ 21,8 (budget) + 16,8 (S.E.A.C.)
Mesures catégorielles	0	»	+ 2,34	+ 14,4
Suppression du « butoir »	0		0	+ 8
Total des avantages accordés aux A.C.	+ 11	+ 17,08	+ 17,08	+ 44,2 (budget) + 39,2 (S.E.A.C.)
Ecart $\frac{\text{Huissier}}{\text{Pensionné}} = \frac{\text{Indice 264}}{\text{Indice 201}} =$	— 31,3	— 31,3	— 31,3	— 31,3
Ecart résiduel par rapport à 31,3 %	— 20,3	— 14,26	— 14,26	+ 12,9 (budget) + 7,9 (S.E.A.C.)

+ = en faveur des pensionnés.

— = au détriment des pensionnés.

Toutefois, au cours de la dernière réunion, tenue le 15 avril dernier, les représentants des associations se sont finalement ralliés à la position des parlementaires. Ainsi, ces deux parties s'accordaient enfin à constater un retard de — 14,26 % au détriment des pensionnés.

Les représentants des administrations maintenaient cependant leurs positions, d'ailleurs divergentes, puisque les fonctionnaires représentant le secrétariat d'Etat aux Anciens combattants et ceux délégués par le ministère du Budget n'étaient pas, pour leur part, parvenus à dégager une position commune.

2. Une conclusion brutale et unilatérale.

Le Gouvernement a alors examiné, le 9 septembre 1980, les conclusions de la commission tripartite. A l'issue du Conseil des ministres, le communiqué suivant était ainsi publié, dont l'intérêt justifie la reproduction intégrale :

COMMUNIQUÉ DU CONSEIL DES MINISTRES DU 9 SEPTEMBRE 1980

Le Gouvernement a procédé à un examen attentif des conclusions de la commission tripartite chargée de comparer l'évolution des situations respectives depuis 1954 des pensionnés de guerre et de l'ensemble des fonctionnaires.

Ses travaux se sont situés sur le seul plan de l'équité, puisque sur le plan du droit nul ne conteste la parfaite application de la loi du 31 décembre 1953 instituant un rapport constant entre un indice de référence de la fonction publique et la valeur du point servant de base au calcul des pensions de guerre. Le Conseil d'Etat saisi par les associations en a d'ailleurs ainsi jugé.

Le Gouvernement rend hommage à la tâche accomplie, avec dévouement et compétence dans un domaine complexe, par les membres de la commission. Il prend acte des conclusions très nettement divergentes auxquelles sont parvenus les membres de la commission ; en effet les représentants des anciens combattants estiment que le retard accumulé par rapport aux fonctionnaires est de l'ordre de 20 %, les représentants du Parlement l'estiment à environ 15 %, alors que les représentants de l'administration considèrent qu'aucun retard n'a été pris.

Même si les associations d'anciens combattants se sont ralliées en définitive à l'estimation des parlementaires, le fait que les calculs effectués par les trois parties aient abouti à trois résultats aussi différents montre bien qu'une estimation faisant l'unanimité est impossible.

L'accord n'ayant pu se faire sur la comparaison des pensions et des traitements, il paraît alors nécessaire de rechercher, si, conformément aux intentions premières du législateur, le pouvoir d'achat des pensions a été maintenu.

Or, de 1954 au 1^{er} août 1980, si les prix ont été multipliés par 5,1 et les rémunérations de la fonction publique par 8,4, les pensions de guerre ont été multipliées par 12,1 : leur pouvoir d'achat a donc, non seulement progressé, mais progressé plus vite que celui des fonctionnaires.

Dans ces conditions, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la référence actuelle du rapport constant : ce mécanisme a depuis 1954 rempli son rôle. Le Gouvernement poursuivra l'effort de solidarité de la nation à l'égard des anciens combattants et victimes de guerre.

Dans cette perspective, le Président de la République a demandé au Secrétaire d'Etat de présenter à un prochain Conseil des ministres un programme de revalorisation des petites pensions.

B. — LES INCERTITUDES DE LA POSITION GOUVERNEMENTALE : LA FERMETÉ DE VOTRE COMMISSION

1. L'analyse du communiqué du Conseil des ministres.

Votre Commission tient d'abord à constater que le Gouvernement accepte désormais de se situer sur le seul plan de l'équité, rejoignant ainsi une position qu'elle n'a cessé de maintenir au cours des dernières années ; à cet égard, elle vous suggère de vous reporter à l'excellent avis présenté en son nom, l'an dernier, par notre collègue Robert Schwint.

Mais notre précédent Rapporteur pour avis insistait aussi sur la nécessité que se manifeste la bonne volonté de toutes les parties en présence. Là s'arrête l'unité de vues entre votre Commission et le Gouvernement.

En effet, le communiqué se plaît d'abord à rappeler les divergences entre les associations et les parlementaires, pourtant parvenus à un accord, et semble oublier la diversité des analyses des administrations. Ensuite, il constate que ces divergences apportent la preuve qu'une estimation faisant l'unanimité est impossible.

Or, comment une telle unanimité aurait-elle pu s'exprimer, alors que le secrétaire d'Etat aux Anciens combattants a toujours interdit à la Commission de procéder à un vote, invoquant pour soutenir sa position que des fonctionnaires ne pouvaient disposer du droit de délibérer ?

D'autre part, on ne trouve aucune référence à cette notion d'unanimité dans les déclarations antérieures du Gouvernement, et notamment dans celles du Premier ministre.

Dès lors, seule la majorité pouvait être invoquée : elle résultait naturellement de l'accord entre les parlementaires et les représentants des associations.

Mais enfin, et surtout, le Gouvernement, rappelant l'impossibilité d'un accord, a jugé nécessaire, unilatéralement, de rechercher « si, conformément aux intentions premières du législateur, le pouvoir d'achat des pensions a été maintenu ».

Suivent alors les démonstrations chiffrées, reproduites plus haut, et depuis lors développées et enrichies avec talent par le secrétaire d'Etat aux Anciens combattants. Mais une telle analyse, dont la

justesse n'est pas contestée, tend à remettre en cause l'engagement initial du Gouvernement : « apprécier l'évolution des pensions des anciens combattants et des victimes de guerre en faisant la balance des avantages dont ont bénéficié respectivement les fonctionnaires et les retraités » (*bis repetita*).

L'évolution du pouvoir d'achat des pensions ne saurait donc être appréciée que relativement à celle enregistrée par le pouvoir d'achat des traitements des fonctionnaires.

La boucle est ainsi bouclée et la commission tripartite devrait alors reprendre ses travaux...

2. La position de votre Commission.

Mais votre Commission ne vous propose pas de demander au Gouvernement de provoquer une nouvelle fois la réunion de la commission tripartite. Une telle démarche ne serait ni réaliste ni conforme à l'analyse qu'elle vous suggère de retenir :

— d'abord, il appartient au Parlement, plus qu'au Gouvernement, d'interpréter la pensée du législateur. Le rejet du budget des Anciens combattants, en première délibération, devant le Sénat en 1979 et devant l'Assemblée nationale en 1980 montre, à l'évidence, l'accord profond du Parlement avec sa délégation à la commission tripartite, toujours unanime, jamais désavouée ;

— ensuite, la position commune arrêtée par les associations et les parlementaires paraît raisonnable et doit être désormais mise en œuvre progressivement pour tenir compte des contraintes budgétaires qu'impose la conjoncture économique et sociale ;

— enfin, un geste de bonne volonté doit permettre de débloquer ce dossier. Il n'est de l'intérêt d'aucune des parties de laisser la situation se dégrader.

Au risque de se répéter, votre Commission rappelle solennellement que le débat sur le rapport constant est moins un débat de chiffres que celui, plus décisif, de l'effort de solidarité de la nation.

Dès lors, votre Commission vous propose :

— d'appliquer, à travers un plan pluriannuel, le programme de rattrapage tel qu'il résulte des conclusions majoritaires des parlementaires et des représentants des associations, membres de la commission tripartite ;

— de prévoir, en conséquence, pour 1981, une majoration de 3 % du rapport constant.

III. — L'AIDE ACCORDÉE AUX PETITS PENSIONNÉS : UNE RÉPONSE UNILATÉRALE AUX ASPIRATIONS DU MONDE COMBATTANT

Le 9 septembre 1980, le Président de la République, soucieux de manifester son intérêt aux préoccupations du monde combattant, demandait au Secrétaire d'Etat de présenter à un prochain Conseil des ministres un programme de revalorisation des petites pensions.

M. Maurice Plantier s'acquitta avec diligence de cette mission et, dès le 17 septembre, présentait au Gouvernement le programme d'augmentation des petites pensions de guerre.

A l'issue du Conseil des ministres, le communiqué suivant était ainsi publié :

COMMUNIQUÉ DU CONSEIL DES MINISTRES DU 17 SEPTEMBRE 1980

« Le secrétaire d'Etat aux Anciens combattants a présenté le programme d'augmentation des petites pensions de guerre qu'il a établi à la demande du Président de la République.

« Ces petites pensions — ne dépassant pas 2.000 F par mois — concernent 85 % de l'ensemble des pensionnés de guerre, soit 550.000 invalides dont le taux d'invalidité est inférieur ou égal à 80 %, 300.000 veuves de guerre et orphelins et 70.000 ascendants de guerre.

« L'augmentation se fera progressivement dans le cadre d'un programme comportant quatre tranches : la première sera présentée au Parlement dès la prochaine session budgétaire pour prendre effet au 1^{er} janvier 1981, les suivantes seront inscrites dans les lois de finances ultérieures. (Compte tenu des conditions économiques du moment.)

« — Pour les invalides de guerre, elle prendra la forme d'un retour à la proportionnalité des pensions entre 10 % et 80 % d'invalidité. Cette proportionnalité est actuellement rompue au bénéfice des pensions les plus élevées, et son rétablissement constitue l'une des principales revendications des associations d'anciens combattants.

« — Pour les veuves, les orphelins et les ascendants de guerre, le programme d'augmentation prévoit un relèvement régulier des pensions, qui s'ajoute bien entendu aux relèvements effectués régulièrement dans le cadre du système d'indexation liant l'ensemble des pensions aux traitements de la fonction publique.

« Outre ces dispositions, des mesures ponctuelles pour les avoués de guerre et de la Résistance, les sourds, et les internés, porteront à 100 millions de francs l'effort supplémentaire que le Gouvernement proposera au Parlement pour 1981, en faveur des anciens combattants et victimes de guerre. »

Ces orientations ont abouti au dépôt d'une série d'amendements à l'Assemblée nationale, l'un majorant les crédits de 98 millions de francs, les autres arrêtant les mesures proposées pour l'exercice 1981.

En revanche, rien ne permet de déterminer les caractéristiques des dispositions qui seront contenues dans les trois tranches postérieures de ce plan quadriennal, qui doivent rester liées aux « conditions économiques du moment ».

Votre Commission s'interdit donc de tirer quelques conclusions à cet égard et s'en tiendra à l'examen des seules mesures immédiates qui vous sont proposées.

A. — LA REVALORISATION DES PETITES PENSIONS OU LE RÉTABLISSEMENT DE LA PROPORTION- NALITÉ DES PENSIONS ?

1. La description de la mesure proposée.

La première mesure proposée par le Gouvernement tend à revaloriser les prestations versées aux invalides « petits pensionnés ».

Les petits pensionnés, définis comme ceux dont le taux de la pension va de 10 % à 80 % et dont le montant de leur prestation est inférieur à 2.000 F, représentent 85 % de l'ensemble des invalides et sont actuellement au nombre de 550.000.

Le Gouvernement propose que l'indice des pensions soit majoré, de telle manière qu'aux deux extrêmes, l'indice des pensions de 10 % soit relevé de six points et celui des pensions de 80 % le soit de quatre points (soit, respectivement un montant mensuel de pension de 145,52 F et de 1.164,16 F).

2. Les observations de la Commission.

Votre Commission est évidemment favorable à une telle mesure. Elle souhaite toutefois retenir votre attention sur les points suivants :

— d'abord, les « petits pensionnés » n'ont pas de petites pensions, mais de petites invalidités. L'objectif de revalorisation des pensions d'invalidité ne se confond pas avec celui qui s'applique aux retraites servies par les régimes d'assurance vieillesse. Le second vise les catégories les plus défavorisées. Le premier s'adresse aux personnes dont le handicap est le plus léger. Qu'il soit rappelé, à cette occasion, que les pensions servies aux invalides répondent à un devoir de réparation ;

— ensuite, que la mesure ne s'adresse pas à toutes les pensions inférieures à 2.000 F. La pension correspondant au taux de 80 % est, en effet, telle qu'elle est majorée par l'amendement, de 1.164,16 F par mois ;

— enfin, que cette mesure n'est pas une orientation nouvelle de la politique gouvernementale. Elle tend, au contraire, à répondre partiellement à une très ancienne revendication du monde combattant, reprise constamment dans les avis de votre Commission et tendant à rétablir la proportionnalité des pensions.

B. — LES AUTRES MESURES : UNE RÉPONSE TIMIDE A DES REVENDICATIONS ANCIENNES

Les autres mesures sont de deux ordres :

- les unes améliorent les pensions des ayants droit, veuves, orphelins et ascendants ;
- les autres s'adressent à certaines catégories particulières d'invalides.

1. L'aide aux ayants droit.

a) *L'aide aux veuves et aux orphelins.*

Pour 1981, il est proposé de porter le taux normal de pension de l'indice 460,5 à l'indice 463,5, soit une majoration de trois points.

Le taux de reversion, égal aux deux tiers du taux normal, sera majoré de deux points, passant ainsi de 307 à 309 points.

Le taux de réversion, égal aux deux tiers du taux normal, sera porté de 614 à 618 points. Ce taux est alloué, sous certaines conditions de ressources, aux veuves âgées de soixante ans ou infirmes. Il intéresse 240.000 veuves sur 315.000, soit 80 % environ de l'ensemble des veuves de guerre. A l'égard de ces mesures, deux observations doivent être formulées :

— d'une part, quand le taux normal sera-t-il porté à l'indice 500 ? Après les mesures adoptées en 1979, les veuves âgées de moins de quarante ans attendent de bénéficier de cet indice. N'aurait-il pas été possible de répondre aux besoins de ces personnes, limitées en nombre (4.000 environ) ?

— d'autre part, les pensions de veuves restent très basses. Au taux spécial, le montant mensuel de la pension est de 1.873,57 F, compte tenu de la mesure qui vous est proposée. Le Secrétaire d'Etat a lui-même reconnu, en Commission, la faiblesse de ce montant.

b) *L'aide aux ascendants.*

Les mesures envisagées, qui s'adressent à 70.000 personnes, visent à rétablir la proportion exacte entre le taux entier et le demi-taux de pension de cette catégorie. Le taux entier serait majoré de trois points et passerait ainsi de l'indice 210 à l'indice 213.

Le demi-taux serait majoré d'un demi-point et se trouverait ainsi porté à l'indice 106,5.

Pour les ascendants âgés d'au moins soixante-cinq ans, ou de soixante ans en cas d'infirmités (66.000 personnes), le taux entier serait porté à 243 points et le demi-taux majoré serait élevé à 121,5 points.

Ainsi, la pension au taux majoré serait de 736,70 par mois en 1981 ; 736,70 F par mois, au maximum, accordés à ceux de nos compatriotes qui ont perdu un ou plusieurs fils au combat et qui, pour la plupart, se trouvent dans des situations matérielles particulièrement pénibles.

2. Les aides accordées aux sourds totaux et aux aveugles.

a) Les sourds totaux.

La mesure proposée répond à une revendication ancienne du monde combattant et tend à étendre aux sourds totaux le bénéfice des dispositions de l'article L. 30 du Code des pensions, déjà applicables aux amputés et aux aveugles qui, par suite d'un accident préalable ou postérieur au fait de guerre, se trouvent privés de leurs deux membres ou de leurs deux yeux.

Cette mesure concerne environ 200 personnes, dont la pension sera portée de l'indice 63 à l'indice 628.

b) Les aveugles de guerre et de la Résistance.

La mesure répond à l'engagement pris, devant votre Commission, en 1979, par le Secrétaire d'Etat. Elle tend à revaloriser de 100 points l'allocation spéciale aux grands invalides, attribuée aux aveugles de guerre et la majoration spéciale versée aux aveugles de la Résistance.

La mesure proposée s'adresse à quelque 1.100 personnes et représente un supplément annuel de 3.300 F.



Telles sont donc les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement ; elles méritent d'être accueillies avec satisfaction car elles constituent une réponse, malheureusement imparfaite, à de vieilles revendications du monde combattant.

Toutefois, elles ne sauraient tenir lieu de compensation au refus du Gouvernement de donner suite aux revendications portant sur le rapport constant.

Il s'agit en effet de mesures catégorielles qui ne sauraient satisfaire ceux qui souhaitent qu'une augmentation uniforme des pensions des anciens combattants et des victimes de guerre traduise la vigueur de l'effort de solidarité en faveur de ceux à qui une juste réparation doit être accordée.

IV. — LES AUTRES ÉLÉMENTS DU CONTENTIEUX

Le débat sur le rapport constant ne saurait faire oublier que d'autres dossiers essentiels restent ouverts.

Il ne peut être question de les instruire tous dans le cadre du présent avis.

L'avis de M. Jean Falala sus-cité s'inquiète de l'accroissement des actes de vandalisme et des attentats contre les monuments commémoratifs.

L'excellent rapport de M. Henri Ginoux, présenté au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale (n° 1976 A.N.) rappelle les limites regrettables opposées à l'attribution de la Légion d'honneur aux survivants de la grande guerre.

Notre collègue, M. Tomasini, présentera, lui aussi, au nom de la commission des Finances, certaines de ces revendications.

Votre Commission aimerait, pour sa part, revenir sur les projets d'actualisation du Code des pensions, avant de reprendre, dans un second temps, quelques-unes des questions qui lui paraissent prioritaires.

A. — L'ACTUALISATION DU CODE DES PENSIONS

Après les menaces très graves que seules l'opposition des deux Assemblées et les protestations des associations ont permis de lever, il ne semble plus que le Gouvernement envisage de proposer au Parlement une réforme du Code des pensions, sans l'accord préalable et unanime du monde combattant et des victimes de guerre.

Toutefois, les groupes de travail constitués en vue d'actualiser le Code des pensions militaires d'invalidité ont achevé leurs travaux en 1980.

Ensuite, des mesures de simplification administrative sont déjà intervenues:

Enfin, certains textes sont à l'étude sur divers sujets.

1. La prise en compte des réflexions des groupes de travail.

Quatre mesures semblent devoir être retenues à ce titre :

— une nouvelle édition du guide barème des invalidités susceptibles d'être indemnisées au titre du Code sera publiée ;

— les formalités pour l'ouverture des droits à pension d'invalidité seront simplifiées ;

— seront assouplies les modalités d'attribution de l'allocation spéciale dite de la tierce personne ;

— est simplifié également le processus d'examen conduisant à la reconnaissance des droits à la carte et à la retraite du combattant.

2. Les mesures de simplification.

Votre Commission reprend ici le compte qui en a été fait dans l'excellent avis de M. Falala :

1. simplification de la procédure de maintien de la pension d'orphelin majeur infirme au décès de la mère ;

2. condition de nationalité exigée des candidats à un emploi réservé ;

3. reconnaissance des droits à pension des détenus dans les camps soviétiques ;

4. allégement des compétences de la commission consultative médicale ;

5. déconcentration de la procédure d'attribution de la carte du combattant et des pensions ;

6. modification des règles de procédure devant la juridiction des pensions (décret du 28 janvier 1980) ;

7. facilités de délivrance de certains accessoires médicaux et du transport de restes mortels ;

8. versement du supplément familial de pension, non plus seulement à la personne titulaire de la pension de veuve de guerre, mais à celle qui assume effectivement la charge des enfants ;

9. possibilité de rachat, pour la pension de vieillesse de la Sécurité sociale, des périodes de suspension de travail pour une affection tuberculeuse ayant ouvert droit à l'indemnité de soins.

3. Les textes à l'étude.

Des textes sont à l'étude sur :

— l'aménagement du régime des recours gracieux par la modification de l'article L. 78 du Code des pensions militaires d'invalidité ;

— l'abréviation de la procédure de désistement concernant le contentieux en matière de dommages corporels et matériels imputables à l'administration ;

— la rationalisation de l'organisation des examens pour le recrutement au titre de la législation sur les emplois réservés.

Enfin, en 1981, des propositions seront élaborées par le Secrétariat d'Etat en vue de lancer un cinquième programme de simplifications administratives.

B. — QUELQUES QUESTIONS PRIORITAIRES

1. La célébration du 8 Mai, jour férié.

Votre Commission prend acte avec les associations d'anciens combattants de l'attention toute particulière apportée par le Gouvernement à la célébration du 35^e anniversaire de la fin du second conflit mondial.

Toutefois, les événements récents ont marqué la résurgence des formes les plus odieuses du racisme et du fascisme, qui donnent raison au Sénat d'avoir adopté à l'unanimité une proposition de loi faisant du 8 Mai un jour férié de fête nationale.

Ce texte, après avoir été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, est actuellement en instance devant l'Assemblée nationale.

Il convient donc que cette proposition de loi soit inscrite à l'ordre du jour du Palais-Bourbon dans les meilleurs délais.

A cet égard, le secrétaire d'Etat aux Anciens combattants n'a pas cessé de répéter qu'il appartenait aux députés d'inscrire ces propositions de loi à l'ordre du jour complémentaire.

Sans s'immiscer dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale, votre Commission rappellera simplement le propos de bon sens qu'a tenu, devant sa Commission, M. Henry Berger, président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

Les règles constitutionnelles sont telles que la marge de liberté laissée aux parlementaires dans la détermination de l'ordre du jour complémentaire est très strictement dépendante des conditions dans lesquelles le Gouvernement élabore l'ordre du jour prioritaire.

Quant aux arguments de fond développés par le Gouvernement et qui touchent aux effets économiques de l'institution d'un nouveau jour férié dans le courant du mois de mai, ils ne résistent pas, aux yeux de votre Commission, face à l'exigence suprême du souvenir de ceux qui ont consenti le sacrifice ultime à la nation.

2. Les droits des résistants.

Votre commission des Affaires sociales croit indispensable d'adapter les textes réglementaires relatifs à l'attribution de la carte du combattant aux conditions spécifiques du combat mené par la Résistance sous l'occupation étrangère.

Il paraît indispensable, à cet égard, que soit publiée la liste des combats et des actes de résistance donnant droit aux avantages prévus par la législation.

D'autre part, il ressort des conversations avec les organisations les plus représentatives du monde combattant que les préfets devraient être habilités à délivrer la carte du combattant dès après la décision de la commission départementale, la commission nationale ne devant intervenir que pour les cas litigieux qui entraînent l'obligation de motiver la décision de l'attribution.

3. Les revendications des anciens combattants d'Afrique du Nord.

L'attribution de la carte du combattant fait également l'objet de la part des anciens combattants d'Afrique du Nord de nombreuses requêtes qui apparaissent justifiées.

Comment ne le seraient-elles pas lorsque l'on sait que 396.000 de ces anciens combattants ont à ce jour obtenu l'attribution de la carte, alors que 3.000.000 de nos compatriotes ont participé au conflit ?

Votre Commission rappelle que de nombreuses propositions de loi tendant à améliorer les conditions d'attribution de la carte ont été déposées, dont l'examen devrait être engagé rapidement par le Parlement.

En outre, les anciens combattants d'Afrique du Nord continuent à demander, sans obtenir satisfaction, que le bénéfice de la campagne double soit accordé à ceux d'entre eux qui appartiennent à la fonction publique.

Enfin, il paraît indispensable de prolonger le délai de présomption d'origine pour les maladies tropicales d'évolution lente.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT

13 novembre 1980.

La commission sénatoriale des Affaires sociales, sous la présidence de M. Robert Schwint, puis de M. Victor Robini, a entendu M. Maurice Plantier, secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, sur les crédits affectés à son département ministériel, dans le projet de loi de finances pour 1981.

M. Plantier a d'abord rappelé les éléments essentiels des travaux de la commission tripartite chargée d'examiner les conditions d'application du rapport constant. Il a ensuite indiqué qu'il lui paraissait contradictoire de tenir compte des avantages catégoriels accordés aux fonctionnaires en refusant de retenir ceux qui avaient été alloués aux pensionnés. Il a enfin indiqué les augmentations très sensibles enregistrées par les pensions au cours des dernières années.

Soulignant alors l'effort exceptionnel entrepris par la France en faveur des anciens combattants, le Secrétaire d'Etat a présenté les mesures qu'il entendait suggérer au Parlement, tendant à rétablir la proportionnalité des pensions, à améliorer les pensions des veuves et des ascendants et à accroître les droits des sourds totaux.

Après avoir présenté ce plan d'action quadriennal, M. Maurice Plantier a indiqué que le Gouvernement envisageait d'élargir les conditions d'ouverture des droits de certaines catégories d'internés.

Répondant aux questions posées par M. André Méric, rapporteur pour avis, M. Maurice Plantier a rappelé son engagement solennel de ne pas proposer une réforme du droit des pensions militaires d'invalidité sans l'accord unanime des associations. Il a affirmé avec force que les prestations servies, notamment aux veuves, par son département avaient permis de tenir compte très complètement de l'évolution générale des prix. Il a indiqué, par ailleurs, les efforts particuliers tendant à la médicalisation des maisons de retraite. Enfin, le Secrétaire d'Etat a souhaité que le 8 Mai, sans être férié et chômé, soit l'occasion de rappeler la jeunesse au souvenir du sacrifice consenti par la nation.

S'adressant au Président, M. Robert Schwint, le Secrétaire d'Etat a souligné à nouveau les insuffisances des analyses développées par les parlementaires et les représentants des associations membres de la commission tripartite.

Répondant alors à M. Pierre Louvot, le Secrétaire d'Etat est convenu que l'application du rapport constant était moins un débat de chiffres que la traduction de l'effort de solidarité de la nation.

Puis il a rappelé, à l'intention de M. Pierre Bouneau, les conditions d'attribution de certaines décorations aux anciens combattants de la Première Guerre mondiale.

Enfin, M. Maurice Plantier a indiqué à M. Noël Berrier qu'il lui paraissait nécessaire d'examiner les demandes de révision des pensions militaires d'invalidité les plus élevées avec d'autant plus d'attention que l'incidence de ces révisions est souvent considérable, en regrettant toutefois les excès de la rigueur qui se manifeste parfois à l'égard de pensionnés dont l'indemnisation est plus faible.

Pour terminer, M. Plantier a précisé, à cet égard, que 2 % des pensionnés perçoivent 25 % du montant total des pensions.

II. — EXAMEN DE L'AVIS

Jeudi 20 novembre 1980.

Après la présentation de son avis par M. André Méric, rapporteur, M. André Rabineau a déclaré, en qualité de membre de la commission tripartite, porter un jugement plus sévère encore que celui du Rapporteur pour avis sur la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine particulier.

Il a rappelé, s'associant ainsi à ses collègues membres de la commission tripartite, toutes opinions politiques confondues, que le Gouvernement a adopté une attitude plus que regrettable.

S'agissant de la règle de l'unanimité, il a affirmé que, si unanimité il y avait, celle-ci s'était faite dans le monde politique. Il a rejeté la démonstration du Gouvernement tendant à prouver qu'un effort de revalorisation des petites pensions avait été engagé, rappelant à cette occasion qu'une petite pension était due, fort heureusement pour leurs titulaires, à de petits invalides.

M. André Méric, rapporteur, a défendu que son avis était une présentation objective de la situation. Ainsi n'a-t-il pas hésité à noter avec satisfaction la vigueur de la politique d'action sociale menée par le Secrétariat d'Etat. Mais ainsi également a-t-il condamné l'attitude du Gouvernement et démontré que sa fin de non-recevoir aux conclusions présentées par le Parlement et les associations ne saurait être compensée par le plan de revalorisation des petites pensions.

Il a indiqué avoir défendu la position la plus objective possible, laissant à chacun des membres de la Commission autant qu'à tous les sénateurs, en séance publique, le soin d'exprimer leur sentiment. Il s'est alors engagé, dans la présentation orale de ses conclusions, à marquer avec plus de vigueur l'émotion ressentie par la Commission.

M. Jean Chérioux a approuvé l'ensemble des conclusions présentées par le Rapporteur pour avis et a souhaité que le Sénat aligne sa position sur celle de l'Assemblée nationale, afin de démontrer l'émotion du Parlement tout entier face à la politique du Gouvernement.

M. Souvet, après avoir approuvé, lui aussi, les conclusions du Rapporteur, a souhaité qu'il soit bien précisé que la hausse des prix enregistrée en France au cours des dernières années justifiait la révision du rapport constant plus qu'elle ne la condamnait et a rappelé que les démocraties occidentales reposaient sur le respect du principe de la majorité.

M. Noël Berrier a protesté contre l'habillage que le Gouvernement a voulu donner au plan présenté le 17 septembre dernier. Il a rappelé, lui aussi, qu'une petite pension était servie à un petit invalide.

M. André Rabineau est intervenu à nouveau pour regretter que le communiqué du Conseil des ministres ait pu laisser croire à l'opinion publique qu'un effort authentique de revalorisation avait été engagé.

M. Robert Schwint s'est associé à tous les membres de la Commission pour remercier le Rapporteur pour avis et noter la modération de son propos.

Membre de la commission tripartite, il s'est rallié aux positions de M. André Rabineau et a suggéré à la Commission de suivre son Rapporteur dans ses conclusions.

La Commission, après avoir adopté l'amendement tendant à réévaluer de 3 % les pensions et les retraites des anciens combattants et des victimes de guerre, a décidé à l'unanimité, en cas de refus de l'amendement par le Gouvernement, de demander au Sénat de rejeter les crédits du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants contenus dans le titre IV relatif aux interventions publiques.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission a laissé transparaître tout au long de son avis les intentions qui étaient les siennes.

Elle vous demande de retenir le principe d'un plan pluriannuel d'exécution de la proposition faite par les parlementaires et acceptée par les représentants des associations au sein de la commission tripartite.

Pour la première année, ce plan consisterait donc à majorer de 3 % l'évolution des pensions liée à l'application du rapport constant.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

En cas de refus gouvernemental ou dans l'hypothèse où le Gouvernement opposerait à cet amendement certaines dispositions constitutionnelles, votre Commission vous demanderait alors de tirer toutes les conséquences de cette fin de non-recevoir en rejetant les crédits du titre IV relatif aux interventions publiques et affectés au secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.

Une telle attitude, déjà adoptée par l'Assemblée nationale, manifeste la volonté du Parlement que les propositions de ses représentants unanimes et les revendications légitimes de ceux à qui nous devons tant soient enfin satisfaites.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article 44 A (nouveau).

Avant l'article 44 A (nouveau), insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans l'alinéa premier de l'article L. 8 *bis* du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'indice 175 est substitué à l'indice 170.