

N° 420

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mars 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi relative au
monde combattant,

Par Mme Jocelyne GUIDEZ,

Sénatrice

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Fêret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

Voir les numéros :

Sénat : 241 (2019-2020) et 421 (2020-2021)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN MONDE COMBATTANT EN MUTATION	5
1. <i>Les anciens combattants et le monde combattant</i>	<i>5</i>
2. <i>Une décroissance du nombre d'anciens combattants</i>	<i>6</i>
3. <i>Une évolution sociologique de la population des anciens combattants</i>	<i>7</i>
II. UNE ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT	8
1. <i>Une évolution prévisible des attentes et des besoins du monde combattant</i>	<i>8</i>
2. <i>Les liens entre actions de reconnaissance et attractivité du métier des armes</i>	<i>8</i>
3. <i>Une terminologie qui doit évoluer</i>	<i>8</i>
III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À AMORCER UNE RÉFLEXION SUR L'ACTION DE L'OFFICE NATIONAL.....	9
1. <i>Un changement de dénomination sans incidence sur les missions de l'Office</i>	<i>9</i>
2. <i>Des précisions issues des travaux de la rapporteure</i>	<i>9</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	23
LA LOI EN CONSTRUCTION	25

L'ESSENTIEL

I. UN MONDE COMBATTANT EN MUTATION

1. Les anciens combattants et le monde combattant

À l'issue de la première guerre mondiale, la nécessité d'exprimer la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes a donné naissance à la politique en faveur des anciens combattants.

Cette politique s'est progressivement élargie au « monde combattant », c'est-à-dire non seulement aux vétérans des conflits mais également aux victimes civiles d'actes de guerre ou de terrorisme. Elle est essentiellement mise en œuvre par l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG), en lien étroit avec les associations et fondations qui concourent à l'entretien de la mémoire.

Le statut d'ancien combattant se concrétise par l'attribution de la carte du combattant ou du Titre de reconnaissance de la Nation (TRN), décernés par l'ONACVG. Il peut aujourd'hui être reconnu à la quasi-totalité des soldats ayant servi au moins une fois en opération extérieure (OPEX), y compris lorsqu'ils poursuivent leur carrière militaire.

Carte du combattant et titre de reconnaissance de la Nation

La carte du combattant au titre de la guerre d'Algérie ou d'une opération extérieure (Opex)¹ est attribuée aux militaires ayant été déployés pendant au moins 4 mois² ou qui ont connu un déploiement d'une durée moindre mais marqué par une longue captivité, une blessure ou une citation individuelle.

Créé en 1967³ alors que les « évènements » d'Algérie n'étaient pas encore reconnus comme une guerre, le TRN est décerné aux militaires ou aux civils ayant participé à un conflit pendant au moins 90 jours. Dans les faits, les bénéficiaires du TRN se confondent aujourd'hui largement avec les titulaires de la carte du combattant.

¹ La liste des conflits et opérations ouvrant droit à la reconnaissance de la qualité de combattant est définie par l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Depuis l'arrêté modificatif du 12 décembre 2018, les missions exercées en Algérie après le 2 juillet 1962 sont assimilées à la participation à une Opex.

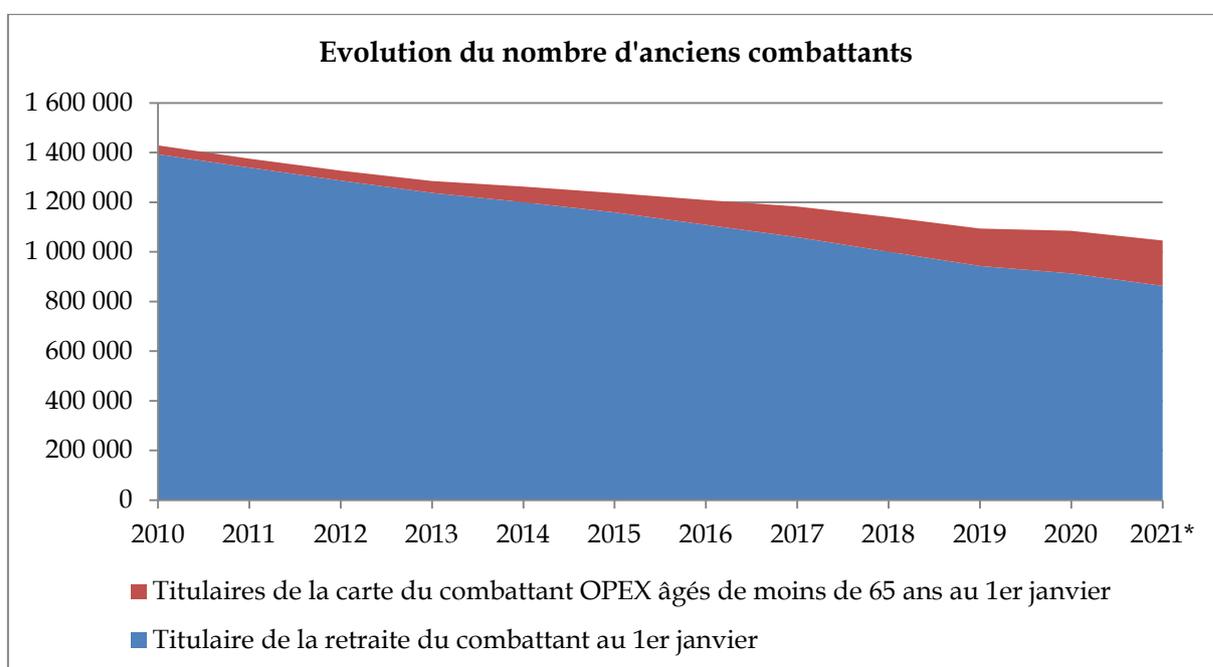
² Pour les conflits antérieurs, la participation effective à des combats était requise. Ainsi, des militaires ayant été envoyés en Indochine mais n'ayant pas participé à des combats ne peuvent bénéficier de la carte du combattant.

³ Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968.

2. Une décroissance du nombre d'anciens combattants

Le nombre d'anciens combattants peut être approché en additionnant le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et le nombre de titulaires de la carte du combattant qui ne remplissent pas encore la condition d'âge pour bénéficier de cette prestation¹. Ce nombre est aujourd'hui légèrement supérieur à 1 million. Il est toutefois en baisse continue, le nombre annuel de décès (de l'ordre de 50 000) dépassant largement le nombre de nouvelles attributions (environ 15 000).

En outre, selon la directrice générale de l'ONACVG, le nombre de personnes éligibles n'ayant pas formulé de demande de carte du combattant serait de l'ordre de 30 000.



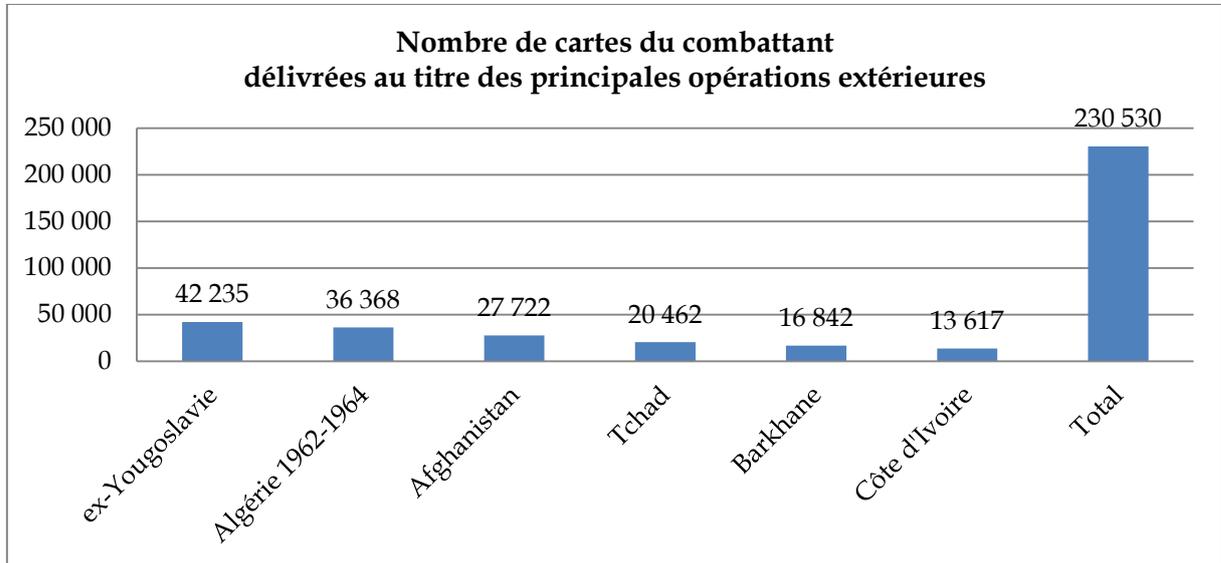
Source : Questionnaires budgétaires

La population des anciens combattants est aujourd'hui pour l'essentiel composée d'anciens de la guerre d'Algérie, dont les plus jeunes approchent de l'âge de 80 ans.

Si la France continue de participer à de nombreuses opérations extérieures, *a fortiori* depuis le début des années 1990 (guerre du Golfe, conflits d'ex-Yougoslavie) et surtout depuis les années 2000 (Afghanistan, engagements en Afrique), le nombre de militaires déployés est largement inférieur à ce qu'il était au cours des grands conflits du XX^{ème} siècle.

¹ La retraite du combattant est une prestation forfaitaire annuelle versée à partir de 65 ans ou, sous certaines conditions, de 60 ans, aux titulaires de la carte du combattant.

Ainsi, alors que près de 1,7 million de cartes du combattant ont été attribuées au titre de la guerre d'Algérie, environ 200 000 l'ont été au titre d'opérations extérieures menées depuis lors¹.



Source : Questionnaires budgétaires

NB : Depuis un arrêté du 12 décembre 2018, les militaires ayant servi en Algérie après la fin officielle de la guerre, soit entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964, peuvent bénéficier de la carte du combattant au titre des opérations extérieures.

Par conséquent, le nombre d'anciens combattants est appelé à décroître de manière massive et rapide au cours des prochaines années à mesure que s'éteindra la génération des anciens combattants d'Algérie.

3. Une évolution sociologique de la population des anciens combattants

La forte décroissance de la population des anciens combattants s'accompagnera d'une profonde évolution de sa composition.

D'ici quelques années, cette population sera nettement plus jeune, pourrait comprendre davantage d'actifs que de retraités et comptera nettement moins d'invalides de guerre. Elle commence en outre à se féminiser.

En outre, les anciens appelés des conflits mondiaux et de la guerre d'Algérie, mobilisés parfois contre leur gré, n'ont pas nécessairement le même rapport à leur service sous les drapeaux que les soldats de métier de l'armée professionnelle d'aujourd'hui.

¹ À titre de comparaison, plus de 4,4 millions de cartes ont été attribuées au titre de la première guerre mondiale et 2,6 millions au titre de la seconde.

Enfin, le sentiment d'appartenance qu'éprouvent souvent les anciens combattants découle en partie de la relative unité de temps, de lieu et d'action qui caractérisaient les grands conflits du XX^{ème} siècle. À l'inverse, ce qu'on appelle parfois la « quatrième génération du feu » est constituée de personnes d'âges divers, qui ont participé à des opérations potentiellement très différentes les unes des autres.

II. UNE ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT

1. Une évolution prévisible des attentes et des besoins du monde combattant

La transformation de la population des anciens combattants entraînera une évolution de leurs besoins et de leurs aspirations.

Si les questions mémorielles demeureront présentes, les enjeux de retour à la vie civile et d'insertion professionnelle des anciens militaires seront amenés à prendre une place croissante dans l'action de l'ONACVG, qui a dépensé en 2020 près de 550 millions d'euros à ce titre.

Par ailleurs, si les conflits modernes sont moins meurtriers que ceux du passé, on peut s'attendre à ce que la part des jeunes pupilles de la nation mais également des ascendants de militaires morts pour la France parmi les ressortissants de l'Office progresse.

2. Les liens entre actions de reconnaissance et attractivité du métier des armes

La perspective d'un accompagnement de leur conjoint, de leurs enfants, voire de leurs parents en cas de malheur apparaît en effet essentielle pour les jeunes engagés de nos armées.

Les jeunes s'engageant dans une carrière militaire qui ne sera pas éternelle attendent de l'armée qu'elle les accompagne dans leur retour à la vie civile, et l'action de l'Office se doit d'être complémentaire de celle de l'agence de reconversion de la défense (Défense mobilité).

En aidant les anciens combattants et leur famille, l'ONACVG complète donc l'action du ministère des armées et contribue à favoriser le recrutement, la motivation et la fidélisation des personnels militaires.

3. Une terminologie qui doit évoluer

Il est primordial que les jeunes générations de combattants voient dans l'Office national un partenaire à même de répondre à leurs besoins. Or, les jeunes militaires ainsi que ceux qui ont quitté l'armée mais poursuivent leur vie active peuvent ne pas se reconnaître dans la notion d'« ancien combattant » qui, dans l'imaginaire collectif, correspond à une réalité qui n'est pas la leur.

Au demeurant, on constate que le monde associatif lui-même peine à fédérer et intégrer ces jeunes anciens.

Il convient donc de faire évoluer l'image de l'Office national auprès des combattants d'aujourd'hui.

III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À AMORCER UNE RÉFLEXION SUR L'ACTION DE L'OFFICE NATIONAL

1. Un changement de dénomination sans incidence sur les missions de l'Office

La proposition de loi comporte un article unique tendant à faire évoluer le nom de l'ONACVG. En cela, elle vise à remédier à l'effet parfois stigmatisant que peut avoir la notion d'« ancien combattant ».

Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office, auquel il appartiendra de continuer à faire évoluer son action afin de répondre aux attentes et aux besoins de ses ressortissants.

Cette proposition de loi doit par ailleurs permettre d'amorcer une réflexion sur l'évolution nécessaire de la politique en faveur du monde combattant.

2. Des précisions issues des travaux de la rapporteure

Il ressort des échanges de la rapporteure avec le Gouvernement, l'ONACVG et les associations d'anciens combattants que la dénomination la plus pertinente serait « Office national des combattants et victimes de guerre » (ONaCVG). La commission a donc adopté un amendement n° 2 en ce sens.

En outre, la commission a également adopté un amendement n°3 de la rapporteure visant à fixer au 1^{er} janvier 2023 la date d'entrée en vigueur de cette proposition de loi, afin notamment de laisser à l'Office le temps de mettre en œuvre ce changement tout en faisant preuve de la pédagogie nécessaire vis-à-vis des différents acteurs du monde combattant.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 mars 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine selon la procédure de législation en commission (articles 47 à 47 quinquies du Règlement) le rapport de Mme Jocelyne Guidez sur la proposition de loi (n° 241, 2019-2020) relative au monde combattant.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons la proposition de loi de Mme Guidez et plusieurs de ses collègues relative au monde combattant.

Ainsi qu'il en a été décidé par la Conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupes, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 ter et suivants du Règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission. La réunion de la commission est publique et retransmise sur le site du Sénat, et elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants.

Je laisse la parole à notre collègue Jocelyne Guidez qui est à la fois l'auteure et, de façon tout à fait exceptionnelle pour notre commission, la rapporteure de ce texte au titre de sa qualité de rapporteure pour avis des crédits de la mission « Anciens combattants » et de présidente du groupe d'études des sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Vous connaissez mon attachement au monde combattant et à la politique de reconnaissance et de réparation envers celles et ceux qui servent notre pays sous les drapeaux.

C'est donc avec grand plaisir que je rapporte aujourd'hui cette proposition de loi dont je suis l'auteure et qui a reçu le soutien de nombreux cosignataires de différents groupes politiques.

Avant toute chose, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'appréciation des irrecevabilités au titre de l'article 45 de notre Constitution. Cette proposition de loi comprend une unique disposition qui vise à renommer l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Tous les amendements visant à proposer une dénomination alternative ou à modifier sa date d'entrée en vigueur seraient recevables. En revanche, tout amendement visant à modifier la composition ou les missions de cet établissement public, relatif à la politique de reconnaissance envers les anciens combattants ou relatif à la politique mémorielle serait, selon moi, irrecevable.

Je l'ai dit, cette proposition de loi est très circonscrite dans son objet. Il s'agit de changer le nom d'un établissement public que nous connaissons tous : l'ONACVG. Cette proposition est bien entendu sans impact sur le fonctionnement et les missions de l'Office.

Avant de débattre du nom que je vous propose, je souhaite revenir sur les raisons qui m'ont conduite à rédiger cette proposition de loi.

Tout d'abord, il me faut définir la notion d'ancien combattant, qui correspond de fait aux titulaires de la carte du combattant. Cette carte est décernée à tous les militaires qui justifient d'au moins 4 mois de présence sur un théâtre d'opérations. Dans les faits, compte tenu de la durée des missions, la plupart des militaires peuvent se voir reconnaître la qualité de combattant dès lors qu'ils ont fait un séjour opérationnel, et ce même s'ils continuent leur carrière au sein de l'armée. On peut donc être ancien combattant à 20 ans, comme on peut être ancien combattant et néanmoins continuer à combattre.

Il y a aujourd'hui près de 2 millions d'anciens combattants dans notre pays. Il s'agit essentiellement d'anciens de la guerre d'Algérie, qui sont aujourd'hui au moins octogénaires. Cette troisième génération du feu va, comme les deux précédentes, s'éteindre naturellement dans les années à venir.

On voit aujourd'hui se développer une quatrième génération, composée de ceux et, de moins en moins rarement, celles qui ont été engagés en opérations extérieures (OPEX).

Ces opérations extérieures se sont intensifiées depuis le début des années 1990 et surtout depuis les années 2000. Pour autant, les ordres de grandeur ne sont plus les mêmes. Alors que près de 2 millions de soldats ont servi en Afrique du Nord, environ 200 000 cartes du combattant ont été décernées au titre des opérations extérieures depuis les années 1970.

Ainsi, comme nous le soulignons chaque année à l'occasion du projet de loi de finances, le remplacement progressif de la génération des conflits d'Afrique du Nord par celle des OPEX s'accompagnera d'une décroissance rapide et extrêmement forte du nombre d'anciens combattants.

En outre, nous devons nous attendre à une évolution sociologique de cette population.

Alors que les anciens d'Algérie et des conflits antérieurs sont pour la plupart des anciens appelés, parfois incorporés contre leur gré, les militaires des OPEX sont tous des soldats de métier. Le rapport qu'ils entretiennent à l'égard de leur service sous les drapeaux n'est donc pas le même.

Plus jeune et plus féminisée, la population des combattants compte également davantage d'actifs, que ce soit au sein des armées ou dans le civil.

En outre, le monde combattant ne se limite pas aux militaires. L'ONACVG accompagne également les veuves et les pupilles de la Nation, qui pourraient être à l'avenir plus nombreux, en valeur relative. L'Office doit également de plus en plus souvent accompagner les parents de soldats morts pour la France.

Cette évolution sociologique entraînera une évolution des attentes et des besoins des ressortissants de l'ONACVG. En effet, les questions liées à la perte d'autonomie et aux invalides de guerre seront certainement moins prégnantes, alors que les enjeux de formation et de reconversion professionnelles deviendront plus importants. L'ONACVG devra donc faire évoluer son action, et je sais que sa directrice générale est pleinement engagée dans cette évolution.

Or les termes « anciens combattants » renvoient souvent à une image dans laquelle les jeunes militaires ne se reconnaissent pas. Nous constatons sur nos territoires que les associations qui entretiennent la mémoire peinent, même si les choses évoluent lentement, à fédérer la quatrième génération du feu. C'est d'autant plus problématique que ces associations voient le nombre de leurs membres décliner et qu'elles ont de plus en plus de difficultés à animer les cérémonies patriotiques.

Pour la même raison, le nom même de l'Office peut dissuader certains jeunes anciens combattants de le solliciter alors qu'ils en auraient besoin. La directrice de l'ONACVG estime à environ 30 000 le nombre de personnes éligibles à la carte du combattant qui, pour une raison ou pour une autre, n'en ont pas fait la demande.

La proposition de loi vise donc à modifier le nom de cet établissement public pour faire disparaître le mot « ancien ».

Le texte que j'ai rédigé prévoyait de retenir le nom « Office national du monde combattant ». Au terme de mes travaux et de mes échanges avec les parties prenantes, je vous proposerai un amendement tendant à retenir plutôt le nom « Office national des combattants et des victimes de guerre ». Cette appellation permet de rassurer les acteurs associatifs quant à la continuité des missions de l'Office. Elle permet en outre de conserver le sigle ONACVG et sa sonorité. L'ensemble des associations que j'ai auditionnées m'ont fait part de leur accord avec cette proposition.

Ce changement de nom n'aura bien entendu pas d'impact sur les missions de l'Office, qui continuera notamment à entretenir la mémoire des conflits du passé.

Je vous proposerai en outre de fixer par amendement la date d'entrée en vigueur de ce texte au 1^{er} janvier 2023. Cela laissera le temps de faire un effort de pédagogie et de mettre en œuvre les mesures pratiques nécessaires.

Je connais, madame la ministre, votre engagement en faveur du monde combattant et l'attention que vous portez aux demandes qui en émanent. Cette proposition de loi constitue une étape dans l'adaptation de l'action de l'ONACVG aux évolutions du monde combattant.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants. – L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre est l'opérateur principal du ministère des armées en matière de reconnaissance et de réparation. Il œuvre au quotidien au service non seulement du monde combattant, mais également au service des pupilles de la Nation, des victimes du terrorisme et des blessés.

Ces missions sont ancrées dans nos territoires et exercées au plus proche de nos compatriotes. Nous tenons à cet opérateur précieux. Nous avons signé le 20 juillet dernier avec la directrice générale de l'ONACVG un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2020-2025, contrat que nous avons souhaité ambitieux et fermement tourné vers l'avenir, car le monde combattant évolue de façon rapide ces dernières années.

Je sais à quel point les parlementaires sont attachés à cet opérateur, tout comme le sont les associations. Le travail réalisé au quotidien par l'ONACVG pour accompagner au mieux ses ressortissants mérite d'être salué, et je veux remercier l'ensemble de ses agents pour leur professionnalisme et leur implication sans faille, particulièrement dans cette période pandémique où ils ont joué un rôle de proximité tout à fait efficace dans tous les départements de France.

Votre proposition de loi, madame la rapporteure, touche à un sujet éminemment symbolique, puisqu'elle vise à modifier le nom de cet office plus que centenaire. À la notion d'anciens combattants vous souhaitez substituer celle de combattants. Je rappelle que le nom actuel de l'ONACVG lui a été donné en 1946, signe d'une modernisation et d'une adaptation à de nouvelles catégories de ressortissants. C'est cette même logique qui a présidé à la rédaction de votre texte, puisque vous indiquez qu'il est nécessaire de mieux prendre en compte les membres de la quatrième génération du feu qui ne sont pas du tout dans la même situation, y compris statutaire, que les anciens combattants des conflits d'Algérie, lesquels étaient tous des appelés.

Cet objectif, je le partage pleinement. Le nouveau COP de l'ONACVG le concrétise : il y est indiqué que le nom de l'Office doit évoluer. En effet, nous avons souhaité proposer une offre de services en adéquation avec les attentes des nouvelles générations du feu et, à cette fin, développer l'accessibilité numérique de nos prestations. Ainsi, les demandes de cartes et titres de nos militaires revenant d'un séjour en OPEX sont systématisées grâce à une présence renforcée des services de l'ONACVG au sein des régiments dans les espaces Atlas, en lien avec l'action sociale des armées. Plus de 230 000 cartes du combattant ont déjà été délivrées au titre des OPEX. L'Office accroît son activité en direction des blessés, notamment en matière d'insertion professionnelle. Enfin, l'accompagnement des familles endeuillées reste une priorité.

Ces actions détaillées dans le COP 2020-2025 permettent de moderniser l'ONACVG, d'adapter finement ses services aux besoins de ses nouveaux ressortissants, tout en continuant à défendre les valeurs de mémoire et de solidarité et en améliorant l'accessibilité à ce service auquel nous sommes tous profondément attachés.

Madame la rapporteure, vous souhaitez qu'un pas supplémentaire soit franchi, que la modernisation de l'ONACVG se concrétise par un changement de nom et qu'il devienne Office national des combattants et victimes de guerre. Je comprends cette logique et la partage, puisque cet objectif est inscrit dans le COP. Il s'agirait donc de hâter le processus. Je vous remercie d'avoir rencontré les associations du monde combattant. L'ONACVG a un conseil d'administration, qui peut se sentir parfois souverain dans ses décisions, où sont présentes ces associations. Vous avez tenu compte de leurs remarques.

En outre, il me paraît utile, afin de préparer au mieux ce changement, de prévoir une date d'entrée légèrement différée, ce que prévoit un amendement.

Compte tenu de ses précautions et aménagements, je serai favorable à la proposition de loi.

Mme Nadia Sollogoub. – Je remercie Mme la ministre pour ses propos et Mme la rapporteure d’avoir porté ce texte. J’espère que ce changement de nom aura des conséquences au niveau budgétaire. Le budget des anciens combattants a tendance à devenir un futur ancien budget... Ses contours devraient être définis pour lui permettre de financer de nouvelles missions ou, éventuellement, de nouvelles prestations pour les combattants.

Nous nous servirons de ce changement symbolique au moment de la discussion du budget !

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie également Mme la ministre et Mme la rapporteure pour son travail. Nous sommes nombreux à constater qu’il y a de moins en moins de participants aux assemblées générales des associations, que certaines structures fusionnent et que d’autres disparaissent. Nous assistons aux cérémonies commémoratives, pendant lesquelles les anciens combattants, même s’ils sont moins nombreux, nous alertent sur la différence de perception entre le niveau national et le niveau local.

En raison de la crise sanitaire, nous n’avons pas rencontré récemment d’anciens combattants, les assemblées générales ayant quasiment toutes été annulées. Il en va de même des cérémonies commémoratives. Nous n’avons donc pas eu l’occasion d’échanger avec nos associations locales sur le changement qui nous est proposé, et qui peut nous paraître anodin ici, au Sénat, mais qui peut avoir des incidences plus importantes au niveau local.

Je soulève simplement la question de la temporalité de cette mesure. Est-il possible d’attendre que nous ayons rencontré les anciens combattants de nos départements pour nous assurer de l’absence de difficulté ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je m’associe aux remerciements adressés à notre auteure-rapporteure et à Mme la ministre. Le changement de nom de l’ONACVG entraîne-t-il des conséquences sur le statut des combattants ? Je me souviens vous avoir interpellée, madame la ministre, à propos d’un jeune mort dans le cadre d’une OPEX pour lequel ses parents avaient souhaité obtenir une reconnaissance particulière : celle-ci leur avait été refusée parce qu’il n’était pas considéré comme un ancien combattant. Nous avons vécu ce drame ici au Sénat avec le décès du fils de Jean-Marie Bockel. Il faut apporter une forme de reconnaissance qui permette aux parents de faire leur deuil et d’avoir le sentiment que leurs enfants ne sont pas morts pour rien.

Mme Victoire Jasmin. – Je tiens à remercier, au nom de mon groupe, Jocelyne Guidez pour sa proposition de loi, que j’ai cosignée. Depuis septembre 2018, j’ai rencontré toutes les associations d’anciens combattants et de victimes de guerre de la Guadeloupe. Ce changement de nom correspond parfaitement à un de leurs souhaits. De jeunes Guadeloupéens ont été, et sont encore, présents sur différents théâtres d’opérations. La difficulté, c’est d’assurer la relève au sein de ces associations. Des personnes d’un certain âge tiennent encore le flambeau, mais les jeunes qui ont été en OPEX ne se sentent pas suffisamment impliqués, car on parle « d’anciens » combattants. Cette proposition de loi permettra d’assurer la relève au sein des associations et d’impliquer tous les combattants, même s’ils n’ont pas le même parcours.

Lors des auditions, Mme la rapporteure a obtenu l'assentiment des différentes parties sur sa proposition. Il faut impliquer davantage les nouveaux combattants, car nous avons besoin des jeunes. Nous devons valoriser le monde combattant et prendre en compte ses doléances.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera cette proposition de loi.

M. Jean-Pierre Decool. – Je voudrais remercier Mme la rapporteure d'avoir été à l'initiative de cette proposition de loi et Mme la ministre pour le soutien qu'elle lui a apporté, comme elle l'avait fait il y a quelques mois pour la mise en œuvre rapide de la carte du combattant pour les militaires ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964. Depuis quelque temps, les effectifs des anciens combattants se réduisent comme peau de chagrin. Face à cette diminution des effectifs, les associations d'anciens combattants s'efforcent de s'ouvrir à d'autres catégories – je pense aux soldats de France, qui n'ont pas combattu, mais qui mènent une action déterminante.

Ces associations ont comme missions de relayer les préoccupations justes et légitimes des combattants, de favoriser les relations avec les collectivités, notamment les communes, et de développer une culture de mémoire et de paix. Quelle considération peut-on apporter à leurs adhérents qui n'ont pas combattu, mais qui, aujourd'hui, arborent fièrement nos couleurs et sont des vecteurs de paix ?

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – J'ai souvent entendu dire que le changement que je propose n'était que « symbolique ». Mais la France est construite autour de symboles, qui sont très importants !

Madame Sollogoub, le budget de l'ONACVG est préservé pour 2021. Doit-on aller plus loin ? Je laisserai Mme la ministre répondre sur ce point.

Madame Puissat, nous avons eu des retours, via le groupe d'études du Sénat, des associations du monde combattant dans les communes et départements : ils sont plutôt positifs. Il revient aux fédérations nationales de faire leur travail auprès des associations départementales. J'ai reçu un certain nombre d'associations du Nord ainsi que de mon département, l'Essonne, qui étaient très favorables à mon projet.

Madame Doineau, les anciens combattants sont les titulaires de la carte du combattant. Il s'agit simplement de faire évoluer le nom de l'office, sans autre changement.

Mme Élisabeth Doineau. – C'est dommage !

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Actuellement, de nombreux jeunes combattants ne demandent pas leur carte du combattant. Nous devons travailler sur ce point, avec l'ONACVG et avec l'armée : il faut faire connaître leurs droits aux combattants qui reviennent des OPEX. De nombreux parlementaires ne savent pas que ces jeunes combattants ont droit à leur carte du combattant.

J'indique que les militaires qui meurent en OPEX sont morts pour la France, vous évoquez peut-être un cas spécifique.

Madame Jasmin, vous venez de la Guadeloupe et moi de la Martinique. Nous avons une histoire commune, celle des dissidents, que personne ne connaît. Les dissidents sont les Martiniquais et les Guadeloupéens qui ont rejoint les États-Unis ou le Canada lors de la Seconde Guerre mondiale pour aller ensuite combattre. Ils mourraient quelquefois avant même d'arriver à destination, car ils voyageaient sur des « coquilles de noix ». Nous sommes attachés à ces souvenirs, à ces histoires, qui suscitent un grand respect.

Monsieur Decool, vous évoquez les adhérents des associations qui n'ont jamais combattu : ce sont en quelque sorte des sympathisants. Je fais moi-même partie de l'Union nationale des combattants (UNC).

***M. Jean-Pierre Decool.** – Il faut souhaiter qu'il n'y ait plus de morts au combat, mais il faut que des représentants du monde combattant puissent continuer demain à défendre ce monde combattant. Cela ne doit pas être réservé aux collectivités, aux communes. Les anciens combattants doivent se prendre en main pour continuer à mettre en œuvre le devoir de mémoire, qui, lorsqu'il est défendu par des anciens appelés qui n'ont pas été au front, a peut-être encore plus de valeur.*

À l'UNC, il y a les soldats de France. Nous devrions les prendre en considération et prévoir l'avenir : il ne faut pas attendre 50 ans pour se dire qu'on aurait dû y penser avant... Nous avons là une occasion unique d'apporter une forme de considération à ces personnes, qui continueront demain à entretenir une culture de paix.

***Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée.** – Le changement de nom n'entraînera pas de changement de prononciation : nous parlerons toujours de l'ONaCVG.*

Madame Puissat, vous évoquiez l'acceptabilité locale. Je pense qu'elle ne fera pas défaut, car, pour les plus âgés qui sont très attachés à l'ONAC, cette modification ne changera pas grand-chose. Néanmoins, vous avez raison d'enquêter sur cette évolution sur le plan local.

Le budget de l'ONACVG est défini dans le COP, qui sera respecté. Le COP couvre la période 2020-2025 pour que nous puissions avoir davantage de visibilité, alors qu'auparavant le COP était prévu pour trois ans. Le budget de la mission Anciens combattants diminue simplement parce que le nombre d'anciens combattants diminue tous les ans de façon importante. Je n'aime pas cette expression, mais il s'agit d'un budget « de guichet », qui sert à verser la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité.

Je ne m'étendrai pas sur les politiques que nous avons mises en œuvre ensemble depuis trois ans : la prise en compte de 40 000 nouveaux anciens combattants de la guerre d'Algérie, la carte 1962-1964, des mesures en faveur des veuves, de nombreuses mesures sociales complémentaires... Nous faisons évoluer ce budget de façon plutôt positive, avec un accent sur la solidarité et l'équité.

S'agissant des statuts, ils ne vont pas évoluer. Pour avoir la carte du combattant, il faut justifier de 4 mois de présence en OPEX. Quand un jeune d'un régiment de l'armée de terre part en OPEX, c'est généralement pour 4 mois : en une mission, il peut obtenir une carte.

Madame Doineau, vous évoquiez peut-être les mentions – « mort pour la France » et « mort pour le service de la Nation » –, qui engendrent parfois des incompréhensions dans les familles. Ces mentions sont très codifiées : pour la mention « mort pour la France », il faut être mort dans une guerre, au combat ; pour la mention « mort pour le service de la Nation », il faut avoir été tué dans une mission par l'intervention d'un tiers. Nous sommes en train de travailler à une troisième mention qui permettrait de prendre en compte certaines situations complexes.

En ce qui concerne la relève dans les associations, j'encourage le monde associatif à travailler à cette question. Les jeunes anciens combattants n'ont pas beaucoup d'appétence pour les associations, auxquelles ils préfèrent les amicales de régiment. Il faut que les associations évoluent dans leur mode de fonctionnement et qu'elles se diversifient pour accueillir les plus jeunes.

Monsieur Decool, de nombreux porte-drapeaux ne sont pas forcément des anciens combattants ayant la carte du combattant. Nous essayons de gratifier ces personnes : l'ONACVG mène des actions dans chaque département pour les porte-drapeaux et je leur envoie des courriers de reconnaissance. Les associations mémorielles comprennent de plus en plus d'anciens militaires qui ne sont pas des anciens combattants, mais également des femmes et des hommes qui ne sont ni ancien militaire ni ancien combattant, mais qui veulent participer à la transmission mémorielle. Nous les faisons entrer dans les contingents de reconnaissance de la Nation que sont l'Ordre national du mérite et l'Ordre national de la Légion d'honneur.

Pour conclure, je vous remercie de votre grande attention à l'évolution du monde combattant.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article unique

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Il ressort de mes travaux que l'appellation « Office national des combattants et victimes de guerre » emporte davantage l'adhésion du monde associatif que le nom que j'avais initialement proposé. Ce nom permet en outre de conserver le sigle ONaCVG et sa sonorité. Tel est l'objet de mon amendement **COM-2**.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Je suis favorable à l'amendement.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – L'amendement **COM-3** permet de répondre à la question de Frédérique Puissat sur la temporalité. Afin de laisser à l'Office le temps de mettre en œuvre le changement de nom prévu par la proposition de loi et d'en faire la pédagogie auprès du monde combattant, il fixe l'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} janvier 2023.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Je suis également favorable à cet amendement.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article additionnel après l'article unique

*L'amendement **COM-1** est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le vote en séance publique aura lieu le mardi 9 mars prochain.

Mme Michelle Gréaume. – En tant que membre du groupe d'études « Sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante », j'indique que je suis favorable à cette proposition de loi, même si je n'ai pas pu voter aujourd'hui.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Effectivement, seuls les membres de la commission étaient appelés à voter.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme GUIDEZ, rapporteure	2	Modification du nom de l'ONACVG	Adopté
Mme GUIDEZ, rapporteure	3	Entrée en vigueur de la proposition de loi	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
M. PERRIN	1 rect.	Recensement annuel des pupilles de la Nation	Irrecevable (48-3)

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du **3 mars 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 241 relative au monde combattant.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à la dénomination de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ainsi qu'aux modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs à la composition et aux missions de l'ONACVG, à la politique de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants et victimes de guerre ou à la politique mémorielle.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)**
Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale
- **Union nationale des combattants (UNC)**
Général de corps aérien (2s) Hervé Longuet, président
- **Association nationale des participants aux opérations extérieures (ANOPEX)**
Jean-Pierre Pakula, président
- **Fédération nationale André Maginot (FNAM)**
Richard Pernod, président de la commission « Communication »
- **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA)**
Guy Darmanin, président national

CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Union française des associations d'anciens combattants et de victimes de guerre**
Dominique Lépine, président

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-241.html>