

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1971, 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. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Marcel Lambert, Mme Marie-Hélène Cardot, vice-présidents ; MM. Hubert d'Andigné, François Levacher, Georges Marie-Anne, secrétaires ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Collery, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexe 9), 1396 (tome VIII) et In-8° 308.

Sénat : 53 et 54 (tomes I, II et III, annexe 8) (1969-1970).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le budget</i>	4
Le titre III. — Moyens des services	4
Le titre IV. — Interventions publiques	6
CHAPITRE II. — <i>Les problèmes posés par ce budget</i>	11
1° La connaissance statistique relative aux anciens combattants et victimes de guerre	11
2° Le rapport constant	17
3° Les mesures positives que comportera le budget de 1971	17
4° Les problèmes restant en suspens	18
Les travaux de la Commission	22
Conclusions	27

Mesdames, Messieurs,

En 1971, le budget des Anciens Combattants atteindra un montant total de 7.104.366.396 F, en augmentation de 519.324.841 F, soit 7,9 %, par rapport à celui de 1970, arrêté à 6.585.051.555 F ; de 1969 à 1970, ce budget avait augmenté de 4,1 % alors que le budget général était en croissance de 6,21 %.

En 1971, le budget général augmentera de 8,74 %.

Nous sommes donc, cette année encore, en présence d'un budget qui offre la double caractéristique d'une croissance en valeur absolue et d'une diminution en valeur relative.

Bien entendu, cette constatation appellera quelques remarques, car il paraît indispensable de l'éclairer pour apprécier sa signification véritable :

— l'action du ministère en faveur de ses ressortissants considérés isolément semble s'accroître et nous nous efforcerons, dans une autre partie de ce rapport, de déterminer dans quelle proportion ;

— le nombre de ces ressortissants diminue à une cadence rapide et nous tâcherons aussi de donner quelques précisions sur ce point à la lumière des renseignements fournis, sur sa demande, à la Commission.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET

I. — Le Titre III. — Moyens des services.

Comme celui des autres grandes administrations de l'Etat, le budget des Anciens Combattants et Victimes de guerre comporte nécessairement un certain nombre de chapitres qui, regroupés sous cette appellation, fixent les dépenses de fonctionnement du ministère.

En 1971, les crédits du Titre III atteindront 166.093.375 F en augmentation de 15.749.841 F, soit 10,4 % sur ceux de 1970 (150.343.534 F).

Cette année encore, il convient de relever avec satisfaction que le Ministère des Anciens Combattants et Victimes de guerre est l'une des administrations dites « dépensières » de l'Etat dont les frais de gestion sont parmi les plus faibles, avec 2,4 %.

1° *Les mesures acquises* comprennent, pour ce Titre III, diverses dispositions sur lesquelles nous passerons rapidement car elles peuvent désormais être considérées comme des mesures de routine.

— Extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques applicables aux 1^{er} octobre 1969, 1^{er} janvier, 1^{er} avril et 1^{er} octobre 1970 :

— Administration centrale	2.299.133 F.
— Institution nationale des Invalides	315.812
— Services extérieurs	4.556.333
— Office national des Anciens combattants et Victimes de guerre.....	2.968.323

Total 10.139.601 F.

— Ajustement de crédits évaluatifs ou prévisionnels et application de textes divers concernant par exemple la suppression d'emplois en surnombre (48), la transformation d'emplois entraî-

nant pour leurs titulaires une légère revalorisation indiciaire (1326), l'institution de nouvelles échelles de rémunération pour les fonctionnaires des catégories C et D, la revalorisation de certaines primes, indemnités et allocations complémentaires aux traitements.

Ces crédits se décomposent comme suit :

— Administration centrale.....	938.196 F.
— Institution nationale des Invalides.....	166.337
— Services extérieurs.....	3.360.043
— Office national des Anciens Combattants et Victimes de guerre.....	654.482
<hr/>	
Total	5.119.058 F.

Nous noterons au passage la non-reconduction d'un crédit de 495.000 F, ouvert en 1970 pour la construction, à Dijon, d'un immeuble administratif destiné à accueillir les services extérieurs du ministère ; l'anomalie que comportait la présence de ce crédit d'investissement immobilier dans le titre III d'un fascicule budgétaire avait été, depuis plusieurs années, relevée par la commission ;

2° *Les mesures nouvelles* sont, elles aussi, peu importantes. Nous mentionnerons parmi elles :

— l'aménagement de la grille des emplois, se traduisant par la création de 13 et la suppression de 24 postes, avec, au total, une économie de 90.749 F ;

— l'incidence des améliorations apportées aux rémunérations des agents de catégories C et D par les décrets n° 70-79 et 70-80 du 27 janvier 1970 : 414.294 F ;

— l'inscription d'une provision destinée au financement de l'incidence en année pleine des majorations de rémunérations intervenues en 1970 et de l'incidence des majorations prévues pour 1971 : 458.186 F ;

— le relèvement des indemnités allouées aux membres de la Commission spéciale de réforme des déportés et internés de la Résistance : 4.400 F ;

— l'ajustement aux besoins des crédits relatifs aux remboursements aux P. et T. et à l'Imprimerie Nationale : 197.357 F ;

— l'augmentation de la dotation afférente aux crédits de réparation, d'entretien et de fonctionnement de l'Institution nationale des Invalides, exactement compensée par un ajustement de la contribution des pensionnaires : 290.000 F ;

— l'ajustement aux besoins réels des crédits de l'Office national pour la rémunération du personnel vacataire et de la main-d'œuvre exceptionnelle des écoles et foyers et pour l'augmentation des loyers et charges locatives : 150.330 F ;

— le relèvement des honoraires médicaux pour l'instruction des demandes de cartes de réduction sur les tarifs S. N. C. F. des ressortissants de l'Office national : 8.358 F ;

— le relèvement du prix de journée dans les écoles de rééducation professionnelle et les foyers d'hébergement ainsi que l'augmentation du nombre de stagiaires et d'hôtes payants ; cette évolution permettra, sur la dotation de l'Office, une économie de 320.484 F.

Avant de conclure cet examen des crédits du titre III nous relèverons sans insister, puisqu'elles n'apparaissent dans ce budget que « pour mémoire », diverses créations d'emplois (9) et mesures améliorant la situation de quelques catégories de personnel, qui seront financées par voie de fonds de concours versés par la sécurité sociale.

Ces dispositions traduisent l'accroissement des services rendus par les centres d'appareillage, l'Institution nationale, l'Office national, à des mutilés civils ou à d'autres ressortissants de la sécurité sociale.

Nous résumerons les indications précédentes en indiquant que, pour le titre III, les mesures acquises entraîneront, par rapport à 1970, une dépense accrue de 14.764.659 F, les mesures nouvelles provoquant de leur côté une majoration de 985.182 F.

II. — Le Titre IV. — Interventions publiques.

Ce titre regroupe l'ensemble des crédits grâce auxquels le Ministère mène son action en faveur des Anciens Combattants et Victimes de guerre et assure le respect du droit à réparation qui leur est solennellement reconnu par l'article premier du Code.

Il est prévu qu'en 1971 le montant des crédits destinés à cet objet atteindra 6.938.273.021 F, en augmentation de 503.565.000 F, soit 7,8 % sur les dépenses correspondantes de 1970 (6 milliards 434.708.021 F).

Dans cette augmentation :

— les « mesures acquises » interviennent pour 265.210.000 F (91.510.000 F en 1970) ;

— les « services votés » pour 6.699.918.021 F (6.281.690.509 F en 1970) ;

— les « mesures nouvelles » pour 238.355.000 F (153.017.512 F en 1970).

Ces mouvements résultent de calculs fort complexes dans lesquels entrent en ligne de compte, dans des sens parfois contradictoires :

— l'incidence de la hausse des rémunérations publiques ;

— la revision des pensions, le plus souvent dans le sens de l'aggravation lorsqu'il s'agit des survivants qui vieillissent ;

— l'économie, partielle ou totale selon qu'ils laissent ou non des ayants droit, résultant de la disparition de plus en plus précipitée, hélas, de ceux que, dans ce jargon financier, on appelle les « parties prenantes » ;

— la hausse régulière et importante du prix des soins.

1. — *Les mesures acquises.*

Elles comprennent essentiellement :

a) L'ajustement aux besoins réels de la dotation inscrite au titre des remboursements à diverses compagnies de transport, pour tenir compte de l'augmentation du nombre des pensionnés hors guerre et des victimes civiles pensionnées de guerre : + 2.190.000 F ;

b) L'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques, pour l'application de l'article L. 8 bis du Code (valeur du point indiciaire portée à 9,43 F, à compter du 1^{er} janvier 1970, 9,80 F à compter du 1^{er} avril 1970, 10,31 F à compter du 1^{er} octobre 1970) :

— retraite du combattant	+ 19.000.000 F
— pensions d'invalidité et allocations rattachées	+ 178.000.000
— pensions de veuves et d'orphelins	+ 146.500.000
— pensions d'ascendants	+ 19.400.000
— majorations pour enfants	+ 600.000
— indemnité de soins aux tuberculeux	+ 12.000.000
— allocations aux compagnes	+ 150.000
— allocations aux aveugles engagés dans la Résistance	+ 100.000
— indemnisation des victimes civiles d'Algérie	+ 1.250.000
Au total	+ 377.000.000 F

c) L'ajustement qui vient corriger ce flux ascendant, pour tenir compte de la diminution du nombre des « parties prenantes » :

— retraite du combattant	—	27.000.000 F
— pensions d'invalidité et allocations rattachées	—	61.000.000
— pensions de veuves et d'orphelins	—	50.000.000
— pensions d'ascendants	—	6.000.000
— majorations pour enfants	—	2.000.000
— indemnités de soins aux tuberculeux....	—	13.800.000
— allocations aux compagnes	—	150.000
— allocations aux aveugles engagés dans la Résistance	—	50.000
Au total	—	160.000.000 F.

Au total, les mesures *b* et *c* conduisent :

— pour la retraite du combattant, à une diminution des crédits de — 8 millions de francs ;

— pour les autres postes ci-dessus mentionnés, à une majoration des crédits de : + 358 millions de francs — 133 millions de francs = + 225 millions de francs.

d) L'ajustement aux besoins réels des crédits relatifs aux soins médicaux gratuits : + 46.020.000 F.

Au total, les mesures acquises pour le titre IV représentent : + 265.210.000 F.

2. — Les mesures nouvelles.

Elles comportent, pour l'essentiel :

a) Une majoration pour l'application, en 1970, de l'article L. 8 bis du Code :

— retraite du combattant.....	+	10.600.000 F.
— pensions d'invalidité et allocations rattachées	+	106.800.000
— pensions de veuves et d'orphelins.....	+	88.000.000
— pensions d'ascendants.....	+	11.600.000
— majorations pour enfants.....	+	300.000
— indemnités de soins aux tuberculeux....	+	6.770.000
— allocations aux compagnes.....	+	80.000
— allocations aux aveugles résistants.....	+	50.000
— indemnisation des victimes civiles d'Algérie	+	800.000
Au total.....	+	225.000.000 F.

b) Un ajustement aux besoins réels de la dotation inscrite au titre des dépenses d'appareillage des mutilés : + 1.500.000 F ;

c) Un accroissement de la contribution de l'Etat en vue de permettre à l'Office national des Anciens Combattants et Victimes de guerre de développer son action en matière de secours à ses ressortissants : + 400.000 F ;

d) Une diminution de la contribution de l'Etat aux charges sociales de l'Office national pour tenir compte de la diminution du nombre des pupilles de la Nation : — 625.000 F ;

e) Une diminution de la contribution de l'Etat aux dépenses de l'Office relatives à l'assistance aux ressortissants en pays étranger : — 120.000 F ;

Différentes autres mesures correspondent à des actions nouvelles à base législative :

f) Loi n° 70-594 du 9 juillet 1970 tendant à la mise à parité des pensions des déportés politiques et des déportés résistants. La première des quatre tranches s'appliquera au 1^{er} janvier 1971 et justifie l'inscription d'un crédit nouveau : + 12 millions de francs ;

g) Article 67 du projet de loi de finances pour 1971 sur les conditions d'âge exigées des ascendants infirmes, atteints d'une maladie incurable ou non incurable. Les articles L. 67-2° et L. 72, § II, seront désormais harmonisés. Le coût de la nouvelle mesure a été estimé à 100.000 F ;

h) Article 68 du projet de loi de finances pour 1971, sur la majoration de pension des ascendants ayant perdu deux enfants ; cette majoration passera de 40 à 45 points indiciaires, pour un coût de 100.000 F.

Au total, les mesures nouvelles, pour ce titre IV, représentent : + 238.355.000 F.

Nous indiquerons que le rapport spécial de M. Fossé (A. N. n° 1395, annexe n° 9), au nom de la Commission des Finances, et l'avis de M. Béraud (A. N. n° 1396, tome VIII), au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, donnent des précisions chiffrées fort complètes sur l'action sociale de l'Office national et de l'Institution nationale des Invalides. Il en est de même pour le rapport annuel publié par l'Office national, qui est une source d'information sérieuse.

Cette action est d'ailleurs trop bien connue du Sénat pour qu'il soit nécessaire d'insister davantage.

Nous donnerons, avant de clore cette analyse détaillée du projet de budget des Anciens Combattants et Victimes de guerre pour 1971, quelques indications synthétiques permettant d'en apprécier les grandes orientations :

— le titre III subira une augmentation de 10,4 %, soit 15.749.841 F imputable aux mesures acquises pour 14.764.659 F et aux mesures nouvelles pour 985.182 F ;

— le titre IV augmentera de 503.565.000 F et représentera 97,6 % du budget global des Anciens Combattants ; à l'intérieur de ce titre, le chapitre destiné au financement des pensions d'invalidité et d'ayants cause absorbera 81,2 % de ce budget global ; les quatre chapitres portant sur la retraite du combattant, sur la Sécurité sociale des pensionnés de guerre, sur diverses indemnités et allocations et sur les soins gratuits représentant de leur côté 15 % de ce budget.

CHAPITRE II

LES PROBLEMES POSES PAR CE BUDGET

1° *La connaissance statistique relative aux Anciens Combattants et Victimes de guerre.*

Il paraît indispensable, pour apprécier valablement l'action du Ministère des Anciens Combattants et Victimes de guerre, de connaître avec le maximum de précision le recensement des diverses catégories de Français dont la tutelle lui est confiée.

Bien entendu, ces statistiques ne peuvent faire état que de ceux d'entre eux qui, à un titre ou à un autre (pension d'invalidité ou d'ayant cause, retraite, cartes correspondant aux divers statuts), sont connus de lui ; en effet, toute appréciation est impossible quant aux personnes, nombreuses sans aucun doute, qui, ayant servi le pays quand il était en péril, sont rentrées chez elles sans faire valoir aucun droit.

Votre Commission des Affaires sociales, désireuse d'être informée de la situation statistique d'ensemble, a interrogé M. le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de guerre qui a bien voulu lui fournir les renseignements dont il disposait et dont les principaux, complétés par quelques autres, sont présentés ci-après :

a) A la date du 1^{er} janvier 1968, le Ministère de l'Economie et des Finances, chargé du paiement des pensions, faisait état des chiffres suivants, répartis par catégories :

	GUERRE 1914-1918.	GUERRE 1939-1945.	HORS guerre.	VICTIMES civiles 1914-1918.	VICTIMES civiles 1939-1945.	VICTIMES civiles Algérie.	TOTAL
Invalides	269.007	347.320	144.297	5.336	49.671	1.375	817.006
Veuves et orphelins...	361.791	107.004	31.376	1.080	35.607	1.491	538.849
Ascendants	8.002	120.053	28.341	213	28.589	355	185.553
	638.800	574.377	204.514	6.629	113.867	3.221	1.541.408

Au 1^{er} janvier 1969, la situation se présentait comme suit :

— Invalides	803.635
— Veuves et orphelins.....	531.622
— Ascendants	179.270

Depuis 1960, le nombre des pensionnés a connu l'évolution suivante :

ANNEE	INVALIDES	VEUVES et orphelins.	ASCENDANTS	TOTAL	
				Valeur absolue.	Pourcentage par rapport à 1960.
1960	999.000	613.000	243.000	1.855.000	
1961	993.827	610.312	239.514	1.841.653	— 0,7
1962	995.927	230.376	230.376	1.833.580	— 1,2
1963	977.777	597.316	223.280	1.798.373	— 3,1
1964	943.254	568.609	214.482	1.726.345	— 6,9
1965	931.195	559.350	204.273	1.694.818	— 8,6
1966	910.995	548.409	199.125	1.658.529	— 10,6
1967	858.961	543.227	191.669	1.593.887	— 14,1
1968	817.006	538.844	185.533	1.541.403	— 16,9
1969	803.635	531.622	179.270	1.514.527	— 18,4
1970	780.000	518.000	175.000	1.463.000	— 21,1

Par catégorie, le nombre des victimes de guerre décédées de 1965 à 1969 s'analyse de la façon suivante :

	INVALIDES	VEUVES	ASCENDANTS	TOTAL
1965	37.593	23.018	10.440	71.051
1966	31.800	16.800	10.750	59.350
1967	36.897	20.326	9.523	66.746
1968	31.191	20.263	8.045	59.499
1969	36.459	23.785	5.918	66.162
Total	173.940	104.192	44.676	322.808

Votre commission avait également demandé l'effectif, par catégorie, des personnes devenues ressortissantes du ministère par suite de la disparition des ressortissants originaires. Il lui a été indiqué qu'on pouvait chiffrer le nombre de premières concessions de pensions, de veuves ou d'ascendants, étant précisé que, pour ces derniers, surtout, étant donné les conditions d'âge

(60 ans ou 55 ans) et de fortune exigées, la reconnaissance des droits n'est pas forcément liée à la disparition de leurs auteurs pendant les années considérées.

	VEUVES ET ORPHELINS (1)		ASCENDANTS (1)	
1965	10.835	2.588	2.183	1.343
1966	13.811	2.718	2.032	1.013
1967	12.220	3.656	1.727	868
1968	10.324	3.079	1.577	987
1969	9.814	2.934	1.500	873
Total.....	57.004	14.975	9.019	5.084

(1) Concessions par arrêtés ministériels concernant essentiellement les ayants cause de militaires de carrière, dont les droits sont liquidés par le Ministère d'Etat chargé de la Défense nationale, et les victimes civiles de la guerre.

b) Sur le nombre actuel de pensions militaires d'invalidité ayant fait l'objet, de 1965 à 1969, d'une décision reconnaissant l'aggravation des infirmités ou maladies existantes avec l'indication du nombre total de points indiciaires accordés à cette occasion, les renseignements suivants ont été donnés :

« En ce qui concerne les concessions « ancien régime » (concessions par arrêtés ministériels concernant essentiellement les ayants cause de militaires de carrière dont les droits sont liquidés par le ministère d'Etat chargé de la Défense nationale et les victimes civiles de la guerre), il n'est pas possible de faire de distinction, pour les invalides, entre les premières concessions, les renouvellements et les revisions pour aggravation. Seules les pensions soumises au nouveau régime (concession par décisions primitives prises par les directions interdépartementales des anciens combattants et victimes de guerre) permettent de faire cette discrimination ».

Les chiffres ci-après peuvent être fournis :

1965	33.912
1966	30.745
1967	27.492
1968	24.104
1969	23.660

Quant à l'incidence des revisions pour aggravation sur la masse des indices des pensions en paiement, « seul le Ministre de l'Economie et des Finances pourrait être à même de fournir des précisions ».

c) A une question concernant le nombre annuel, de 1965 à 1969, de « points indiciaires » de pensions, allocations et retraites, économisés :

— par suite de la disparition de pensionnés et de la transformation de pensions militaires d'invalidité en pensions d'ayants cause ;

— par suite de la disparition de titulaires de la retraite du combattant,

et la traduction budgétaire de ces mesures lorsqu'elle n'apparaît pas avec évidence, il a été répondu que le nombre de décédés n'étant pas exactement connu, de plus et surtout les taux des pensions allouées à ces invalides étant ignorés, il n'était pas possible de répondre à la question posée. Que les décès des bénéficiaires de la retraite du combattant n'étaient enregistrés qu'autant qu'ils étaient notifiés par le Ministère des Finances et des Affaires économiques (Services du Trésor). Ces notifications ne mentionnent pas à quel taux cette retraite était servie. Aucune évaluation ne peut, de ce fait, être donnée.

d) Sur le nombre de retraites du combattant accordées annuellement de 1965 à 1969 par catégories et par taux, avec l'indication de la traduction budgétaire de ces mesures, il a été répondu que : « Seule peut être effectuée la discrimination entre les titulaires de la retraite du combattant au titre de la guerre 1914-1918 et ceux qui en bénéficient au titre de périodes postérieures à ces hostilités.

	GUERRE 1914-1918	CAMPAGNES postérieures.
1965	3.662	5.760
1966	2.127	9.209
1967	2.576	14.878
1968	1.223	19.012
1969	752	36.860
	10.340	85.719

Pour déterminer la traduction budgétaire au 1^{er} octobre 1970, on doit considérer que les anciens combattants de la guerre 1914-1918 perçoivent la retraite à l'indice 33, soit un montant de 340,23 F, le point valant à cette date 10,31 F.

La dépense budgétaire pourrait donc être évaluée à 3 millions 517.978,20 F, sous réserve de la survie des bénéficiaires.

Par contre, pour les anciens combattants des campagnes postérieures à 1914-1918, il n'est pas possible de ventiler le nombre de ceux percevant la retraite au taux de 35 F et celui des bénéficiaires de la retraite à l'indice 33.

De 1960 à 1969, le nombre de titulaires a, lui, évolué de la façon suivante :

ANNEE	NOMBRE DE RETRAITES	POURCENTAGE par rapport à 1960
1960	1.269.300	0
1961	1.400.000	+ 10,3
1962	1.612.000	+ 27
1963	1.573.000	+ 23,9
1964	1.569.500	+ 23,6
1965	1.424.500	+ 12,2
1966	1.321.500	+ 4,1
1967	1.254.000	— 1,2
1968	1.164.200	— 8,3
1969	1.082.400	— 14,6

Nous rapprocherons ces renseignements statistiques de ceux qui sont donnés par M. le rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale et que nous rappelons ci-dessous.

**Evolution du nombre des pensions en paiement au 1^{er} janvier
des années 1965 à 1968.**

DESIGNATION	INVALIDES	VEUVES et orphelins.	ASCENDANTS	TOTAL
1965 :				
Effectifs	931.195	559.350	204.273	1.694.818
1966 :				
Effectifs	910.995	548.409	199.125	1.658.529
Différences	— 20.200	— 10.941	— 5.148	— 36.289
Pourcentages de réduction.	2,17 %	1,95 %	2,52 %	2,14 %
1967 :				
Effectifs	858.961	543.227	191.699	1.593.887
Différences	— 52.034	— 5.182	— 7.426	— 64.642
Pourcentages de réduction.	5,71 %	0,94 %	3,73 %	3,89 %
1968 :				
Effectifs	817.006	538.849	185.553	1.541.408
Différences	— 41.955	— 4.378	— 6.146	— 52.479
Pourcentages de réduction.	4,88 %	0,80 %	3,20 %	3,29 %

**Evolution de la masse des indices de pensions en paiement pour les années 1965 à 1969
par catégories de bénéficiaires.**

DESIGNATION	1965	1966	1967	1968	1969
<i>Invalides.</i>					
Masse des indices.....	318.770.677	314.140.765	313.830.982	310.308.376	299.192.202
Différences	»	— 4.629.912	— 309.783	— 3.522.606	— 11.116.174
Pourcentages de variation....	»	— 1,45 %	— 0,098 %	— 1,12 %	— 3,58 %
<i>Veuves et orphelins.</i>					
Masse des indices.....	260.134.676	262.746.981	257.624.093	245.804.887	249.350.220
Différences	»	+ 2.612.305	— 5.122.888	— 11.819.206	+ 3.545.339
Pourcentages de variation....	»	+ 1 %	— 1,95 %	— 4,58 %	+ 1,44 %
<i>Ascendants.</i>					
Masse des indices.....	33.397.069	31.321.705	31.252.243	27.695.685	27.264.792
Différences	»	— 2.075.364	— 69.462	— 3.556.658	— 430.883
Pourcentages de variation....	»	— 6,21 %	— 0,21 %	— 11,38 %	— 1,55 %
<i>Total des 3 catégories.</i>					
Masse des indices.....	612.302.422	608.209.451	602.707.318	583.808.948	575.807.220
Différences	»	— 4.092.971	— 5.502.133	— 18.898.370	— 8.001.728
Pourcentages de variation....	»	— 0,66 %	— 0,90 %	— 3,13 %	— 1,37 %

Il apparaît qu'un progrès très important a été fait depuis quelques années quant à la précision et à la mise à jour des connaissances statistiques concernant les Anciens Combattants et Victimes de guerre ; il est le résultat de la mise en place progressive, dans les services payeurs du Ministère de l'Economie et des Finances, de méthodes de gestion plus modernes.

Certes, des lacunes subsistent — le caractère évasif de certaines réponses aux questions posées par votre commission permet d'en situer et d'en regretter quelques-unes — mais il est loisible d'espérer que, si les améliorations se poursuivent à la cadence actuelle, ces lacunes elles-mêmes auront bientôt disparu.

2° *Le rapport constant.*

Le Sénat connaît trop bien les problèmes posés par l'application de l'article L. 8 *bis* du Code des Pensions militaires d'invalidité et des Victimes de guerre pour qu'il soit nécessaire d'insister longuement.

Nous rappellerons simplement, de façon objective, les mesures intervenues en 1970.

La valeur du point indiciaire, qui était de 9,43 F le 1^{er} janvier 1970, a été portée successivement à 9,80 le 1^{er} avril et à 10,31 le 1^{er} octobre dernier (au lieu des 10,21 normalement prévus, pour tenir compte de la majoration de 2,25 %, au lieu de 1,25 %, des traitements des fonctionnaires).

Au cours de la même période, les pensions ont bénéficié de la majoration de cinq points d'indice réel et de l'intégration dans le traitement d'un nouveau point de l'indemnité de résidence, accordées à l'ensemble de la fonction publique. Ainsi, la base d'indexation des pensions militaires d'invalidité qui était déjà, depuis 1968, passée de l'indice réel 151 à l'indice réel 166 est passée, en octobre, à l'indice réel 171 ; dans les neuf derniers mois, l'ensemble des pensions de guerre aura été majoré de 10,50 %.

Telles sont les mesures très positives au regard desquelles il faut, pour exposer complètement la situation, considérer que le Gouvernement a estimé ne pas avoir l'obligation de transposer au bénéfice des pensionnés de guerre les avantages de carrière apportés aux fonctionnaires des catégories C et D par les décrets du 27 janvier 1970.

Votre commission évoque avec quelque inquiétude, à ce propos, le problème identique qui s'était posé après la parution des décrets du 26 mai 1962 ; le Conseil d'Etat donna, en droit, raison au Gouvernement ; mais il n'en subsista pas moins, sur le plan psychologique, un profond malaise.

3° *Les mesures positives que comportera la loi de finances pour 1971.*

Tel qu'il avait été déposé le 3 octobre sur le bureau de l'Assemblée Nationale, le projet de loi de finances comportait deux articles tendant à modifier des dispositions du Code des Pensions militaires d'invalidité et Victimes de guerre.

L'article 67 a pour objet l'assouplissement de la condition d'âge s'imposant aux ascendants pour qu'ils puissent bénéficier de leur pension.

Dans l'état actuel du texte, cette dernière n'est accordée qu'après 60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes, sauf si l'ascendant ou son conjoint est infirme ou atteint d'une maladie incurable. En plus du caractère dramatique qu'il y a, le plus souvent, à annoncer à un malade qu'il peut formuler sa demande en se basant sur le caractère incurable de sa maladie, il arrive souvent aussi qu'un malade, sans être incurable au sens médical du mot, soit placé en fait dans l'incapacité d'assurer sa subsistance par une activité rémunératrice. Si lui-même ou son conjoint se trouve dans ce cas, le droit à pension se trouvera désormais ouvert.

L'article 68 tend à porter de 40 à 45 points indiciaires la majoration de pension accordée aux ascendants qui ont perdu plus d'un enfant ou éventuellement petit-enfant par fait de guerre.

Au cours des débats, l'Assemblée Nationale, le 26 octobre, a, par voie d'amendement présenté par le Gouvernement, adopté un article nouveau relatif à l'attribution du titre de « patriote transféré en Allemagne » ; il s'agit, en fait, d'une régularisation consécutive à l'annulation d'un arrêté interministériel de 1956 par le Conseil d'Etat ; ainsi, les intéressés pourront-ils obtenir la validation de leur ancien titre qui, depuis de nombreuses années, manquait d'un support juridique valable.

Il convient aussi de rappeler que, par suite de l'adoption par l'Assemblée Nationale, le 22 octobre, d'un amendement à l'article 2 du projet de loi de finances, les invalides de guerre pensionnés à 40 % au moins bénéficieront, quel que soit leur âge, de la décote fiscale et de la franchise d'impôt normalement accordées aux seuls contribuables de soixante-cinq ans au moins.

Nous rappellerons aussi que le budget prévu pour 1971 comporte l'ouverture d'un crédit de 12.000.000 de francs correspondant à la première des quatre tranches du programme de mise à parité des pensions de déportés résistants et politiques.

4° *Les problèmes restant en suspens.*

Là encore, votre Rapporteur pour avis se bornera à un simple rappel comportant peu de précisions techniques, puisqu'aussi bien il s'agit de questions dont la solution n'a pas été retenue dans le cadre du budget présenté et que le Sénat connaît, hélas, trop bien.

a) *La situation des veuves* dont le taux de pension reste depuis 1967 bloqué à 457,50 points au lieu des 500 qu'exige l'application de la loi ; les pensions d'ascendants, d'orphelins, les suppléments familiaux et la revalorisation spéciale pour les orphelins infirmes majeurs subissent directement ou indirectement le contrecoup de cette inadmissible stagnation.

Il serait grand temps aussi d'admettre au bénéfice de la sécurité sociale les catégories de victimes de guerre qui en demeurent exclues et ne peuvent supporter la charge des cotisations de l'assurance volontaire : veuves de guerre, ascendants, pensionnés à un taux inférieur à 85 %.

Nous rappellerons que M. le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de guerre a bien voulu, au cours de la première séance du 26 octobre de l'Assemblée Nationale, annoncer le dépôt au cours de la présente discussion budgétaire, d'un amendement tendant à porter de 140 à 175 points l'allocation spéciale accordée aux veuves des très grands invalides de guerre (aveugles, paraplégiques, bi et multi-amputés) qui bénéficiaient des dispositions de l'article L. 18 du Code et de l'allocation n° 5 bis b.

Cette indication a d'ailleurs été à nouveau donnée à l'Assemblée Nationale par M. le Ministre de l'Economie et des Finances, au cours de la troisième séance du 17 novembre.

L'amendement nécessaire n'ayant pas été soumis à l'Assemblée avant qu'elle se prononce, le même jour, sur l'ensemble du projet de loi de finances, votre commission formule le souhait qu'il soit déposé sur le bureau du Sénat ; au moins celui-ci aurait-il cette modeste satisfaction puisque malheureusement la multitude des autres veuves ne verra pas encore sa situation s'améliorer en 1971 ; mais votre commission s'inquiète beaucoup malgré tout des risques que comporte, sur le plan des principes comme sur celui de la gestion, une catégorisation excessive des victimes de guerre et anciens combattants.

b) *La suppression des plafonds de ressources applicables aux pensions d'ascendants et de veuves au taux spécial*, dont tout permet de prévoir que l'économie réalisée sur le contrôle serait supérieur à la dépense. Il faudrait aussi envisager la suppression de la condition d'âge au décès des enfants pour ouvrir droit à pension d'ascendant.

c) *L'attribution de la qualité de combattant aux anciens d'Afrique du Nord* (votée depuis 1968 par le Sénat à une très forte majorité) et, en tout cas, dans un premier temps :

— leur représentation à part entière au conseil d'administration de l'Office national des Anciens Combattants ;

— la création à leur profit de la possibilité de constituer des retraites mutualistes.

d) *La levée des forclusions* : sur ce point, le Sénat ne peut qu'être conforté dans la position de principe qu'il a prise depuis longtemps lorsqu'il connaîtra les statistiques arrêtées le 1^{er} juillet 1970 sur l'application de l'article 68 de la loi de finances pour 1969.

Nous rappelons que cette disposition avait pour objet la levée, pour deux ans, de la forclusion applicable aux combattants volontaires de la Résistance.

— Nombre de demandes reçues.....	4.087
— Cartes attribuées	3.332
— Dossiers en instance.....	83
— Demandes rejetées	672

L'examen de ces chiffres très éloquents montrerait, s'il en était besoin, combien il aurait été injuste de ne pas prendre cette mesure, combien il serait injuste de ne pas l'étendre : il y avait près de cinq fois plus de cas sérieux que de dossiers mal ou insuffisamment fondés.

e) *L'octroi de bonifications pour campagnes aux catégories de cheminots qui en sont encore privés*, après la mesure générale prise il y a quelques années pour la plupart d'entre eux.

f) *L'application à tous les officiers de carrière mutilés de guerre et à leurs veuves des dispositions de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 31 juillet 1962 sur le calcul des pensions selon le « taux du grade »*. Le Sénat sait que cette question dépend, pour l'essentiel, de M. le Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale ; elle ne peut laisser son collègue des Anciens combattants dans l'indifférence.

g) *La reprise d'attribution de la Légion d'honneur et de la médaille militaire à titre posthume, après modification, s'il est nécessaire, des textes applicables*. Votre commission des Affaires

sociales avait estimé très regrettable l'argumentation développée dans la réponse faite à la question qu'elle avait posée en annexe à son avis sur le projet de loi de finances pour 1970 (voir avis n° 60, Sénat, session 1969-1970, tome IV, pages 27 et 28).

h) *La recherche des solutions appropriées à quelques problèmes propres aux Alsaciens-Lorrains incorporés de force dans l'armée allemande.*

i) *Enfin, la réunification du régime de la retraite du combattant.*

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Nous venons d'évoquer quelques-uns des principaux points de ce que nous appellerons l' « inventaire » des questions non résolues, pour ne pas faire rebondir, sans profit pour personne, une polémique sur le terme « contentieux ».

Bien entendu, la plupart d'entre eux, comme aussi ceux qui feront l'objet d'une solution dans la loi de finances pour 1971, ont été longuement évoqués par la commission, au cours de la réunion qu'elle a consacrée à l'audition de M. Duvillard, Ministre des Anciens combattants et Victimes de guerre, et de la séance pendant laquelle ont été examinés le budget lui-même et le présent avis.

Le jeudi 29 octobre la commission a entendu M. Duvillard, Ministre des Anciens combattants et Victimes de guerre, sur le budget de 1971.

Le Ministre a présenté celui-ci comme le meilleur des quatre dernières années.

Son montant en valeur absolue est de 7 milliards 104 millions de francs, soit un demi milliard de plus qu'en 1970, augmentation qui se traduit en pourcentage par 7,89 %.

Ce budget obtient donc la troisième place dans les dépenses de l'Etat, après l'Education nationale et les Affaires sociales.

Le Ministre a présenté ensuite les chapitres principaux de son budget qui, outre les moyens des services, sont :

- la retraite du combattant ;
- les pensions ;
- les indemnités et allocations diverses ;
- l'indemnisation des victimes civiles d'Algérie,

l'ensemble de ces dépenses représentant 6.282.850.000 F.

Le Ministre a insisté sur le problème du « rapport constant ». La valeur du point de pension militaire d'invalidité passe de 9,33 F au 31 décembre 1969 à 9,80 F au 1^{er} avril 1970, et à 10,31 F au 1^{er} octobre 1970.

Évalué à 7,02 F en 1967, à 10,31 F en 1970, on peut en déduire une augmentation de 46,86 % alors que, dans le même temps, le coût de la vie augmentait de 20 %.

Le Ministre a souligné qu'il en résultait, par l'existence même du rapport constant, une amélioration du niveau de vie des anciens combattants et victimes de guerre.

En indices réels de traitement, les pensions de guerre ont été relevées de 15 points, passant de 151 à 166. Grâce à l'application libérale du rapport constant, ces mêmes pensionnés de guerre ont été augmentés de 21,4 % alors que les fonctionnaires ne l'ont été que de 13,77 %.

Le Ministre a ajouté que les pensionnés militaires d'invalidité bénéficient de l'exonération fiscale.

En résumé, telle qu'elle est conçue, l'indexation de ces pensions constitue un système très satisfaisant dont la validité a été reconnue par un arrêt du Conseil d'Etat.

Parmi les mesures nouvelles de cette année, la plus importante est la mise à parité des pensions des déportés politiques et des déportés résistants : coût, 12 millions de francs (évaluation de la première des quatre tranches).

Cette question étant réglée, le Ministre entend faire porter ses efforts particulièrement sur l'amélioration de la situation des ascendants et des veuves de guerre.

Pour conclure, M. Duvillard a déclaré que l'Union française des associations de combattants n'a demandé aucune audience cette année ; les problèmes se sont résolus peu à peu et la confiance est revenue entre les anciens combattants et leur autorité de tutelle.

Le rapporteur pour avis a posé diverses questions au Ministre portant sur :

- l'augmentation des pensions dues aux veuves de guerre ;
- l'attribution de la qualité de combattant aux anciens soldats d'Afrique du Nord ;
- la suppression du contrôle des ressources pour les veuves et les ascendants ;
- l'entretien des cimetières ;
- l'attente trop longue en matière d'appareillage ;
- l'insuffisance de personnel à l'Office dans quelques départements, pour l'étude des dossiers de prêts notamment ;

— les pensions de réversion pour les veuves qui n'en bénéficient pas encore ;

— l'établissement d'une parité entre détenus en citadelle et déportés.

Le Ministre a répondu à ces diverses questions en signalant que :

— les indices de pension de veuves n'ont pas varié mais ont cependant bénéficié de la progression générale des pensions (46 %) ;

— les crédits réservés aux cimetières sont insuffisants ; cependant, 84.000 plaques de sépulture ont été refaites en cinq ans ;

— les centres d'appareillage donneront une meilleure satisfaction en 1971 ;

— l'Office possède un personnel suffisant à quelques très rares exceptions près, notamment pour l'examen des demandes de prêts ;

— le régime des citadelles ne peut se comparer au régime des camps de déportés ;

— les propositions d'avantages sociaux concernant les veuves et les ascendants n'ont pu être retenues car elles s'élevaient à 32 millions de francs ;

— le Gouvernement n'est pas favorable à l'attribution de la carte du combattant aux anciens militaires d'Afrique du Nord pour lesquels a été spécialement créé un diplôme de reconnaissance.

En ce qui concerne les veuves et les ascendants, la suppression du contrôle des ressources serait une bonne mesure.

M. Brousse a déploré que, à l'exception des quelques améliorations partielles visant un tout petit nombre d'ascendants, et, sans, bien entendu, contester l'effet des diverses revalorisations indiciaires intervenues ou à intervenir, la loi de finances n'apporte aucune solution satisfaisante aux problèmes aigus que connaissent certaines catégories d'anciens combattants et victimes de guerre ; l'orateur a également demandé la réunification des taux de la retraite du combattant sur la base minimale de l'indice 33 ; il a contesté l'argumentation sur laquelle s'appuie le Gouvernement pour refuser la reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens militaires d'Afrique française du Nord, demandé le meilleur entretien de certains cimetières militaires ainsi que la réduction des formalités de déplacement des pensionnés et mutilés et un meilleur remboursement des frais exposés à cette occasion.

M. Gaudon a exprimé le souhait que le 8 mai soit déclaré jour férié, payé et chômé ; il a rappelé le vote presque unanime

du Sénat en faveur de la reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens d'Afrique française du Nord et déploré l'hostilité du Ministre au principe de la constitution d'une commission tripartite chargée d'examiner le contentieux des anciens combattants.

M. Darou a évoqué les problèmes qui lui semblent requérir une solution urgente : réunion d'une commission tripartite qui permettrait de régler enfin le rapport du problème constant, revalorisation sur la base de 42 points indiciaires et réunification des taux de la carte du combattant, fixation à 500 points de la retraite des veuves et à 333 points de la pension des ascendants, rétablissement de la proportionnalité des pensions d'invalidité, levée des forclusions, institution du 8 mai comme jour férié, reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens d'Algérie, de Tunisie et du Maroc.

M. Collery a traité des problèmes propres aux personnes contraintes par l'ennemi au service du travail obligatoire.

M. Souquet, se félicitant de l'amélioration apportée dans l'année à la situation des déportés politiques, a demandé que les diverses catégories de cheminots anciens combattants bénéficient rapidement des bonifications déjà accordées à certaines d'entre elles.

M. Legouez, rapporteur spécial de la Commission des Finances, a, lui aussi, évoqué le problème du rapport constant en mentionnant les recherches sur la genèse du conflit auxquelles s'est livrée la Commission des Finances ; il a manifesté le désir d'entreprendre, avec le rapporteur pour avis de la Commission des Affaires sociales, une action commune auprès du Premier Ministre à propos de quelques-unes des questions qui demeurent en suspens.

Le Ministre a répondu aux questions qui lui étaient posées en indiquant les efforts qu'il avait entrepris et qu'il entend poursuivre en vue de contribuer à la solution des problèmes qui se posent encore.

Le jeudi 5 novembre, la Commission a examiné le projet d'avis qui lui était présenté sur les crédits du Ministère des Anciens Combattants et Victimes de Guerre pour 1971.

Le rapporteur pour avis a rappelé les grandes masses de ce budget, par titres et par chapitres, en insistant sur ceux qui, parmi ces derniers, présentent un volume particulièrement important et sur les mesures nouvelles comprises soit dans le budget, soit dans les articles du projet de loi de finances y rattachés.

Il a donné des statistiques concernant l'action du Ministère, indiqué l'état actuel du problème du « rapport constant » et rappelé les principales questions auxquelles la loi de finances n'apportera vraisemblablement pas encore de réponse : situation des veuves, problème des plafonds de ressources, qualité de combattants des militaires d'Afrique français du Nord, levée des forclusions, bonifications pour campagnes à certaines catégories de cheminots, calcul des pensions des officiers de carrière et de leurs veuves selon le « taux du grade », réunification de la retraite du combattant, problèmes spéciaux intéressant les Alsaciens-Lorrains incorporés de force dans la Wehrmacht.

Sur proposition du président, la Commission a chargé son rapporteur pour avis d'attirer l'attention du Gouvernement sur l'excessive lenteur des procédures administratives relatives aux anciens combattants et victimes de guerre, puisque les maires reçoivent trop souvent des demandes de renseignements ou des notifications concernant des personnes décédées depuis plusieurs années.

M. Darou a indiqué qu'il demanderait, au cours de la discussion du budget :

- la constitution d'une commission tripartite chargée d'examiner le contentieux des anciens combattants ;
- la mise en œuvre de l'article 55 de la loi de finances pour 1962 ;
- l'augmentation du nombre de points indiciaires des pensions de veuves ;
- le retour progressif à la proportionnalité des pensions ;
- la levée des forclusions ;
- la reconnaissance de la qualité de combattant aux anciens militaires d'Afrique du Nord ;
- l'institution du 8 mai comme jour férié, chômé et payé.

M. Darou a annoncé, qu'en raison des lacunes présentées sur ces différents points par le budget, il demanderait, par amendement, la suppression des crédits du titre IV.

CONCLUSIONS

A l'issue des travaux dont il vient d'être rendu compte, votre commission s'est longuement interrogée sur le sens des recommandations qu'elle pensait devoir faire au Sénat quant au vote sur les crédits des Anciens Combattants et Victimes de guerre et sur les articles rattachés.

Au long de toutes ces dernières années, elle avait été souvent heurtée non seulement par le contenu même du budget et, si l'on peut ainsi s'exprimer, par ce qu'il ne contenait pas, mais aussi et surtout, par l'esprit dans lequel celui-ci était présenté et défendu.

Cette année, au contraire, elle a été frappée par la volonté de dialogue manifestée par M. le Ministre des Anciens Combattants et Victimes de la guerre, par la simplicité et l'honnêteté avec lesquelles, acceptant beaucoup des critiques qui lui étaient présentées, il a convenu qu'il restait beaucoup à faire dans certains domaines et annoncé sa détermination de s'y employer de son mieux.

Parce qu'il reste précisément beaucoup à faire encore, votre Commission des Affaires sociales ne peut accepter d'enthousiasme le budget qui lui est soumis.

Du moins, ne présentera-t-elle pas au Sénat, comme elle dut souvent le faire en première lecture — car tel est le seul moyen de procédure qui permet d'exprimer et de sanctionner une désapprobation fondamentale devant un budget et devant le contexte dans lequel il est présenté — d'amendements tendant à la suppression des crédits.

Telles sont les conditions dans lesquelles, ayant approuvé le présent avis, votre Commission soumet au Sénat les crédits du Ministère des Anciens Combattants et Victimes de la guerre, et quant à leur adoption, s'en remet à la sagesse de celui-ci.