

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les moyens de fonctionnement et la gestion de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	7
AVANT-PROPOS	9
I. L'ONAC-VG, UN ORGANISME QUI A SU RÉPONDRE ET S'ADAPTER AU RENFORCEMENT DE SES MISSIONS	11
A. UN OFFICE QUI A SU ÉTENDRE SES MISSIONS	13
1. <i>Une absorption de très nombreuses missions en peu d'années</i>	13
a) L'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale	14
b) Le renforcement du rôle de l'ONAC-VG dans le domaine de la reconnaissance et de la réparation.....	15
(1) Le traitement des cartes et titres	15
(2) La liquidation de la retraite du combattant	16
(3) L'accueil en matière de pensions militaires d'invalidité (PMI).....	17
(4) Les emplois réservés.....	17
2. <i>Des missions reprises dans des conditions satisfaisantes</i>	18
a) Après des difficultés de mise en œuvre, l'attribution des cartes et titres donne satisfaction	18
b) Une gestion des retraites du combattant concluante	20
3. <i>Une organisation par pôle dont la pratique s'est diffusée ces dernières années</i>	21
a) Des pôles financiers interdépartementaux en mutation	21
b) Le renforcement des actions de mémoire autour de pôles efficaces	22
(1) La mission mémoire et la mise en place des « missions mémoire et communication »	22
(2) La réussite de la mise en place du pôle d'entretien des sépultures de guerre et des hauts-lieux de la mémoire nationale.....	23
c) Le rôle des pôles dans la réussite du transfert de nouvelles missions pour le droit à réparation.....	24
(1) Des pôles « Cartes et titres » qui répondent à la technicité accrue des missions.....	24
(2) Des pôles « Retraite » qui permettent une gestion souple	24
B. DES NOUVELLES MISSIONS QUI CONDUISENT À S'INTERROGER SUR LE MODE D'ORGANISATION DE L'ONAC-VG	25
1. <i>La tentation de la remise en question du réseau départemental : quel devenir pour le réseau de proximité de l'ONAC-VG ?</i>	25
a) Un attachement du monde combattant au maillage territorial qu'il faut mettre en perspective	26
b) La difficile question des effectifs des services départementaux.....	27
2. <i>Un effort qui a favorisé le développement des pôles</i>	28
3. <i>Vers une distinction accrue du travail entre un « front office » et un « back office » ?</i>	29
II. UNE SAINTE GESTION DU BUDGET PRINCIPAL	30
A. DES RECETTES PEU DYNAMIQUES	31
1. <i>L'essentiel des ressources provient de l'État</i>	31
2. <i>Des ressources symboliquement importantes : l'œuvre du Bleuet de France</i>	32

B. UNE RÉELLE VOLONTÉ DE MAÎTRISER LES DÉPENSES.....	33
1. Une augmentation des dépenses liée à la reprises des missions.....	34
2. Une réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement.....	34
3. D'importants efforts sur l'immobilier de l'ONAC-VG.....	36
4. Un fonds de roulement qu'il faudra réévaluer à la baisse	40
C. UNE MAÎTRISE DES EFFECTIFS QU'IL FAUT SALUER	41
III. DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX DONT L'AVENIR DOIT SE CONSTRUIRE HORS DE L'ONAC-VG	44
A. DES MISSIONS HISTORIQUES MAIS UNE PROGRESSIVE PERTE DE LIEN AVEC L'ONAC-VG	44
1. Les écoles de reconversion professionnelle (ERP) : écoles de grande qualité qui offrent une large formation	44
a) Des écoles de grande qualité.....	45
b) De multiples intervenants.....	45
2. Des maisons de retraites entrées dans le droit commun des EHPAD.....	46
3. Un public qui s'est progressivement éloigné du monde combattant ou de ses attentes	47
a) Les ressortissants de l'ONAC-VG : une population marginale des effectifs des ERP	47
b) Un réseau d'EHPAD qui correspond de moins en moins aux attentes des ressortissants.....	48
B. UNE GESTION QUI S'EST RÉVÉLÉE DÉFAILLANTE.....	50
1. Un problème structurel des recettes du budget des établissements médico-sociaux	50
2. Une gestion qui a pu connaître des défaillances	52
C. UN AVENIR POUR CES ÉTABLISSEMENTS, MAIS HORS DE L'ONAC-VG	54
1. Des réseaux riches de potentialités qu'il faut accompagner	54
2. Conserver le lien avec le monde combattant.....	55
3. Des problématiques conjointes pour réussir la cession	55
a) Sécuriser juridiquement les futurs transferts.....	55
b) Assurer l'accompagnement des personnels.....	55
c) Poursuivre un effort sur la gouvernance.....	56
IV. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES POUR UN ONAC-VG TOURNÉ VERS L'AVENIR.....	57
A. DE NOUVEAUX BESOINS AUXQUELS IL FAUT RÉPONDRE.....	57
1. Une mission renforcée au service des harkis et rapatriés qu'il faut accompagner	57
2. Réfléchir à une meilleure prise en compte des nouveaux anciens combattants	58
3. Renforcer la mission mémoire : aller vers un rôle assumé dans le renforcement du lien armée-Nation	59
B. RÉPONDRE À CERTAINES DÉFAILLANCES.....	60
1. Réviser la gestion des crédits d'action sociale	60
a) Une chaîne d'attribution des aides perfectible	62
b) Des évolutions souhaitables dans la gestion des crédits de solidarité.....	63
(1) Structurer des pôles solidarité - action sociale	63
(2) Rechercher des pistes de mutualisation avec les services locaux d'action sociale.....	64
(3) Clarifier la question de la sous-traitance de l'action sociale aux associations.....	64
2. Des outils de pilotage qui ne permettent pas une gestion optimale de l'établissement	65
a) Mesurer l'action des services départementaux.....	65
b) Améliorer le recensement des ressortissants de l'ONAC-VG	66

C. DES PISTES D'AMÉLIORATION DE CERTAINES PRATIQUES DE L'OFFICE	67
1. <i>Étudier la dématérialisation des procédures et ses limites</i>	67
2. <i>Assurer une circulation renforcée de l'information entre un « back office » et un « front office »</i>	68
3. <i>Étudier de possibles synergies entre l'ONAC-VG et certains services du ministère de la défense</i>	69
a) <i>Étudier le rapprochement de l'ONAC-VG avec le délégué militaire départemental</i>	69
b) <i>L'action sociale et de reconversion des anciens des OPEX</i>	70
CONCLUSION	71
EXAMEN EN COMMISSION	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Privilégier dans les secteurs de compétence de l'ONAC-VG le **fonctionnement par pôle**. Opérer une distinction renforcée entre des services de proximité « *front office* » remplissant un rôle d'accueil, de facilitation et d'orientation, et un « *back office* » organisé autour de pôles instructeurs. Ces pôles peuvent, comme actuellement, rester déconcentrés afin de préserver une implantation large de l'ONAC-VG et minimiser certains coûts. Conserver un maillage territorial adapté en renforçant les missions de l'ONAC-VG.
2. Fixer, dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP), le cap d'un ajustement à la **baisse du fonds de roulement** de l'ONAC-VG en fonction de l'évolution à venir de la structure de l'établissement.
3. Engager la **cession de l'ensemble du réseau des écoles de reconversion professionnelle (ERP)** à un acteur majeur du monde de la formation, du handicap ou du secteur médico-social qui garantisse la pérennité du réseau. Assurer pour l'ensemble des personnels un **dispositif d'accompagnement** et assurer l'incorporation des professeurs des ERP au sein de l'Éducation nationale.
4. Privilégier la **cession séparée des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)** en recherchant des solutions locales s'appuyant sur les acteurs publics du secteur. Une **charte de labellisation** de haut niveau devra accompagner cet exercice. **Accentuer la politique de labellisation des EHPAD** afin de densifier le réseau déjà existant.
5. Publier une **circulaire** qui rappelle auprès des services de la défense le rôle de l'ONAC-VG comme acteur au service des anciens combattants des **OPEX**. Engager une réflexion sur l'adaptation de l'Office au service des OPEX dans le cadre du prochain COP 2014-2018.
6. Mettre à profit un maillage territorial adapté en **renforçant les missions** de l'ONAC-VG envers les « **nouveaux anciens combattants** » et la promotion du **lien Armée-Nation**.
7. Constituer une organisation de l'ONAC-VG par **pôle concernant l'action sociale** et engager une réflexion sur les **mutualisations** possibles avec les acteurs locaux débouchant sur des propositions concrètes.

8. Améliorer la transparence du versement des **subventions aux associations** au travers d'un **aménagement de la maquette budgétaire** dès la loi de finances pour 2015 ou par la gestion directe de ces aides par l'Office.
9. Fixer, dans le cadre du **prochain COP**, un calendrier précis et détaillé de la mise en conformité de l'ensemble des services de l'ONAC-VG avec le **référentiel Marianne**.
10. Demander sans délai au contrôle général des armées l'établissement d'une **étude mettant à jour** celle réalisée en 1998 sur **l'évolution prospective des ressortissants** et proposant un **mécanisme** pérenne de **mise à jour**.

Mesdames, Messieurs,

Effectuer un contrôle sur les moyens et la gestion de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), et ainsi porter plus particulièrement son intérêt sur cet **opérateur majeur** au service de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'est naturellement imposé aux yeux de votre rapporteur spécial.

Il est apparu que l'approche de la conclusion d'un **nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2018** entre le Gouvernement et l'ONAC-VG était l'occasion pour notre commission des finances de proposer la prise en compte de **possibles améliorations** dans la gestion de cet établissement.

Si l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre a été officiellement créé au sortir de la Seconde guerre mondiale par un décret du 17 juin 1946, son origine reconnue remonte au cœur de la Grande Guerre en 1916. C'est en effet en plein conflit, le 2 mars 1916, qu'un décret interministériel institue un premier **Office national des mutilés et réformés de guerre**. Celui-ci sera l'embryon de l'ONAC-VG que nous connaissons actuellement. Ainsi c'est une **institution presque centenaire** sur laquelle votre rapporteur spécial a choisi de se pencher lorsque la commission des finances a élaboré son programme de contrôle pour l'année 2013.

Nous entrons, **à la veille de l'année 2014**, dans une période particulièrement riche symboliquement, qui correspond à une **phase commémorative dans laquelle l'ONAC-VG aura un rôle essentiel à jouer**.

La multiplication des opérations extérieures (OPEX), comme l'ont rappelé les récentes interventions en Libye et au Mali, est également une donnée importante quant au rôle et à la place de l'ONAC-VG. Au service des anciens combattants, **l'ONAC-VG se doit de répondre à l'attente de cette nouvelle génération du feu** composée de « nouveaux anciens combattants » dont les comportements et les attentes ne peuvent être identiques à ceux de leurs aînés.

L'objectif, en entamant ce contrôle, n'était donc pas d'établir un contrôle exhaustif de l'ensemble des moyens et méthodes de fonctionnement d'un **organisme déjà en pleine mutation** après la reprise de nombreuses activités de l'ancienne direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) du ministère de la défense, mais de repérer les points les plus saillants de la gestion de l'Office pouvant être utilement corrigés dans

les prochaines années afin que **l'ONAC-VG poursuive son histoire en se tournant résolument vers l'avenir.**

L'arrivée, début 2013, d'un nouveau directeur général à la tête de l'ONAC-VG en la personne de Rose-Marie Antoine ainsi que la commande par le Gouvernement d'un audit sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) sont venus conforter le calendrier d'un tel contrôle.

Enfin, au-delà des actions de contrôle de l'Office, ce rapport doit être l'occasion de **rendre hommage et de saluer ceux au service desquels l'ONAC-VG intervient quotidiennement.** Il s'agit de celles et ceux qui combattent, ont combattu pour nos valeurs ou été victimes de leur défense ainsi que celles et ceux qui ont eu la douleur de perdre un être cher qui a donné sa vie ou mis en péril son intégrité physique au service de la Nation.

I. L'ONAC-VG, UN ORGANISME QUI A SU RÉPONDRE ET S'ADAPTER AU RENFORCEMENT DE SES MISSIONS

L'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre est un **établissement public administratif de l'État jouissant de l'autonomie financière** dont l'une des particularités réside dans son fonctionnement original. La gestion de cet établissement est en effet partagée entre l'État et les grandes associations représentatives du monde combattant selon le **principe du paritarisme**. Celui-ci se traduit par le fait pour ces associations de siéger au sein du conseil d'administration de l'ONAC-VG¹ ainsi qu'au sein des conseils départementaux.

Le champ d'intervention de l'ONAC-VG est fixé par l'article D 432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG). Son objet est de **veiller aux intérêts matériels et moraux des ressortissants de l'ONAC-VG** que sont les victimes civiles et militaires des conflits du XX^e siècle, les militaires ayant servi en OPEX, les victimes d'attentats ainsi que leurs ayants cause².

Il participe depuis longtemps à l'exercice de **cinq principales missions** :

- la mission de **solidarité**.

Cette mission s'exerce pour l'essentiel au travers de l'action et l'assistance sociale que l'ONAC-VG met en œuvre auprès de ses ressortissants. Elle se traduit à la fois par des **interventions financières** et par une **assistance administrative**. Cette action sociale est essentiellement **mise en œuvre au niveau des services de proximité** que sont les services départementaux, les services des collectivités d'outre-mer ainsi que les trois

¹ Initialement composé de 70 membres nommés pour quatre ans, le Conseil d'administration a fait l'objet d'une refonte lors du dernier renouvellement de février 2012 en passant de 70 à 40 administrateurs. La composition du deuxième collège, collège des anciens combattants, a également été révisée pour garantir la représentation de l'ensemble des composantes du monde combattant et prendre en compte les nouvelles générations du feu. Il demeure présidé par le ministre chargé des anciens combattants.

² L'article D 432 dresse une liste des ressortissants : Invalides pensionnés de guerre ; Anciens combattants ; Combattants volontaires de la Résistance ; Veuves pensionnées ou qui auraient bénéficié d'une pension militaire ou de victime civile, si elles n'avaient pas opté pour un autre régime de pension ; Ascendants de militaires ou de civils morts pour la France ; Pupilles de la nation et orphelins de guerre ; Anciens déportés et internés ; Anciens prisonniers de guerre ; Patriotes proscrits et contraints à résidence forcée en pays ennemi ou en territoire étranger occupé par l'ennemi ; Réfractaires ; Patriotes transférés en Allemagne ; Victimes civiles de la guerre ; Personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi ; Victimes de la captivité en Algérie ; Titulaires du titre de reconnaissance de la nation ; Prisonniers du Viet-Minh ; Veuves de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du CPMIVG.

services situés au Maghreb¹ dont la gestion a récemment été reprise par l'opérateur.

- la mission de **reconnaissance** et de **réparation**.

Il s'agit de la **gestion pleine ou partielle** de différents dispositifs qui contribuent au **droit à réparation**, droit fondamental inscrit dès l'article 1^{er} du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Pour l'essentiel cela touche aux cartes, titres et mentions ainsi qu'à la retraite du combattant et aux autres indemnisations.

- la mission d'**hébergement**.

Cette mission se traduit par la gestion de huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui sont les héritiers des **anciens foyers d'anciens combattants** nés après la Première Guerre mondiale. **Chaque établissement constitue en termes de gestion un budget annexe de l'ONAC-VG.**

- la mission de **reconversion professionnelle**.

Elle est l'héritière, au travers de ses dix établissements, également gérés sous forme de budgets annexes, des écoles des mutilés de guerre nées au cœur de la Grande Guerre.

- la mission de **mémoire**.

Elle recoupe à la fois la **promotion de la mémoire combattante** et des conflits passés, l'accompagnement du calendrier commémoratif mais également la **préservation** et la **valorisation** des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire.

Au tournant des années 2010, l'Office a été conduit à **assurer de nouvelles missions** jusqu'alors confiées à d'autres acteurs du monde combattant. En effet le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), réuni le 12 décembre 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait décidé « *la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants* ».

La réforme a porté la suppression progressive de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), achevée en 2011, et le transfert consécutif de ses missions vers l'ONAC-VG ainsi que vers d'autres directions du ministère de la défense et établissements publics.

On peut estimer que le cadre de l'action de l'ONAC-VG est resté peu ou prou le même concernant les missions de solidarité, de reconversion professionnelle et d'hébergement.

L'ONAC-VG a en revanche vu son un **rôle renforcé** dans les deux autres domaines **liés à la reconnaissance et à la réparation ainsi qu'à la mémoire** à l'occasion du transfert de certaines missions.

¹ Alger, Casablanca et Tunis.

La mission de mémoire a vu son champ se renforcer essentiellement au travers de la **reprise de l'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale**. Concernant la mission de reconnaissance et de réparation, elle tournait essentiellement jusqu'alors autour des services départementaux de l'Office qui assuraient l'instruction des demandes de la carte du combattant, du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) et d'autres titres¹. Cette **mission** a été considérablement **enrichie**.

Aujourd'hui, il est possible de dresser un **bilan globalement positif** de ces reprises qui ont permis à **l'ONAC-VG de se positionner comme un interlocuteur indispensable du monde combattant**. L'ONAC-VG a ainsi renforcé sa place **d'opérateur majeur** de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Par ailleurs les mutations de ses missions ont également été l'occasion d'un **renouvellement de son organisation** qui s'est révélé **judicieux**.

A. UN OFFICE QUI A SU ÉTENDRE SES MISSIONS

1. Une absorption de très nombreuses missions en peu d'années

Depuis 2009, l'ONAC-VG a assumé avec une **réelle capacité d'adaptation** la reprise de nombreuses activités qui étaient auparavant assurées par d'autres acteurs. Il s'agit pour l'essentiel de missions qui étaient auparavant exercées, en tout ou partie, par la (DSPRS) et son réseau déconcentré de directions interrégionales.

Dès 2009, il a assuré la reprise de la mission dévolue jusqu'alors aux directions régionales des anciens combattants (DIAC), des emplois dits « réservés ». Mais c'est surtout **à partir de 2010** que l'Office a, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP, repris de très importantes missions. Il s'agissait de :

- l'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale ;
- la liquidation de la retraite du combattant ;
- la gestion de l'ensemble des cartes et titres ;
- l'accueil en matière de pensions militaires d'invalidité (PMI) et de soins médicaux gratuits et d'appareillage ;
- l'instruction des demandes d'indemnisation des victimes de la barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale ;

¹ Carte de combattant volontaire et de la Résistance, carte de réfractaire, d'attestation de personne contrainte au travail en pays ennemi, carte de Patriote transféré en Allemagne (P.T.A), certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD, KHD) carte de Patriote résistant à l'annexion de fait (P.R.A.F).

- le traitement des mentions.

Enfin, **en 2011**, le rattachement à l'Office des trois services des anciens combattants en Afrique du nord est venu parfaire ce réel accroissement de ses missions.

a) L'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale

L'analyse de la reprise de cette mission a fait l'objet d'une présentation au sein d'un précédent rapport¹ en marge de l'analyse des crédits de la mission dans la loi de finances pour 2013.

Jusqu'en 2009, chaque direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC) était chargée de l'entretien des sépultures de guerre et hauts-lieux de mémoire implantés sur son périmètre de compétence. Chacune avait mis en place des modalités d'organisation spécifiques.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la **mise en œuvre de l'entretien du patrimoine mémoriel - sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale**² - relève, pour ce qui concerne le territoire national, de l'ONAC-VG, conformément à la décision n° 56 prise lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

Une équipe restreinte et localisée à Metz est en charge du soutien. Elle constitue le **pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale**. Ce pôle est compétent pour l'ensemble du territoire métropolitain et s'organise en **neuf secteurs géographiques**, tous dotés d'un chef de secteur et d'un adjoint. Ils encadrent le travail des équipes d'entretien qui sont soit mobiles soit affectées à un seul site de première importance.

Les conclusions faites l'année passée, sur les bonnes conditions de la reprise de cette activité autour de la constitution d'un pôle qui a permis la réalisation de réelles économies d'échelle, ne semblent pas devoir être revues. Il faut rappeler par ailleurs la **passion des acteurs** œuvrant à la réalisation de cette mission.

¹ Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – Tome III – Annexe 5, « Annexe 1 : L'état d'avancement du programme de rénovation des sépultures dans le cadre des commémorations de la Première guerre mondiale ».

² Parmi les hauts lieux de mémoire et nécropoles nationales, sept sont sous la responsabilité de l'ONAC-VG : le centre européen du résistant déporté, au Struthof (Bas-Rhin) ; le Mont-Valérien, à Suresnes (Hauts-de-Seine), le mémorial national de la déportation de l'île de la Cité, à Paris ; le mémorial du débarquement de Provence au Mont Faron, à Toulon ; le mémorial de l'ancienne prison de Montluc à Lyon ; le mémorial national de la guerre d'Indochine, à Fréjus (Var) ; le mémorial national de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie situé quai Branly, à Paris.

b) Le renforcement du rôle de l'ONAC-VG dans le domaine de la reconnaissance et de la réparation

(1) Le traitement des cartes et titres

Concernant ce domaine particulièrement important, l'ONAC-VG assure désormais **une chaîne complète** de l'instruction des demandes relatives à la reconnaissance, que constituent les demandes de carte du combattant et de titre de reconnaissance de la Nation ainsi que l'ensemble des demandes de statuts. Ce transfert de mission s'est accompagné du **transfert des agents** qui traitaient ces dossiers auparavant au sein de la DSPRS et qui étaient localisés à Caen.

Ainsi aujourd'hui toute demande concernant la carte du combattant doit être adressée au service départemental ou assimilé dont relève le demandeur qui instruit la demande par le biais de **l'application informatique KAPTA**. Cette procédure souffre cependant deux exceptions essentielles :

- pour les demandes émanant de l'étranger c'est l'un des sept pôles localisés au sein de services départementaux qui procède à cette instruction ;

- pour les **demandes au titre des OPEX**, la demande est transmise à un **pôle instructeur spécialement constitué**. Ce pôle est, en fait, le regroupement de ressources humaines de dix services départementaux différents¹ travaillant sous la coordination d'un animateur appartenant au département des droits à reconnaissance et à réparation de Caen. Concernant toujours les OPEX, les demandes, peuvent être adressées directement par les unités des combattants. L'instruction pour le cas des OPEX se fait en lien avec le service historique de la défense (SHD) qui est en charge, par l'exploitation des archives, de déterminer en fonction des périodes et des territoires concernés, les actions de feu ou de combat qu'a eu à connaître une unité.

Le **département des droits à reconnaissance et à réparation** de Caen contrôle l'instruction des dossiers en vue de la présentation de la demande à la désormais unique commission de la carte. Comme l'a souligné un récent rapport², afin de fluidifier le travail de la commission nationale, les dossiers ne présentant aucun problème sont présentés à un groupe de travail émanant de la commission.

¹ En 2012 il s'agissait de 16 volontaires appartenant aux départements du Calvados, du Doubs, de l'Eure, de la Gironde, de la Loire, du Maine-et-Loire, de l'Oise, de la Sarthe, de la Seine-Maritime et de la Vendée.

² Rapport conjoint du contrôle général des armées, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, 10 juin 2013.

Cette **procédure qui semble de bon sens n'est pas conforme au texte de l'article R. 388-6 du CPMIVG¹**. Il faudrait étudier la possible **adaptation de ce texte** à une procédure mise en place qui a permis d'améliorer la fluidité de la prise de décisions et semble ainsi faire ses preuves. La commission nationale, par principe, statue sur l'attribution ou le rejet de la carte. Un courrier informe alors le demandeur de l'avis de la commission.

En revanche, l'expérience d'envoi centralisé en France et à l'étranger, qui a été menée entre 2010 et 2011 n'a pas été concluante. Elle a conduit à revoir le processus de remise de la carte. Les services de proximité sont désormais chargés de la bonne remise postale ou en mains propres des documents. Ils semblent en effet **plus à même d'assurer dans les meilleures conditions** cette mission.

(2) La liquidation de la retraite du combattant

Il s'agit de la **reprise d'une mission totalement nouvelle pour l'ONAC-VG** qui s'est réalisée avec un transfert budgétaire d'emplois mais sans transfert des agents qui la réalisaient jusqu'alors au sein des DIAC.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'Office a repris totalement cette activité. Il est ainsi en charge de la certification, de l'instruction et, *in fine* de la liquidation de la retraite du combattant. Les services départementaux d'où émane la demande veillent à une **certification minimale**, en l'occurrence la vérification que le demandeur est bien titulaire de la carte du combattant. Le service transmet une version papier du dossier au pôle duquel il dépend.

La reprise de la mission s'est en effet accompagnée de la mise en place d'une organisation en pôles mutualisés intervenant au titre de

¹ La commission nationale de la carte du combattant est chargée d'examiner les demandes de carte du combattant entrant dans le champ d'application des articles R. 224 et R. 227. Cette commission comprend :

1° Vingt-et-un représentants des anciens combattants titulaires de la carte ;

2° Deux représentants de chacune des armées désignés par le ministre de la défense.

La commission élit en son sein un président et deux vice-présidents choisis parmi les représentants des anciens combattants. À l'exception de son président, les membres de la commission sont répartis en deux sections comprenant chacune respectivement dix représentants des anciens combattants et un représentant de chacune des armées. Les deux vice-présidents assument la présidence des sections.

Le président de la commission répartit les dossiers entre les deux sections, qui émettent leur avis au nom de la commission.

La commission se réunit en séance plénière, sous la présidence de son président, sur la demande soit de son président ou d'un président de section, soit du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Les fonctions de secrétaire et de rapporteur sont assurées par des agents du service chargé de l'instruction de ces dossiers.

Les membres de la commission nationale de la carte du combattant sont désignés par un arrêté du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre.

l'instruction au profit de plusieurs départements ou, pour l'un d'entre eux, au profit des résidents à l'étranger¹.

Le département des droits à reconnaissance et à réparation de Caen veille à la liquidation des retraites en adressant ses informations auprès du service des retraites de l'État.

(3) L'accueil en matière de pensions militaires d'invalidité (PMI)

Les services départementaux de l'ONAC-VG, dans leur rôle de guichet unique, ont **renforcé leurs missions** en devenant le point d'information des ressortissants **en matière de pensions militaires d'invalidité** (PMI), les demandes en la matière devant leur être adressées. Ils sont par conséquent le contact des ressortissants afin de les renseigner sur l'état d'avancement de leur dossier.

En 2011, les services départementaux ont été reliés à l'application de suivi des dossiers de PMI de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), ce qui a permis une amélioration du service rendu. En effet l'instruction des dossiers est confiée à la sous-direction des pensions de La Rochelle qui est rattachée à la DRH-MD.

Deux exceptions sont toutefois à rappeler concernant cette mission plus réduite relative aux PMI. Il s'agit de la situation outre-mer et à l'étranger. Dans ces deux cas les services de l'ONAC-VG sont directement impliqués.

Outre-mer, l'ONAC-VG continue de délivrer des carnets de soins gratuits pour le compte d'un autre opérateur, la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) basée à Toulon, qui intervient directement au niveau du territoire métropolitain.

Au sein des services d'Afrique du Nord, l'ONAC-VG délivre également ces carnets, il diligente parfois les expertises médicales dans le cadre des dossiers de PMI, et règle les expertises, les soins médicaux gratuits et les dépenses d'appareillage.

(4) Les emplois réservés

Le dispositif des emplois réservés est un **mode dérogatoire d'accès à la fonction publique** prévu par l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Il constitue une obligation à laquelle concourent l'État, les collectivités locales, les établissements publics qui leur sont rattachés envers différents publics prioritaires et non prioritaires (principalement les militaires en activité ou sortant d'activité).

¹ Ces pôles sont localisés au sein des services départementaux de l'Aude, de l'Essonne, du Gard et du Haut-Rhin pour les départements français et du Finistère pour les ressortissants qui résident à l'étranger.

Afin de pourvoir ces emplois réservés, les acteurs recruteurs doivent avoir accès aux données concernant les différents candidats à ces emplois qui peuvent ainsi être convoqués pour un entretien. C'est au niveau de la constitution de ce **passport professionnel** qu'intervient, depuis la signature du dernier contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013, l'ONAC-VG, qui assume une activité assurée autrefois par les directions interdépartementales des anciens combattants. **Chaque service départemental de l'ONAC-VG est connecté à l'application** informatique dédiée à la saisie et la transmission des passeports professionnels à l'agence de reconversion de la défense (ARD) en charge de la gestion des listes d'aptitude aux emplois réservés.

Ce passeport professionnel permet de retracer les diplômes, le parcours professionnel et l'expérience acquise par les candidats à ces emplois. Il prend également en compte leurs souhaits.

Selon les informations fournies par l'ONAC-VG, lors de la conclusion du précédent contrat, cette nouvelle activité n'aurait **pas été prise en compte dans la variation des effectifs**. Cette activité est cependant assez chronophage puisque, depuis 2009, selon les informations recueillies, ce sont plus de 4 500 personnes qui ont été reçues en entretien individuel en vue de la délivrance de ce passeport. Chacun de ces entretiens nécessite une durée d'audition moyenne d'une heure et demie.

On peut estimer que cette activité nouvelle a été absorbée de façon efficace par l'ONAC-VG, sans que des moyens humains supplémentaires soient mobilisés. Il s'agit donc là encore d'une preuve de la **bonne gestion de la reprise d'activité par l'ONAC-VG**.

2. Des missions reprises dans des conditions satisfaisantes

La reprise de plusieurs activités majeures au cours des trois ou quatre dernières années s'est réalisée dans l'ensemble de façon satisfaisante. On peut même constater que cette reprise a été l'occasion **d'amélioration des procédures** au service du ressortissant une fois la réforme aboutie.

a) Après des difficultés de mise en œuvre, l'attribution des cartes et titres donne satisfaction

La mutation dans ce domaine a été très importante et ambitieuse. Ainsi, la commission nationale de la carte du combattant est venue remplacer les anciennes commissions départementales. Ce **souhait d'une gestion plus uniforme des demandes** a, du fait d'incompressibles délais de mise en œuvre, provoqué des **retards initiaux dans l'attribution des cartes et titres**.

C'est surtout la conjugaison de cette réforme avec la mise en place du logiciel de gestion KAPTA pour l'instruction et le suivi des demandes de cartes et titres qui a posé de **graves problèmes au moment de sa mise en**

œuvre. Les rapporteurs spéciaux successifs de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ont chaque année tenu à alerter sur ce problème qui a fortement perturbé les premières années de la réforme¹.

Ceci s'est traduit, dans un **premier temps, par une baisse de la productivité des agents** dans ce secteur, comme le montrent les chiffres de l'indicateur de performance 3.2 « Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent » du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission.

Tableau n° 1 : Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent

Année	Moyenne
2007	337
2009	403
2010	113
2011	493
2012	957
Prévision 2013	900
Cible 2014-2015	1 000

Source : réponses au questionnaire adressé à l'ONAC-VG

On constate que, après une **période de lancement** qui a suscité de **légitimes inquiétudes auprès du monde combattant**, au regard des chiffres, la reprise de cette activité apporte toute satisfaction.

On note ainsi que, selon l'indicateur de performance précité, après une année noire en 2010, **dès 2011 la productivité dans ce secteur était revenue au niveau d'avant réforme et qu'en 2012 on enregistre pleinement le gain de cette réforme.**

Par ailleurs, en données absolues, il faut constater qu'on est passé de **14 797 demandes de carte du combattant examinées en 2011 à 28 310 en 2012.** On pourrait ajouter que, dans le même temps, on est passé pour l'examen des demandes de titre de reconnaissance de la Nation de 18 497 en 2011 à 30 828 en 2012.

Il faut souligner que l'analyse des chiffres concernant la délivrance de la carte du combattant démontre que, si les cartes relatives aux conflits d'Afrique du Nord constituent encore la majorité des demandes examinées (16 349 en 2012) et des attributions (14 674 en 2012) de cartes, les **dossiers**

¹ Le développement de l'application est un problème qui est très vite apparu et a fortement inquiété le monde combattant. Après un début difficile, la mise en fonction du logiciel s'est poursuivie en 2011 et a occasionné trois mois d'indisponibilité pour les utilisateurs ce qui explique la période assez longue de baisse de la productivité. La situation avait conduit, au printemps 2011, à la mise en place d'un groupe de travail, présidé par le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, associant tous les acteurs concernés du ministère de la défense et de l'ONAC-VG.

relatifs aux OPEX prennent une part croissante de l'activité. Il s'agit pour 2012 de l'examen de 10 760 dossiers pour 8 897 attributions. En 2013, selon les informations communiquées pour les six premiers mois de l'année, près de 7 000 cartes avaient déjà été attribuées au titre des OPEX.

Cet élément est non négligeable dans la façon dont s'est organisé l'ONAC-VG car le pôle d'instruction constitué pour les OPEX trouve son sens dans la mesure où **les dossiers OPEX sont, de par les critères conduisant à l'attribution de la carte du combattant, souvent plus complexes à instruire.** Le fait que la productivité se soit améliorée malgré les difficultés soulevées et la hausse de la part des demandes de cartes OPEX valide le choix de l'organisation de l'ONAC-VG et en particulier de **la structure souple et originale que constitue le pôle cartes OPEX.**

b) Une gestion des retraites du combattant concluante

L'organisation qui prévaut pour la gestion au niveau de l'ONAC-VG de la retraite du combattant est encore plus probante que la précédente. La **réduction des intervenants** a, semble-t-il, permis une efficacité accrue dans ce domaine. La reprise a été assurée sans retard dans le traitement des dossiers.

L'informatisation du traitement des dossiers a été réalisée dans une application KAPTEL intégrée avec celle de traitement des cartes du combattant qui permet d'optimiser la saisie des dossiers et le suivi des ressortissants pour leurs demandes de retraite du combattant. Cette informatisation a permis d'améliorer les délais de traitement globaux des demandes de retraite et a étendu aux résidents à l'étranger les échanges électroniques de données avec le service des retraites de l'État.

Entre 2010 et 2012, ce sont 31 508 dossiers qui ont été instruits par l'Office et transmis au service des retraites de l'État pour leur mise en paiement.

Les données chiffrées de la productivité fournies par l'ONAC-VG démontrent que le **passage de cette mission à l'ONAC-VG correspond à une large amélioration des conditions de productivité des agents** ayant à instruire ces demandes.

Tableau n° 2 : Dossiers de retraite traités par agents

	2009*	2010	2011	2012
Nombre de dossiers de retraite du combattant traités par agent et par an	1 491	1 573	5 076	6 285

* Service assuré par la DSPRS

Source : réponses au questionnaire adressé à l'ONAC-VG

Comme pour le traitement des demandes de cartes et titres, **l'organisation retenue autour des cinq pôles d'instruction** coïncide avec une nette amélioration de la productivité alors même que le nombre de demandes reste important. Selon l'ONAC-VG, on peut estimer qu'à l'avenir l'adaptation des effectifs en charge des liquidations à l'évolution du volume et de la complexité des demandes de retraite à traiter sera facilitée par ce type d'organisation par pôles.

3. Une organisation par pôle dont la pratique s'est diffusée ces dernières années

La reprise de nouvelles missions intervient concomitamment au **développement d'une politique de mutualisation** autour de la constitution de « pôles » relatifs aux différentes missions.

a) Des pôles financiers interdépartementaux en mutation

À partir de 2006, des pôles financiers interdépartementaux chargés de la liquidation et du mandatement des dépenses ont été substitués aux régies de dépenses des services départementaux. **Ils sont aujourd'hui au nombre de six¹ pour quatorze agents concernés.** Les pôles situés dans les services départementaux ont ainsi une compétence qui s'étend sur dix à seize départements. Ainsi ce sont plus de 44 000 mandats qui ont été traités en 2012 par l'ensemble de ces pôles financiers.

Cette organisation rationnelle du suivi de la dépense des services départementaux a permis de s'organiser autour d'un **nombre limité d'agents à équiper et à former** pour l'utilisation de l'outil budgétaire et comptable dédié.

Cette organisation, selon les réponses apportées par l'ONAC-VG, est aujourd'hui **en cours de mutation pour prendre en compte la nécessaire mise en place d'une comptabilité en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP)** prévue par les décrets² du 7 novembre 2012 relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique. L'Office s'engage ainsi dans une démarche renforçant la mutualisation dans le domaine financier : il a expérimenté **depuis 2012 le transfert de l'activité des pôles financiers à l'ordonnateur au niveau central et à un service de liquidation-mandatement** placé auprès du comptable principal.

L'expérience a porté sur le transfert des pôles de Paris et du Rhône vers l'agence comptable principale. Concernant l'ancien pôle financier de Paris, l'expérience conduite en 2012 a permis une réduction importante des

¹ Bouches-du-Rhône, Calvados, Haute-Garonne, Moselle, Sarthe, services auxquels il faut adjoindre le Pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire localisé à Metz.

² Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique.

délais de traitement des dépenses passés de 8,35 jours en moyenne en 2011 à 3,2 jours en 2012. À son tour au 1^{er} janvier 2013, l'activité du pôle lyonnais a été transférée. Ces transferts ont entre autres permis de dégager un gain net en effectif de 2 équivalents temps plein (ETP).

Ces pôles précurseurs sont ainsi aujourd'hui engagés dans une refonte progressive qui permet de répondre aux récentes évolutions réglementaires. Le caractère souple de l'organisation instaurée depuis 2006 a facilité cette adaptation. L'avenir de ces pôles doit passer par la poursuite d'une **phase d'observation des retours d'expérience des transferts effectués récemment**.

b) Le renforcement des actions de mémoire autour de pôles efficaces

(1) La mission mémoire et la mise en place des « missions mémoire et communication »

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013 a **conforté l'implication des directeurs des services départementaux dans la mission mémoire** à mesure que les postes de délégués à la mémoire combattante étaient supprimés. Parallèlement, dès 2010, **dix-huit missions mémoire et communication¹ ont été mises en place** pour constituer autant de pôles ayant un ressort géographique allant de deux à huit départements.

Ces missions ont un double rôle :

- **développer des opérations et des supports de mémoire** au niveau de leur aire de compétence ;

- **assister techniquement les directeurs des services départementaux** dans le domaine de la mémoire et de la communication.

La mise en place de ce dispositif nouveau s'est traduite par une mutation des structures existantes tout en veillant à conserver le lien avec le passé. Ainsi, entre 2010 et 2012, 34 coordonnateurs mémoire et communication ont été recrutés parallèlement au départ de 54 anciens délégués à la mémoire combattante entre 2010 et 2011.

La volonté d'une **mutation souple et soucieuse de préserver l'expérience passée** est révélée par deux chiffres. D'une part treize des nouveaux coordonnateurs mémoire et communication en poste au 1^{er} septembre 2012 avaient précédemment exercé la mission de délégué à la mémoire combattante. Par ailleurs, dix-huit directeurs de services départementaux en poste aujourd'hui ont occupé un poste de délégué à la mémoire combattante.

¹ Les missions ont leurs effectifs localisés dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône, Calvados, Haute-Corse, Côte d'Or, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Loiret, Meuse, Nord, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, Rhône, Vienne. Une mission est bi-localisée dans les Ardennes et la Marne, une dernière se situe au siège parisien.

Ce changement d'échelle de la filière mémoire autour de ces nouveaux pôles a permis de développer des **projets de plus grande ampleur et des partenariats avec des acteurs institutionnels** que ne parvenaient pas nécessairement à toucher avec la même efficacité les anciens acteurs au niveau d'un seul département.

De même le nombre réduit de ces pôles permet de développer les échanges sur les **bonnes pratiques** ou les idées convaincantes que certains créent et que d'autres peuvent ainsi reprendre.

(2) La réussite de la mise en place du pôle d'entretien des sépultures de guerre et des hauts-lieux de la mémoire nationale

Concernant ce pôle déjà étudié par votre rapporteur spécial l'an passé, son jugement sur l'intérêt d'un tel regroupement n'a pas varié. Il faut rappeler cependant quelques données pour cette mission nouvelle qui, comme les chiffres le montrent, expliquent en particulier l'évolution des effectifs de l'ONAC-VG.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, à l'occasion de la reprise de cette activité par l'Office, a été retenue une **organisation favorisant l'harmonisation des pratiques sur le territoire national**, les gains de productivité et les économies de fonctionnement.

C'est autour d'un pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale à Metz compétent pour l'ensemble du territoire métropolitain que s'est effectuée la réorganisation.

Des gains d'effectifs au titre de l'entretien des nécropoles et hauts-lieux ont été rendus possibles par le regroupement des fonctions de coordination et de soutien.

Le transfert de cette compétence à l'ONAC-VG est **l'activité qui a pour le plus contribué à la croissance des effectifs constatée ces dernières années**. En effet l'ONAC-VG s'est vu originellement transférer l'équivalent des postes budgétaires correspondant à 230 ETP dont 5 pour la direction générale et 225 en services déconcentrés. Les effectifs physiques ont été transférés dès lors que les agents occupaient des postes exclusivement consacrés à l'entretien des sépultures de guerre et hauts-lieux. Tant en raison de l'accroissement des effectifs qui résulte du transfert de cette mission que des autres moyens d'intervention nécessaires à la réalisation de cette mission, on note que **ce nouveau pan de l'activité de l'ONAC-VG est venu significativement modifier la structure du budget de l'Office**.

Le travail de ce pôle est considérable dans la mesure où il est en charge de l'entretien, la rénovation et la garde des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire. Cette activité porte sur 265 nécropoles nationales, 2 133 carrés militaires, 7 hauts-lieux de la mémoire nationale et

7 cimetières alliés. La superficie concernée est de 3 396 683 m² dont 421 000 m² sont désormais entretenus de façon externalisée.

Par ailleurs il a été indiqué que la rationalisation des procédures se poursuit, en particulier sur le volet « **achats-marchés** » de manière à renforcer cette fonction par une meilleure coordination avec le département « achats-marchés » du siège. À l'heure où la préparation des grandes commémorations entraîne une forte activité de rénovation et d'entretien des nécropoles nationales cette prise en compte est à saluer.

c) Le rôle des pôles dans la réussite du transfert de nouvelles missions pour le droit à réparation

(1) Des pôles « Cartes et titres » qui répondent à la technicité accrue des missions

Avant la réforme, le traitement des demandes de cartes et titres était déjà de la compétence de l'ONAC-VG et les demandes provenant de l'étranger étaient confiées à des services départementaux dédiés. Pour faire face à l'augmentation des dossiers, en particulier en provenance d'Algérie, un élargissement du nombre de pôles de traitement des demandes de cartes et titres pour l'étranger a été opéré. Ainsi, ce dispositif a permis de résorber le retard de traitement des demandes de cartes des résidents en Algérie.

Compte tenu de la technicité de l'instruction des demandes de cartes et titres relatives à des services en opérations extérieures, des services départementaux ont été érigés en « pôles OPEX » et ont repris l'instruction de l'intégralité des dossiers correspondants.

Par ailleurs depuis le déploiement de l'application KAPTA pour le traitement des cartes et titres, et conformément à l'arrêté du 29 avril 2010 relatif aux caractéristiques de la carte du combattant, les cartes considérées sont éditées sous un nouveau format, type « carte de crédit », grâce à un équipement spécifique.

Le département de la direction générale en charge du contrôle des instructions de demandes de cartes et du secrétariat de la commission nationale de la carte du combattant a repris en 2012 la mission consistant à éditer les cartes du combattant et les courriers d'attribution ou de rejet. La centralisation au département de Caen de la production des cartes du combattant a permis d'assurer à la fois un meilleur niveau de formation des utilisateurs et une qualité optimale des cartes produites ainsi qu'une optimisation des coûts de production.

(2) Des pôles « Retraite » qui permettent une gestion souple

Jusqu'en 2009, chacune des dix-huit directions interdépartementales des anciens combattants liquidait les retraites des ressortissants résidant dans son périmètre géographique de compétence. Un service situé à Château-Chinon liquidait les demandes de retraite des résidents à l'étranger.

La reprise de la mission par l'ONAC-VG s'est accompagnée d'un **renforcement de la mutualisation de la liquidation**. Quatre pôles interviennent ainsi pour les résidents en France et un pôle gère les demandes des résidents de l'étranger. La **réduction du nombre d'intervenants** a facilité la formation des agents en charge des liquidations et a contribué à la réduction des effectifs.

Il convient enfin de souligner que l'organisation retenue par l'Office pour traiter les retraites du combattant est souple. Selon les informations recueillies auprès de l'ONAC-VG, cette organisation permet une réelle capacité d'adaptation à l'évolution du volume et de la complexité des demandes de retraite à traiter. Ainsi, par exemple, **le temps de travail des agents** en charge de la liquidation de la retraite du combattant au sein du pôle du département du Gard a été **en partie redéployé au profit d'autres missions en 2012 compte tenu des gains de productivité réalisés** et de la diminution du nombre de dossiers de retraite à traiter. Il est ainsi passé de 0,8 à 0,5 ETP travaillés dans ce pôle entre 2011 et 2012 alors que le nombre de retraites attribuées augmentait de plus de 21 % sur la période.

B. DES NOUVELLES MISSIONS QUI CONDUISENT À S'INTERROGER SUR LE MODE D'ORGANISATION DE L'ONAC-VG

Avec la reprise des missions nouvelles, il est apparu que le bon accomplissement des missions passait par un recours accru aux pôles et plus largement aux **structures mutualisées**. Face à cette nouvelle donne, on pouvait s'interroger sur le rôle et la permanence des services départementaux et assimilés.

1. La tentation de la remise en question du réseau départemental : quel devenir pour le réseau de proximité de l'ONAC-VG ?

Dès lors que dans le cadre d'au moins deux des missions essentielles de l'ONAC-VG - le droit à reconnaissance et à réparation et la mémoire -, les opérations de mutualisation des moyens humains au service d'une qualité améliorée du service avaient été mises en œuvre, il n'était pas interdit de se demander **jusqu'où pousser cet effort de mutualisation**.

Le maillage départemental de l'Office s'est révélé au fil des ans un facteur essentiel de la qualité du service de proximité offert par l'ONAC-VG à ses ressortissants. Ce maillage a été à plusieurs reprises conforté, que ce soit par la décision du comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 ou à l'occasion de la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013. **Le regroupement des services départementaux n'a jamais jusqu'alors été officiellement envisagé**.

Dans ce cadre il faut se pencher sur le réseau des services départementaux et le service rendu par ce dernier.

a) Un attachement du monde combattant au maillage territorial qu'il faut mettre en perspective

De l'ensemble des témoignages reçus, il ressort que le **monde combattant reste très attaché** à la notion de **service de proximité**. Les services départementaux et assimilés sont, aux yeux de beaucoup, ce qui représente le mieux ce service. Il apparaît clairement que, malgré certaines limites, liées parfois mais non nécessairement à des effectifs réduits, les réponses apportées par les services départementaux sont plutôt de qualité et offrent un **accueil** qu'il est permis de qualifier **d'attentif**. Ainsi, votre rapporteur spécial a souhaité percevoir directement l'accueil de ces services¹. De cette expérience, il ressort que tous les services contactés ont rapidement répondu et ont su renseigner les demandes aux questions posées. Dans sept cas sur dix la réponse était très satisfaisante, dans deux cas elle offrait un renseignement suffisant et dans un cas elle n'était pas en adéquation avec la question.

Cependant, **sans remettre en cause le service apporté** par les services départementaux, cette idée de service de proximité doit être nuancée sur plusieurs points.

En premier lieu, il convient de ne pas associer nécessairement **proximité et efficacité**. Comme on a pu le constater, ces dernières années un travail de regroupement par **pôles** a été effectué avec, à la clef, de réels gains de productivité et dans certains secteurs (cartes, retraite du combattant) un délai de traitement qui s'en est trouvé réduit.

Par ailleurs la notion de proximité doit être considérée comme relative au regard de deux principes :

- d'une part les services départementaux étant généralement placés dans la ville préfecture, la proximité s'entend toujours comme plus ou moins proche selon l'éloignement de celle-ci ;

- d'autre part les publics ressortissants ont, de par l'évolution de leur démographie, soit de plus en plus de difficulté à se déplacer quelle que soit la proximité de l'implantation physique du service, soit, pour les nouvelles générations de ressortissants une familiarité plus grande avec les systèmes de communication dématérialisés.

Ainsi, l'ONAC-VG et **l'expérience de permanences régulières hors des locaux de certains services départementaux** ont démontré que des organisations originales pouvaient répondre aux attentes des ressortissants en matière de proximité et de qualité du service rendu.

¹ Les services de la commission des finances ont procédé à plusieurs séries d'appels téléphoniques dans 10 services départementaux métropolitains comprenant entre 2,8 et 6 ETP (hors pôles) courant octobre 2013.

Par ailleurs, s'agissant des modalités de relations entretenues entre les ressortissants ou les usagers et les services départementaux, il semble que, pour l'essentiel, **les échanges sont réalisés par le biais d'un contact indirect** (appel téléphonique, courrier, courriel). Selon les données issues des éléments transmis pour un service départemental et un service d'Afrique du Nord¹, on peut ainsi constater qu'en 2012, **les visiteurs** (et non les visites notion plus restrictive) auprès des services de l'ONAC-VG représentaient **entre 13 % et 15 % des échanges de l'échantillon** entre les services de proximité et les usagers.

Sans qu'il soit possible d'en généraliser les enseignements, pour des raisons sur lesquelles il faudra revenir, ces données constituent néanmoins un intéressant indicateur du rapport que l'utilisateur entretient avec le service de proximité.

Il résulte de ces éléments que les services départementaux et assimilés remplissent de façon satisfaisante le travail qui leur est confié mais qu'ils sont **particulièrement attendus dans un rôle d'accueil et d'orientation des usagers et requérants**. Cette fonction de « **guichet unique** » correspond très exactement à ce vers quoi se destinait l'ONAC-VG et, particulièrement, ses services déconcentrés.

Il semble que sous le bénéfice d'améliorations pouvant être apportées, **il ne convient pas de remettre en cause le principe d'un maillage territorial**. Celui-ci devra cependant être évalué dans les années à venir en fonction des nouveaux comportements des usagers (en particulier leur recours aux procédures dématérialisées) et des nouveaux services que pourrait leur proposer l'Office.

b) La difficile question des effectifs des services départementaux

Les efforts consentis par les services départementaux, selon les données transmises concernant les effectifs de 99 services départementaux et d'outre-mer de l'ONAC-VG sur la période 2008-2013, montrent une **réelle réduction des effectifs**.

Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2013, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) est passé, pour l'ensemble de ces structures, de 546,5 à 440,85. Si on prend en considération les effectifs consacrés aux **missions hors pôles**, les données sont encore plus marquées puisqu'on passe sur la même période **de 533,5 ETP à 396,8 ETP, soit une contraction de plus du quart des effectifs en cinq ans**.

¹ Selon des données collectées pour le service de la Marne en 2012 pour un nombre de visiteurs de 2 231 recensés, il fallait mettre en rapport 5 164 appels téléphoniques et une estimation établie sur une moyenne de 3 795 courriers et 5 060 courriels. Sur la même année pour le service d'Alger, il fallait compter pour 26 883 visiteurs, 21 216 courriels reçus, 47 386 appels téléphoniques et 56 405 courriers et télécopies. On pourrait y ajouter les 57 406 visites sur le site Internet.

Il s'agit là de la preuve que des efforts substantiels ont été réalisés par l'Office, concomitamment à l'absorption de nouvelles missions et à la démonstration de sa capacité à accueillir les demandes des ressortissants qui avaient développé d'autres habitudes avec les anciens services de la DSPRS.

Cependant la cible du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013, fixant à **trois agents** (dont le directeur départemental) **l'effectif minimal d'un service départemental**, n'est actuellement pas toujours respectée. En effet, en prenant comme référence les effectifs au 1^{er} janvier 2013, on constate ainsi que **dix services sont en dessous de ce seuil** et que trente-trois autres respectent au plus juste cette préconisation.

Les tensions sur les effectifs ont des répercussions, au-delà du degré d'engagement des personnels, à deux niveaux :

- concernant la politique d'ouverture des services, on constate que les jours et plages d'ouverture au public varient selon le département. La direction générale de l'ONAC-VG, interrogée sur la question, précise cependant qu'en dehors de ces plages horaires les ressortissants peuvent être reçus sur rendez-vous ;

- par ailleurs, un effectif réduit rend plus complexe la gestion des ressources humaines et, notamment, les droits à congés, les absences ou les pics d'activité.

2. Un effort qui a favorisé le développement des pôles

L'ONAC-VG a donc continument réduit ses effectifs, à **périmètre croissant**. Cependant, cette diminution a porté essentiellement sur les services départementaux et assimilés hors pôles. En effet, la structuration de l'ONAC-VG par pôle s'est développée ces dernières années et des agents peuvent être **affectés, à temps plein ou non, à des tâches dépassant celles du seul service départemental**.

Si on prend en considération les chiffres des effectifs des pôles situés au sein des services départementaux **entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2013, on constate que l'on passe de 13 ETP à 44 ETP**.

Les pôles interdépartementaux doivent, sur le fondement de cette expérience, être chargés d'autres missions à l'avenir.

3. Vers une distinction accrue du travail entre un « front office » et un « back office » ?

La mise en place de pôles d'intervention susceptibles de **prendre en charge à distance le traitement de dossiers** et éventuellement d'assister un service en difficulté a été expérimentée de façon concluante. Un tel dispositif n'est cependant **pas en l'état transposable à l'accueil de proximité** proprement dit.

Cet accueil nécessite une bonne maîtrise des différents dispositifs gérés par l'Office et des procédures de traitement de dossiers associant souvent plusieurs directions ou services du ministère de la défense ainsi que les partenaires importants que sont les associations. Il nécessite ainsi le recours à **des agents formés et informés** qui connaissent au mieux la situation à un échelon localisé.

Ainsi, l'organisation telle qu'elle s'est dessinée en quelques années conduit à observer **un renforcement de la distinction** entre deux types d'intervenants.

Des intervenants généralistes qui sont au contact des ressortissants de l'ONAC-VG et, plus généralement, du grand public. Ils jouent également un rôle d'intermédiaire avec les autres services de l'ONAC-VG ou d'autres organismes au service des anciens combattants. Il s'agit des services départementaux ou assimilés.

Des intervenants spécialisés qui n'ont pas vocation à être en contact direct avec les requérants mais qui doivent travailler à partir des éléments qui leur sont fournis en priorité par l'intervenant généraliste. Il s'agit du pôle.

S'opère ainsi, presque naturellement, une distinction entre ce qu'on qualifie, dans d'autres secteurs d'un « *front office* » et d'un « *back office* » et, pour l'ensemble des tâches qui pourraient être confiées à l'ONAC-VG à l'avenir, le **développement de pôles** au sein des services départementaux constitue une formule intéressante.

Il est à la fois gage de bonne gestion et participe de la **pérennisation de l'implantation des services de l'ONAC-VG**.

La complémentarité entre ces deux types d'intervenants doit être soulignée : en effet les pôles n'ont pu développer une réelle efficacité que dans la mesure où un premier intervenant joue un salutaire rôle de filtre.

Recommandation n° 1 : Privilégier dans les secteurs de compétence de l'ONAC-VG le fonctionnement par pôle. Opérer une distinction renforcée entre un « *front office* » autour des services de proximité remplissant un rôle d'accueil, de facilitation et d'orientation et un « *back office* » autour de pôles instructeurs. Ces pôles peuvent, comme actuellement, rester déconcentrés afin de préserver une implantation large de l'ONAC-VG et minimiser certains coûts. Conserver un maillage territorial adapté en renforçant les missions de l'ONAC-VG.

II. UNE SAINTE GESTION DU BUDGET PRINCIPAL

L'étude des données budgétaires de l'ONAC-VG peut s'avérer complexe à analyser et comparer pour trois raisons qu'il faut commencer par rappeler :

- d'une part le budget de l'Office se compose **d'un budget principal** qui reprend les crédits liés à l'activité de la direction générale, des services départementaux et collectivités d'outre-mer, des services d'Afrique du Nord ainsi que du pôle d'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire et de **dix-huit budgets annexes pour chaque établissement médico-social** ;

- d'autre part, **le périmètre des interventions de l'ONAC-VG ayant fortement évolué depuis 2010**, les comparaisons sur les cinq dernières années ne peuvent pas être totalement pertinentes ;

- enfin les règles de présentation budgétaire ont amené, depuis le budget 2012, à **ne plus faire figurer dans le budget de l'ONAC-VG les crédits de titre 6, crédits d'intervention, correspondant au paiement des différents dispositifs d'indemnisation** des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale. Ces crédits sont inscrits en loi de finances chaque année sur le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Le budget général de l'ONAC-VG regroupe donc l'ensemble de ses actions, hors les missions d'hébergement et de reconversion professionnelle qui apparaissent au travers de dix-huit budgets annexes qui sont attachés à chaque établissement médico-social.

A. DES RECETTES PEU DYNAMIQUES

Comme établissement public opérateur de l'État chargé de missions de service public, **l'Office perçoit l'essentiel de ses recettes nettes des versements qui lui sont faits par l'État** à la fois pour les charges de service public et pour mener ses politiques.

Tableau n° 3 : Principaux éléments de recette du budget principal de l'ONAC-VG 2008-2012

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes nettes/Produits	203,60	194,56	194,01	209,66	98,47¹
Dont subventions d'exploitation	198,28	190,11	188,03	195,99	84,20
Dont subventions et dotations de l'Etat	196,73	189,01	182,24	192,20	81,06
Dont dépenses d'indemnisations liées aux dispositifs du programme 158	138,90	128,86	106,82	109,81	
Dont recettes de l'œuvre du Bleuet de France	1,40	1,02	0,62	1,68	1,24
Subventions d'exploitation / recettes (en %)	97,39	97,71	96,92	93,48	85,51
Dont produits de gestion courante	3,45	3,80	5,16	3,08	3,95

Source : commission des finances à partir des comptes financiers de l'ONAC-VG pour les années 2007 à 2012 et les rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement pour les années 2007 à 2012

1. L'essentiel des ressources provient de l'État

Comme l'illustre le tableau 3 relatif aux recettes de l'ONAC-VG, l'essentiel de ses ressources provient des **subventions d'exploitation qu'il perçoit principalement de l'État**. Ainsi, quand on regarde le rapport entre les recettes nettes et les subventions d'exploitation, on constate que ces dernières, qui représentent **en moyenne plus de 90 % des recettes de l'établissement**, suivent ces dernières années une légère pente décroissante.

Il faut cependant observer ces différents chiffres avec prudence car les dépenses liées au programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale » ne sont plus inscrites au budget de l'ONAC-VG depuis

¹ Ce « décrochage » constaté entre 2011 et 2012 s'explique principalement par le fait que les crédits d'intervention inscrits en loi de finances chaque année sur le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ne sont plus retranscrits dans le budget de l'Office tout en continuant à être gérés par celui-ci.

l'exercice 2012. Par ailleurs, le **niveau relativement bas de ce ratio, en 2012, (85,51 %)**, trouve en partie à s'expliquer par des reprises de provisions relativement élevées, à hauteur de 8 millions d'euros, au cours de cet exercice.

L'essentiel des recettes est ainsi issu de la **subvention pour charge de service public** votée dans le cadre de la loi de finances initiale. Cette subvention est difficilement analysable, tant le périmètre de l'action de l'opérateur a évolué. Cependant, pour prendre la mesure de l'importance de cet abondement, celle-ci s'est établie, en **2012, à 57,63 millions d'euros**. En tentant une analyse de sa progression entre 2010 et 2012, on constate qu'elle augmente de 1,92 million d'euros, soit une inflation limitée de **3,42 % en deux ans**.

On constate, par ailleurs, que l'évolution des recettes croissante et régulière de ces dernières années correspond à la **subvention d'action sociale** votée dans le cadre de la loi de finances et dont l'objet est d'abonder le budget de l'ONAC-VG afin qu'il puisse accentuer sa politique d'aides et de secours envers ses ressortissants. Ainsi, cette augmentation de recettes, qui passent en 2010 de 19,3 millions d'euros à 22,1 millions en 2012, selon les données contenues dans les documents budgétaires de l'État, est la conséquence directe de **la politique décidée par l'État en la matière**.

2. Des ressources symboliquement importantes : l'œuvre du Bleuet de France

Il faut relever dans les recettes complémentaires le produit de **la collecte de l'œuvre du Bleuet de France**, association loi de 1901, qui s'établissait, en **2012, à 1,24 million d'euros**. Cette association, créée en 1916, recueille chaque année d'importants fonds par ses campagnes de collecte à l'occasion des commémorations des grandes dates de notre mémoire combattante, principalement le 8 mai et le 11 novembre.

Les fonds ainsi réunis sont gérés et inscrits au budget général de l'ONAC-VG et sont destinés à intervenir dans deux secteurs : l'abondement des crédits de solidarité et la participation aux actions de mémoire. Cette **participation au budget de l'ONAC-VG est significative et symbolique**.

En effet, en abondant régulièrement son budget à hauteur de plus d'un million d'euros, le bleuet de France participe à un effort au service de la mémoire et des ressortissants. Au-delà, l'organisation de ces collectes est l'occasion d'actions qui mettent **en avant l'existence et le rôle de l'ONAC-VG**. De telles campagnes participent au **développement et au maintien du lien entre les citoyens et la mémoire combattante**.

On peut souhaiter également que cette œuvre progresse encore et que, à l'instar de ce que nous observons chez nos voisins britanniques et les ressortissants du Commonwealth qui arborent le coquelicot, à l'approche des

grandes dates de notre histoire commémorative, nous voyions davantage le bleuet fleurir.

Le budget général de l'Office est également abondé par des produits de gestion courante qui se maintiennent sans réelle dynamique à un niveau compris **entre 3 millions et 4 millions d'euros selon les années**. On y retrouve en particulier le produit de la gestion des indemnités du programme 158 (pour 0,51 million d'euros en 2012).

Ainsi, la structure des recettes du budget de l'ONAC-VG n'appelle pas de remarque particulière dans la mesure où **l'État a su maintenir un niveau d'accompagnement satisfaisant de l'opérateur** ces dernières années.

Pour autant, la situation budgétaire du pays appelant chaque acteur à faire des efforts, il faut considérer que **le niveau important d'abondement de l'État au budget de l'Office impose un devoir de rigueur dans la gestion de ses dépenses**.

B. UNE RÉELLE VOLONTÉ DE MAITRISER LES DÉPENSES

Quelques chiffres permettent de qualifier la situation de l'Office et de proposer quelques pistes pour l'avenir.

Tableau n° 4 : Principaux éléments de dépense du budget principal de l'ONAC-VG 2008-2012

(en millions d'euros)

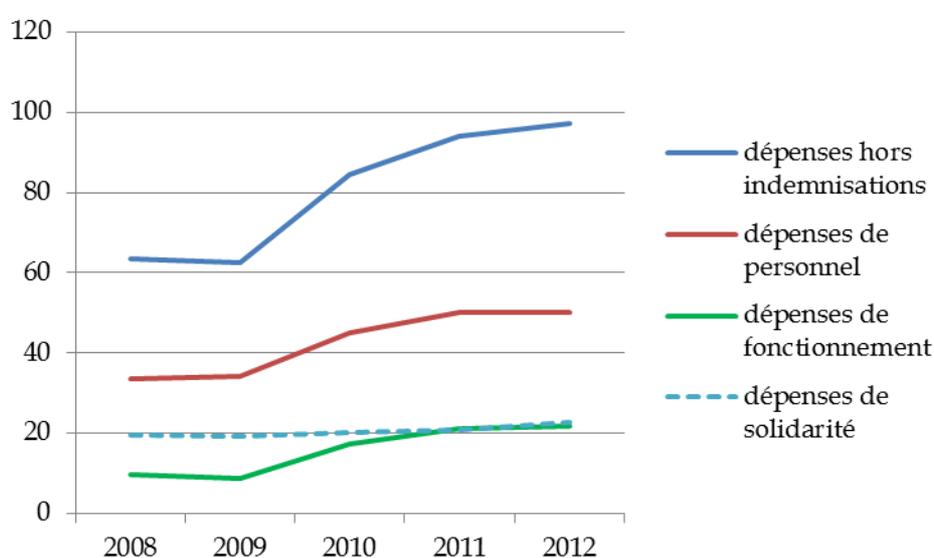
	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses nettes /charges	202,31	191,43	191,33	203,98	97,22
dépenses hors indemnités du programme 158	63,41	62,57	84,51	94,17	97,22
dont dépenses de personnel	33,45	34,25	44,96	49,93	50,11
dépenses de personnel / dépenses hors indemnisation (en %)	52,75	54,74	53,20	53,02	51,54
dont dépenses de fonctionnement courant	9,71	8,78	17,30	21,09	21,72
dont dépenses de solidarité	19,45	19,06	20,28	20,78	22,71
Niveau du fonds de roulement	23,89	25,47	34,5	40,45	39,18

Source : commission des finances à partir des comptes financiers de l'ONAC-VG pour les années 2007 à 2012 et les rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement pour les années 2007 à 2012

1. Une augmentation des dépenses liée à la reprises des missions

Le graphique ci-après montre clairement que **la courbe des dépenses** de l'ONAC-VG, hors indemnités associées au dispositif du programme 158, **évolue en fonction des nouvelles missions qui ont été confiées à l'Office.**

Graphique n° 5 : Évolution des principales catégories de dépense du budget principal de l'ONAC-VG 2008-2012



Source : commission des finances à partir des comptes financiers de l'ONAC-VG pour les années 2007 à 2012 et les rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement pour les années 2007 à 2012

La **rupture** intervient en **2010** et correspond à **l'année de reprise de l'essentiel des nouvelles missions** avec une poursuite de la montée en puissance en 2011 et 2012. Cependant, il faut remarquer :

- que le montant **des dépenses globales** a interrompu sa phase de progression et s'oriente vers une stabilisation ;
- que la courbe de l'évolution des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement reflète cette évolution.

2. Une réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement

Entre 2010 et 2011, **les dépenses de fonctionnement ont certes augmenté de 22 %**, passant de 17,3 à 21,09 millions d'euros, mais cette augmentation doit être doublement relativisée.

En effet, elle est due, pour 1,5 million d'euros, à la **montée en puissance des dépenses liées au pôle d'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux de mémoire** et, pour 0,9 million, à la reprise des activités des trois services d'Afrique du Nord. Si on considère l'évolution entre 2011 et 2012, on constate que cette augmentation des dépenses de fonctionnement ralentit grandement. On passe en effet de 21,09 millions d'euros en 2011 à **21,72 millions en 2012 (+ 3 %)**.

Si, en revanche, on isole les dépenses hors pôle des sépultures de guerre de Metz, ces dépenses de fonctionnement diminuent même entre 2011 et 2012 de 2,7 millions d'euros.

On constate que les **dépenses qui ont tendance à augmenter** entre 2010 et 2012 sont **celles sur lesquelles on peut estimer que le gestionnaire a le moins de prise**. Il en va ainsi des dépenses d'énergie (électricité, gaz, carburant) qui augmentent fortement, entre 2010 et 2012, de 0,49 million à 0,56 million d'euros.

À l'inverse, les dépenses pilotables baissent. À titre d'exemple, les dépenses de fournitures administratives varient, sur la même période, de 0,72 million à 0,57 million d'euros.

Si on analyse l'évolution des dépenses de fonctionnement courant, **hors dotations aux amortissements et provisions**, et en neutralisant les dépenses liées au pôle des sépultures de guerre et hauts lieux de mémoire de Metz ainsi que les dépenses des services d'Afrique du Nord, et pour reprendre une comparaison entre deux exécutions avant et après réforme en 2008 et 2012, on constate que ces dépenses de **fonctionnement courant** sont passées de 7,94 millions d'euros en 2008 à **6,82 millions en 2012** soit, à **périmètre constant, une diminution de 14 % sur la période 2008-2012**.

Ainsi, après la reprise d'activités nouvelles qui ont pu bouleverser un rythme de croissance normal des dépenses de fonctionnement, et en particulier la reprise des activités liées à l'entretien et la rénovation des sépultures de guerre, l'analyse des dépenses de fonctionnement conduit à faire le constat d'une **gestion responsable**.

Il faut noter, à ce titre, que l'opérateur a participé, dès 2011, au **programme interministériel AIDA** initié afin de professionnaliser la commande publique, de développer les bonnes pratiques et de réduire le coût des achats.

Par ailleurs, en 2013, l'Office s'est fixé de **nouveaux objectifs** afin de mieux maîtriser encore les dépenses de fonctionnement. Outre la reprise de bonnes pratiques issues d'AIDA, il s'agira également de **recourir de façon plus importante à l'union des groupements d'achats publics (UGAP)**.

3. D'importants efforts sur l'immobilier de l'ONAC-VG

L'analyse du compte financier sur ces trois dernières années conduit à constater une évolution satisfaisante de **la gestion des dépenses immobilières**.

En effet, l'Office et, essentiellement, son réseau déconcentré occupent des surfaces importantes. Ainsi, en 2012, **17 659 m² étaient occupés par les services déconcentrés de l'ONAC-VG** pour une surface utilisée pour le siège équivalent à 2 578 m² (Hôtel national des Invalides et services de Caen).

En agrégeant les **dépenses liées aux charges immobilières** hors immobilisations, on passe, en 2010, de 2,59 millions d'euros à 2,87 millions en 2011 et **2,92 millions d'euros en 2012**. On constate ainsi que la progression régulière mais **ralentie sur les deux dernières années** est essentiellement due à l'augmentation des charges locatives et de copropriétés ainsi que des dépenses d'énergie.

En effet, les dépenses liées aux seules **locations immobilières** passent de 1,02 million d'euros en 2010 à 1,06 million en 2011, puis à **0,98 million en 2012**. Ceci tend à montrer qu'une **attention réelle** est portée, ces dernières années, à cette question. Ceci doit être souligné à l'heure où des normes viennent encadrer plus strictement l'utilisation des surfaces des locaux mis à disposition de nos administrations.

Ainsi, en analysant les données concernant les services départementaux de l'ONAC-VG et ceux des collectivités d'outre-mer (hors services d'Afrique du Nord) on constate qu'au 1^{er} janvier 2013, 16 281 m² sont occupés par 440,85 ETP, soit une moyenne de près de **37 m² utilisés par équivalent temps plein**.

On peut rappeler que l'ordonnateur, à plusieurs reprises, a rappelé que la **cible des 12 m² par agent** doit être prise en compte, dans la mesure du possible, **dès lors que des changements de locaux de certains services interviendraient**.

Il faut considérer le résultat de 37 m² par agent à l'aune de plusieurs données.

En premier lieu, cet indicateur est une **moyenne nationale qui recoupe des situations locales très diverses** et des prix au mètre carré qui peuvent varier fortement, les petites surfaces n'étant pas toujours les moins chères.

En outre, il faut rappeler que ces dernières années, l'ONAC-VG a rationalisé la localisation de plusieurs de ses services mais qu'en parallèle, en cinq ans, les effectifs des services départementaux et assimilés sont passés de 546,5 ETP en 2008 à 440,85 ETP en 2013. **Cette diminution n'est pas sans impact sur le ratio de mètres carrés par agent** qui a nécessairement tendance

à augmenter si la nature des locaux n'évolue pas directement avec l'évolution des effectifs. Ceci n'est en effet pas automatique et parfois même pas souhaitable. Par ailleurs il ne faut pas oublier que la présence d'un local technique ou d'une salle de réunion est également légitime pour chaque service.

De même, il ne faut pas perdre de vue que l'une des spécificités de ces services est de **recevoir du public**.

Ainsi, au regard de ces différents éléments de lecture, la surface moyenne constatée, si elle peut être certainement **améliorée**, doit être considérée comme **encourageante** tant au regard des mutations récentes de l'Office que de l'affectation des locaux.

La première analyse doit être complétée par une analyse plus poussée des **différents types de locaux utilisés par les services** départementaux et les services des collectivités d'outre-mer de l'ONAC-VG et d'Afrique du Nord. Celle-ci peut offrir des pistes de réflexions aux gestionnaires de l'ONAC-VG. Ainsi, sur les 103 services recensés en 2013, les localisations étaient les suivantes :

Tableau n° 6 : Implantation des services de l'ONAC-VG

	Nombre de services concernés en 2013	Surface moyenne occupée par ETP en m ²
Préfectures	6	27,7
Bases de défense	13	31,9
Cités administratives	25	33,8
Autres immeubles de l'État	8	34,7
Locations	39	38,6
Biens propres	12	46,1

Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire adressé à l'ONAC-VG

Votre rapporteur spécial a ainsi pu élaborer une moyenne d'occupation par agent selon le mode d'occupation des différents services. Il en ressort que **les services qui privilégient les solutions mutualistes des équipements publics sont ceux qui sont les plus économes** en mètres carrés utilisés.

Cette conclusion doit être affinée à l'aune des **nombreuses mutations intervenues ces dernières années** dans les services départementaux et assimilés. **En quatre ans, on recense ainsi quarante déménagements de ces services** (treize en 2010, onze en 2011, sept en 2012 et neuf en 2013).

Ces données montrent que l'opérateur a réagi rapidement et substantiellement. Elles peuvent encore être complétées par des informations relatives à la transformation du parc immobilier :

Tableau n° 7 : Changements intervenus entre 2010 et 2013 dans les localisations des services de l'ONAC-VG

Implantation	Locaux déménagés	Locaux emménagés	Évolution
Préfectures	2	6	+ 4
Bases de défense	3	10	+ 7
Cités administratives	13	10	- 3
Autres immeubles de l'État	6	6	0
Locations	14	6	- 8
Biens propres	2	0	- 2

Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire adressé à l'ONAC-VG

On constate que **les modes d'occupation les moins consommateurs en mètres carrés sont ceux qui ont été privilégiés** dans le choix des nouvelles localisations : préfectures (+ 4), bases de défense (+ 7). A l'inverse ceux qui sont surreprésentés dans les niveaux d'occupation les plus élevés sont en diminution : locations (- 8), biens propres (- 2).

Pour aller plus loin, on peut relever que, même dans le cas des biens les plus consommateurs de surface (les biens appartenant à l'Office), certains de ces locaux, comme ceux de Paris et de Marseille qui sont parmi les plus importants patrimoines immobiliers avec, respectivement, 410 m² et 423,8 m², **ont développé une mutualisation de leurs biens**. Ainsi, ces deux implantations, depuis 2010, ont accueilli les agents de la direction des ressources humaines du ministère de la défense en charge des expertises médicales, cette direction n'ayant pas de services déconcentrés.

En se penchant sur les **dépenses de gestion des locaux** de l'ensemble des services déconcentrés, on constate par ailleurs que les dépenses totales de gestion sont passées de **2,285 millions d'euros en 2008 à 2,350 millions d'euros en 2012** (2,437 millions en intégrant les services du Maghreb et en ne neutralisant pas l'impact de la reprise des établissements d'Afrique du Nord), soit une **progression minime de 2,84 % sur cinq ans**.

En considérant l'évolution des coûts liés à l'immobilier en France sur cette même période, il faut saluer l'important effort de maîtrise de ces coûts réalisé par l'Office.

Par ailleurs, à partir des données collectées pour l'ensemble des départements sur la base des vingt-quatre mutations intervenues en 2010 et 2011 pour lesquelles nous disposons de données définitives quant aux coûts de gestion entre 2008 et 2012, on note que **dans vingt cas sur vingt-quatre ce changement a correspondu à une diminution des frais de gestion**.

Le service départemental du Loir-et-Cher semble illustrer ce souci de bonne gestion et d'adaptation des surfaces utilisées. Déménagé une première fois en 2010 pour passer d'un bâtiment du domaine de l'État à la préfecture, il a effectué un déménagement interne à la préfecture en 2012 en minimisant à chaque fois ses coûts de gestion. Ainsi, les frais de gestion des locaux ont été diminués de moitié entre 2010 et 2012 (de 10 946 euros à 5 500 euros). Si l'on se réfère aux coûts de gestion de 2008 (16 817 euros), les coûts ont même été divisés par trois.

La comparaison entre anciens et nouveaux locaux met en évidence l'intérêt de la réduction des surfaces, qui permet aussi **d'abaisser leurs coûts de gestion**.

Le **coût annuel moyen s'établit ainsi à 142 euros/m²** pour des surfaces utilisées qui sont raisonnables dès lors que l'on considère les besoins en matière d'accueil et de salles de réunions. Par comparaison le coût moyen des localisations en préfecture s'établit à 90 euros/m².

Dans ces conditions, concernant les locaux occupés par l'ensemble des services déconcentrés, **le rapporteur ne peut qu'encourager l'ONAC-VG à poursuivre la politique entreprise depuis quelques années**.

Concernant enfin les **locaux de la direction générale**, il faut relever deux éléments satisfaisants. En premier lieu, les 1 833 m² de locaux du siège parisien aux Invalides font l'objet, en 2014, d'un déménagement en interne qui doit réallouer à la baisse la surface mise à disposition.

Ainsi, **l'opération de relogement s'inscrit dans le cadre d'une opération immobilière plus large concernant l'Institution nationale des Invalides (INI)**. Le siège de l'ONAC-VG sera relogé en façade de l'Hôtel national des Invalides et libèrera des locaux qui pourront permettre l'extension de l'INI.

Cette opération ne concernera pas l'agence comptable principale de l'ONAC-VG, qui restera implantée dans les locaux actuels. La salle des serveurs restera également implantée dans les locaux actuels mais en s'inscrivant dans l'optique, là encore, d'une mutualisation avec les services de l'INI.

Au total, les locaux nouvellement utilisés par l'ONAC-VG devraient représenter **une surface de 1 180 m²**, soit une **réduction très significative de la surface utilisée**.

Pour le cas du département de Caen, où 745,4 m² sont occupés par une trentaine d'agents, ces locaux doivent être considérés comme la reprise d'anciens locaux de la DSPRS qui n'ont pas été initialement choisis par l'ONAC-VG. On peut imaginer que, dans le cadre des relocalisations entreprises, l'opportunité d'un changement pourra être étudiée.

4. Un fonds de roulement qu'il faudra réévaluer à la baisse

Alors que le compte financier pour 2012 fait apparaître un fonds de roulement net global de **39,18 millions d'euros**, ce fonds était de 39,6 millions d'euros au 1^{er} janvier 2013. À titre de comparaison, le budget principal de l'Office s'établissait en 2012 à 98,46 millions.

Interrogée à ce sujet, la direction générale a reconnu que ce fonds de roulement pouvait dépasser ce qu'il est raisonnable de prévoir pour assurer une saine gestion d'un opérateur, soit, pour l'ONAC-VG et, selon des sources concordantes, six semaines de fonctionnement.

En observant l'évolution de ce fonds sur les cinq dernières années, on remarque qu'il a **nettement augmenté à partir de 2010**, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le décrochage constaté à partir de 2010 est justifié par **les difficultés que le pôle en charge des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire** implanté à Metz **a rencontrées pour consommer l'ensemble des crédits délégués à cette mission**. Dans le cadre du contrôle conduit en 2012 sur l'état d'avancement du programme de rénovation des sépultures dans le cadre des commémorations de la Première Guerre mondiale, ce point avait déjà été relevé. Pour ce seul programme pluriannuel, qui n'épuise pas l'ensemble des moyens alloués au pôle, pour les années 2010 et 2011, plus de 4 millions d'euros n'avaient pu être consommés.

Par ailleurs, le fonds de roulement permettrait également en cas de cession des établissements médico-sociaux **d'absorber un déficit global de ces établissements** qui s'établit, selon les chiffres fournis, à 5,8 millions d'euros.

De plus, ce fonds de roulement est présenté comme une ressource de **trésorerie** afin d'assurer les décaissements nécessaires avant le versement des différentes subventions de l'État dans le cas où elles seraient versées **de façon tardive**.

Après vérification faite auprès de la tutelle de l'ONAC-VG, il s'avère qu'en effet, un retard de versement de la première tranche de la dotation à l'ONAC-VG de sa subvention pour charge de service public a été constaté en 2013. Celle-ci a été versée le 2 mai 2013 contre, un an auparavant, le 7 mars 2012. Cependant, ce retard se justifiait par le refus *a priori* légitime du contrôleur budgétaire et ministériel d'apposer son visa à la décision du versement de la subvention afin d'obtenir l'ensemble des pièces nécessaires à son contrôle. Par ailleurs, ce cas évoqué s'étant produit cette année, il n'est **pas nécessairement pertinent pour justifier a posteriori le montant du fonds de roulement en 2012**.

Enfin, le ministre délégué chargé des anciens combattants a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il avait lui-même demandé à la direction générale de l'ONAC-VG de **veiller à un niveau de fonds de roulement élevé afin de préserver l'avenir de l'opérateur.**

Dans cette situation, tant conjoncturelle que structurelle, on peut comprendre le montant actuel de ce fonds de roulement. Cependant, **pour l'avenir**, il serait toutefois utile qu'**une réduction puisse être engagée dès lors que certaines des contraintes évoquées pour justifier son montant n'existeraient plus.** On pense en particulier à la situation des établissements médico-sociaux.

<p>Recommandation n° 2 : Fixer dans le cadre du prochain COP le cap d'un ajustement à la baisse du fonds de roulement de l'ONAC-VG en fonction de l'évolution à venir de la structure de l'établissement.</p>
--

C. UNE MAÎTRISE DES EFFECTIFS QU'IL FAUT SALUER

Le double réseau qui existait entre la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et l'ONAC-VG a pris fin entre 2010 et 2011. Selon les chiffres apportés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense qui exerce également la tutelle effective de l'ONAC-VG, sur la période allant de 2008 à 2011, cette réorganisation a permis la **réduction nette globale de 665 emplois** et s'est traduite par le **transfert de 734 postes** en direction d'autres services ministériels et d'opérateurs, dont l'ONAC-VG.

Conséquence de cette reprise de nombreuses missions par l'ONAC-VG depuis 2010, la variation constatée des effectifs doit être analysée en fonction des missions traditionnelles de l'Office - qu'il exerçait avant les transferts liés à la disparition de la DSPRS - afin de comprendre les efforts réalisés par l'opérateur depuis quelques années.

Tableau n° 8 : Variation des effectifs de l'ONAC-VG hors établissements médico-sociaux entre 2008 et 2012

(en ETPT)

		Effectifs moyens réalisés 2008	Effectifs moyens réalisés 2012	Variation par rapport aux effectifs réalisés 2008
Missions "traditionnelles"	Siège	124,60	116,53	- 8,07
	Services départementaux	534,32	447,55	- 86,77
	Sous-total	658,92	564,08	- 94,84
Nouvelles missions	Siège		31,60	31,60
	Services départementaux		6,65	6,65
	Services d'Afrique du nord		67,92	67,92
	Entretien des sépultures de guerre et hauts-lieux de la mémoire nationale		215,75	215,75
	Sous-total		321,92	321,92
TOTAL	Siège	124,60	148,13	23,53
	Services départementaux	534,32	454,20	- 80
	Services d'Afrique du nord		67,92	67,92
	Entretien des sépultures de guerre et hauts-lieux de la mémoire nationale		215,75	215,75
	Total	658,92	886,00	227,08

Source : réponses au questionnaire adressé à l'ONAC-VG

On constate que l'Office porte près de la moitié des transferts indiqués dans le cadre de la réforme achevée. En considérant les équivalents temps plein travaillés (ETPT) réalisés entre 2008 et 2012, les effectifs augmentent de 227,08 ETPT. Cependant, ce chiffre doit être lu à l'aune **des missions nouvelles** qui ont été **absorbées** par l'Office.

Ainsi, parmi les activités reprises par l'ONAC-VG, on retrouve essentiellement trois blocs : la mission d'entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire avec près de 216 ETPT, la reprise des services d'Afrique du nord avec près de 68 ETPT et la reprise, pour une trentaine d'emplois, des services de Caen devenus une structure déconcentrée de la direction générale.

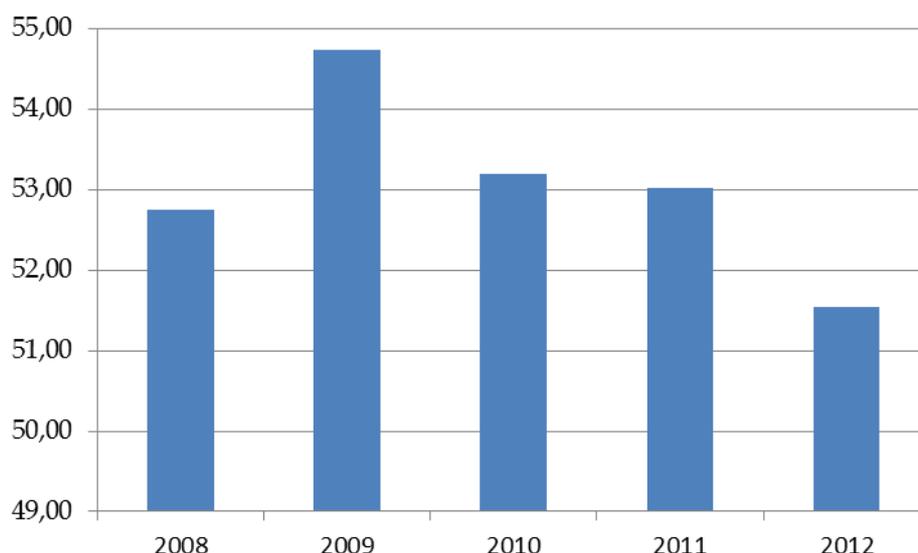
Ainsi, pour les missions « traditionnelles » ou de pré-réforme de l'Office, on passe, entre 2008 et 2012, de 658,92 ETPT à 564,08, soit une diminution de **14,4 %**, qui constitue un **effort très significatif**.

Cet **effort** a été **porté** principalement et proportionnellement davantage par **les services départementaux et d'outre-mer**. Les données en équivalent temps plein (ETP) entre 2008 et 2013 montrent que les effectifs de ces services sont passés de 546,5 ETP à 440,85 alors que, parallèlement, **le renforcement des structures de pôles s'est traduit par une progression des effectifs** de 13 ETP en 2008 à 44,04 au 1^{er} janvier 2013.

Si l'on se réfère à la **part des dépenses de personnel** (sur la base du tableau n° 4), dans l'ensemble des dépenses, hors indemnités du programme 158, on remarque que cette part, après reprise des activités nouvelles, baisse de nouveau comme l'illustre le graphique ci-après :

Graphique n° 9 : Part des dépenses de personnel sur les dépenses globales hors indemnités

(en %)



Source : commission des finances

L'analyse de l'évolution des dépenses de personnel doit tenir compte de trois facteurs :

- d'une part, parmi les missions reprises, l'activité **entretien et rénovation des sépultures de guerre** est, structurellement, une activité **consommatrice d'effectifs** et ce malgré les orientations données pour la sous-traitance de certaines tâches ;

- d'autre part, au sein des dépenses de personnel, il faut prendre en considération **l'augmentation du taux des contributions employeurs de l'État** qui, au titre des pensions civiles, est passé de **50,74 % en 2007 à 68,59 % en 2012** et est fixé, en 2013 et 2014, à **74,28 %**.

Cette seconde donnée explique une première phase avec la montée en puissance de la part des dépenses de personnels par rapport aux autres dépenses ;

- enfin, la dernière donnée est la **constatation**, depuis deux ans, d'une réduction de **la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses** du budget général, qui traduit les efforts consentis en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'Office.

III. DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX DONT L'AVENIR DOIT SE CONSTRUIRE HORS DE L'ONAC-VG

Les établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG sont constitués à la fois des **écoles de reconversion professionnelle**, dont l'origine remonte au cœur de la Première Guerre mondiale, et des **maisons de retraite** gérées par l'Office. Le précédent contrat d'objectifs et de moyens avait évoqué une nécessaire évolution de la gestion de ces établissements. Un travail a alors été mené sur la **possible création d'une fondation** pouvant reprendre la charge de ces établissements. Cette solution n'a pu aboutir, tant pour des raisons liées à la **difficulté juridique** de l'objet qu'à l'absence d'un soutien complet du monde combattant à un tel projet.

A. DES MISSIONS HISTORIQUES MAIS UNE PROGRESSIVE PERTE DE LIEN AVEC L'ONAC-VG

1. Les écoles de reconversion professionnelle (ERP) : écoles de grande qualité qui offrent une large formation

Ces écoles, au nombre de neuf¹, ont été créées à partir de 1916, si on considère qu'elles sont les héritières des écoles des mutilés de la Grande guerre. Elles relèvent, depuis 1994, du secteur médico-social et leurs

¹ Bordeaux, Limoges, Lyon, Metz, Muret, Oissel, Rennes, Roubaix et Soisy. Il faut ajouter à ces établissements un centre de pré-orientation rattaché à l'école de Roubaix, situé à Valenciennes.

missions sont encadrées par les lois n° 2002-2, rénovant l'action sociale et médico-sociale, et n° 2005-102, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elles sont **assimilées aux centres de reconversion professionnelle** par le code de l'action sociale et des familles.

a) Des écoles de grande qualité

La mission de ces écoles est, depuis leur origine, de **permettre le retour à l'emploi en milieu ordinaire de travail** de personnes accidentées de la vie, en leur offrant une formation adaptée et valorisable, un accompagnement médico-social tenant compte de leur état de santé et de leur situation sociale, et un accompagnement pour leur insertion professionnelle.

L'ONAC-VG a fait le choix de proposer des formations validées par des diplômes relevant du ministère de l'éducation nationale, du niveau V (CAP et BEP) au niveau III (BTS). Ce choix fait aujourd'hui de ces écoles les **seuls établissements du secteur médico-social à proposer ce type de formations**. Le souci constant a été celui d'adapter leur offre de formation aux besoins des personnes en situation de handicap. Elles ont su développer des certifications - formations qualifiantes - tout en préservant leur spécificité qui est de favoriser l'accès aux diplômes.

Les neuf écoles dispensent ainsi plus **d'une cinquantaine de formations**. Les certifications proposées relèvent de différents ministères ou peuvent être des certifications propres à l'Office.

L'ONAC-VG, du point de vue des résultats, présente un taux de réussite aux examens supérieur à ceux de la formation initiale, et ce malgré des durées de formation souvent plus courtes (deux ans au lieu de trois pour un baccalauréat professionnel, un an au lieu de deux pour certains CAP). Les résultats d'insertion des élèves des ERP sont également considérés comme très satisfaisants. La direction générale de l'ONAC-VG avançait ainsi dans ses réponses qu'une étude « *de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle a montré que les résultats d'insertion des ERP sont nettement meilleurs que ceux obtenus par les travailleurs handicapés formés dans le droit commun* ».

b) De multiples intervenants

Les autorités qui permettent la création de ces établissements sont juridiquement les **agences régionales de santé (ARS)**. Elles assurent la **tarification des écoles, leur tutelle et leur contrôle**. Chaque établissement doit transmettre à l'ARS son bilan, son compte de résultat et leurs annexes. Il doit également produire toutes les pièces qui attestent du respect de ses obligations financières, sociales et fiscales.

Le contrôle de l'agence régionale de santé peut s'exercer à deux titres :

- le contrôle de l'autorisation visant à **s'assurer que les fonds sont utilisés conformément à leur destination** et que le service rendu correspond au cadre légal ;

- le **contrôle de la santé, de la sécurité, du bien-être moral et physique**. Ce second contrôle participe de la lutte contre la maltraitance en institution.

Les **maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, qui sont placées sous la tutelle des conseils généraux, sont les principaux **prescripteurs de places dans les écoles**. Les stagiaires ne peuvent pas intégrer les écoles de reconversion professionnelle sans une notification d'orientation par la MDPH. Celle-ci intervient en application des décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Les directions régionales de l'économie, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) participent également au fonctionnement de ces établissements. Les stagiaires perçoivent une rémunération par le biais de l'agence de services et de paiement (ASP) et le nombre de stagiaires rémunérés est négocié chaque année avec les DIRECCTE. C'est donc cette administration qui délivre les agréments de rémunération des stagiaires permettant la pleine réalisation de la décision d'orientation prise par la CDAPH. C'est également elle qui délivre les agréments de formations, indispensables au fonctionnement des écoles.

Enfin, les rectorats sont des partenaires incontournables des écoles, tant pour l'organisation des examens que pour la formation du personnel enseignant. En effet, **en 2012, les ERP employaient 480 personnes dont 152 appartiennent au corps des professeurs des ERP de l'ONAC-VG¹**.

2. Des maisons de retraites entrées dans le droit commun des EHPAD

Les huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)² sont les héritiers des foyers d'anciens combattants.

Ils sont entrés dans le droit commun des établissements médico-sociaux en signant leur **première convention tripartite avec les conseils généraux et les ARS dès 2004**. Depuis cette date, ils ne présentent donc **plus de spécificité**, si ce n'est un **accès prioritaire aux ressortissants de**

¹ Les professeurs de l'ONAC-VG ont un statut particulier établi par un décret n° 90-195 du 27 février 1990.

² En 2012 : Anse, Barbazan, Beaucueil, Boulogne, Le Theil, Montmorency, Saint-Gobain et Vence.

l'ONAC-VG en cas de disponibilité, ainsi que la tenue de commémorations officielles.

Ils sont habilités à l'aide sociale départementale pour tout ou partie de leurs places et leurs missions consistent à accompagner les résidents en leur proposant un accompagnement propre à maintenir leurs capacités et à garantir la poursuite d'une vie sociale et relationnelle le plus longtemps possible en adaptant l'accompagnement proposé à l'évolution de leur dépendance.

Le fonctionnement des EHPAD est pris en charge par :

- **l'assurance maladie pour les soins.** Le tarif soins est arrêté par l'ARS et servi par l'assurance maladie sous forme d'une dotation globale versée par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du ressort de l'établissement ;

- le **conseil général pour la dépendance.** Le tarif dépendance est arrêté par le président du conseil général. Il est acquitté par le résident, mais est couvert par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour certains résidents (un «ticket modérateur» restant à la charge du bénéficiaire) ;

- les **résidents pour l'hébergement.**

Le calcul du budget s'effectue au niveau de chaque établissement, sur la base de l'activité prévisionnelle qui prend en compte les journées réalisées au cours des trois dernières années.

On constate ainsi que l'ensemble de ces établissements se caractérise par une **conformité au droit commun de leur fonctionnement** pour chacune de leurs activités.

3. Un public qui s'est progressivement éloigné du monde combattant ou de ses attentes

a) Les ressortissants de l'ONAC-VG : une population marginale des effectifs des ERP

Les neuf écoles sont agréées pour **2 149 places dont 649 en internat.** Il convient de rappeler que le réseau de l'ONAC-VG représente environ 10 % des établissements spécialisés dans la reconversion professionnelle des personnes en situation de handicap et qu'il regroupe **20 % de l'offre dans ce domaine.**

Tableau n° 10 : Évolution des effectifs des écoles de reconversion professionnelle entre 2008 et 2012

	Bordeaux		Limoges		Lyon		Metz		Muret		Oissel		Rennes		Roubaix		Soisy		TOTAL	
		R		R		R		R		R		R		R		R		R		R
2008	166	5	187	6	189	9	234	7	145	6	238	6	238	7	179	7	187	6	1 763	59
2009	163	3	187	7	184	4	234	7	136	5	235	4	233	6	183	6	195	7	1 750	49
2010	219	5	204	8	203	7	250	5	148	7	224	3	235	5	161	3	206	7	1 850	50
2011	227	5	185	9	197	7	258	6	152	5	226	3	226	5	179	3	194	6	1 844	49
2012	218	1	199	4	190	3	243	3	157	4	228	2	228	1	189	2	184	3	1 836	23

R : ressortissant

Source : réponses au questionnaire à l'ONAC-VG

Les données chiffrées fournies par l'ONAC-VG montrent que l'évolution des effectifs des stagiaires sur les cinq dernières années pleines se caractérise par un double phénomène :

- le **nombre des personnes formées a augmenté pour se stabiliser au-dessus de 1 800 ;**

- l'importance **des ressortissants de l'ONAC-VG** au sein de ces populations **recule tant en valeur absolue qu'en proportion** des effectifs.

On constate que, de façon continue, la population des ressortissants de l'ONAC-VG est ainsi passée, en **2008, de 3,3 % des effectifs** reçus par les écoles à **seulement 1,2 % en 2012.**

Ces chiffres montrent que **ces écoles suscitent un réel intérêt.** Cependant, **leur public est de moins en moins celui de ressortissants** de l'ONAC-VG. Cette réalité ne peut pas rester sans conséquence sur le rattachement de ces écoles dans la mesure où elles ne correspondent plus au cœur de métier de ce qu'est aujourd'hui l'ONAC-VG.

b) Un réseau d'EHPAD qui correspond de moins en moins aux attentes des ressortissants

Les EHPAD sont agréés pour 625 places dont 325 habilitées à l'aide sociale départementale (52 %). Selon les dernières données chiffrées, **en 2012, le taux d'occupation était de près de 93 %.**

Sur les 799 résidents accueillis sur l'année 2012 au sein des établissements, seulement 405, soit 50,7 % étaient ressortissants de l'ONAC-VG. En 2008, cinq ans auparavant, ce taux d'occupation par des ressortissants de l'ONAC-VG était encore de près de 61 %. Cette évolution s'explique par deux phénomènes conjugués.

En premier lieu, le nombre réduit d'établissements ne répond plus à l'attente des nouvelles générations susceptibles d'occuper ces établissements. Là où, par le passé, la recherche d'un foyer d'anciens combattants pouvait

primer, la **motivation principale des résidents** pour le choix de leur établissement reste aujourd'hui la **proximité avec la cellule familiale** lorsque celle-ci existe.

Corollaire de ce premier constat, l'ONAC-VG a développé, depuis une dizaine d'années, un **label « Bleuets de France »** qui est attribué aux établissements qui s'engagent, d'une part, à disposer d'un projet d'établissement qui assure le respect et la dignité des résidents, d'autre part, à **faire vivre la mémoire combattante**. Ce deuxième engagement passe par l'organisation de manifestations civiques et de commémorations au sein des EHPAD.

Le processus de labellisation engagé par l'ONAC-VG a ainsi permis de cibler, au 31 décembre 2012, **86 établissements situés dans 53 départements**. Sur les 3 153 places disponibles dans ces établissements, **834 étaient occupées par des ressortissants**. Ainsi, on constate qu'aujourd'hui, ce mode d'hébergement permet d'accueillir **deux fois plus de ressortissants que les établissements propres de l'ONAC-VG**.

Le processus de labellisation déjà engagé a pour ambition de se généraliser à l'ensemble du territoire. Ainsi, lors des différentes auditions organisées, il a été indiqué que l'objectif de l'ONAC-VG était de poursuivre dans cette voie. En effet, la labellisation de certains établissements est, aux yeux de possibles résidents, un **gage de sérieux et de qualité**. Ainsi, l'ONAC-VG, par cette politique de labellisation, répond à un quadruple défi :

- **diffuser**, au sein d'un grand nombre d'établissements, la **mémoire combattante** ;

- effectuer cette labellisation pour un coût réduit qui se traduit, le plus souvent, par **quelques investissements peu coûteux**¹ qui mettent en valeur l'action de l'ONAC-VG et de l'œuvre du Bleuets de France ;

- permettre de **réserver des quotas de places aux ressortissants** sur les places libres ;

- répondre au souci de maintien dans une **proximité** du lieu de résidence initial du ressortissant.

Il semble que la **formule souple de la labellisation est un moyen pertinent** de répondre à l'attente d'accompagnement des personnes âgées ressortissantes de l'ONAC-VG.

¹ Des expositions sur des thématiques liées à la mémoire sont régulièrement organisées dans ces établissements. Par ailleurs, des bornes « Mélo » permettant un accès à la musique ont été financées dans certains établissements. Des consoles de jeux permettant le maintien d'une activité cérébrale et physique ont également fait l'objet de financement permettant ainsi la valorisation de l'action de l'ONAC-VG auprès de ses ressortissants.

B. UNE GESTION QUI S'EST RÉVÉLÉE DÉFAILLANTE

Suivant les recommandations de plusieurs rapports, les établissements de reconversion professionnelle, comme chaque maison de retraite, disposent d'un budget distinct. Ces budgets sont autant de budgets annexes de l'ONAC-VG.

1. Un problème structurel des recettes du budget des établissements médico-sociaux

Tableau n° 11 : Principales données budgétaires des écoles de reconversion (ERP)

(en euros)

	2009	2010	2011	2012
Dépenses de personnel	22 468 886	22 855 397	22 848 917	24 162 920
Dépenses de fonctionnement	11 179 951	11 269 586	10 387 559	10 755 503
Total dépenses	33 648 837	34 124 983	33 236 476	34 918 423
Total recettes	33 457 116	34 384 081	32 780 450	34 614 492
Résultat	- 191 721	259 098	- 456 026	- 303 931

Source : rapports de l'ordonnateur de l'ONAC-VG sur les gestions 2010 à 2012

En considérant l'ensemble des écoles comme un réel réseau, on constate que celui-ci connaît **une situation financière globale déficitaire de 2,3 millions d'euros** à la fin 2012, soit un peu **plus de 6 % de leur budget pour 2012**.

Les écoles de reconversion sont des établissements médico-sociaux dont le fonctionnement est pris en charge par l'assurance maladie par le biais des **agences régionales de santé (ARS) avec lesquelles ces écoles négocient leur budget**. Le calcul du budget s'effectue au niveau de chaque établissement sur la base de l'activité prévisionnelle qui prend en compte les journées de formation réalisées sur les trois dernières années. Au final, les écoles se **financent à plus de 95 % par le prix de journée**.

Tableau n° 12 : Principales données budgétaires des maisons de retraite (EHPAD)

(en euros)

	2009	2010	2011	2012
Dépenses de personnel	12 607 434	12 962 406	12 906 555	13 998 231
Dépenses de fonctionnement	9 444 432	10 111 910	9 916 529	11 281 680
Total dépenses	22 051 866	23 074 316	22 823 084	25 279 911
Total recettes	20 892 105	22 071 734	22 559 348	24 535 424
Résultat	- 1 159 761	- 1 002 582	- 263 736	- 744 487

Source : rapports de l'ordonnateur de l'ONAC-VG sur les gestions 2010 à 2012

Selon le rapport rendu sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, la situation financière des EHPAD est très dégradée et s'explique, pour partie, par les mêmes causes que celles des écoles de reconversion professionnelle.

En effet, les écoles de reconversion, comme les EHPAD, sont gérées par l'Office qui assure, notamment, le pilotage des établissements au travers de l'encadrement des directeurs, le suivi budgétaire, la gestion des ressources humaines, la gestion du patrimoine, ainsi que l'appui juridique et le traitement des contentieux. Ces frais sont transcrits au travers de frais de siège. Ceux-ci, pour les EHPAD, sont ainsi évalués, **pour 2012, à 900 000 euros.**

Le déficit s'explique également par l'impossibilité qu'il y a eu, depuis de nombreuses années, à négocier avec les autorités de tarification. Celles-ci refusent ainsi de prendre en compte un certain nombre de dépenses, dont les frais de siège. Elles n'ont également pas souvent tenu totalement compte de la **revalorisation de la cotisation employeur** sur les pensions civiles, qui, comme pour le budget général, pèse fortement sur les budgets annexes, compte tenu de la présence de fonctionnaires d'État au sein du personnel.

Ainsi, on ne peut que partager l'analyse portée par le rapport relatif aux prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants¹ sur la situation de ces établissements, et selon lequel le déficit cumulé constaté provient à la fois de « *la prise en compte insuffisante des frais de siège par les ARS et de la revalorisation importante des cotisations pour pension civile des fonctionnaires d'État exerçant dans les maisons de retraites dont l'impact peut être chiffré à 1,1 million d'euros pour les seuls EHPAD en 2012* ».

¹ Rapport conjoint du contrôle général des armées, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, 10 juin 2013.

Une partie des dépenses de fonctionnement (frais de siège) et des dépenses de personnel (revalorisation des cotisations), faute de capacité de négociation, n'a pu être prise en compte.

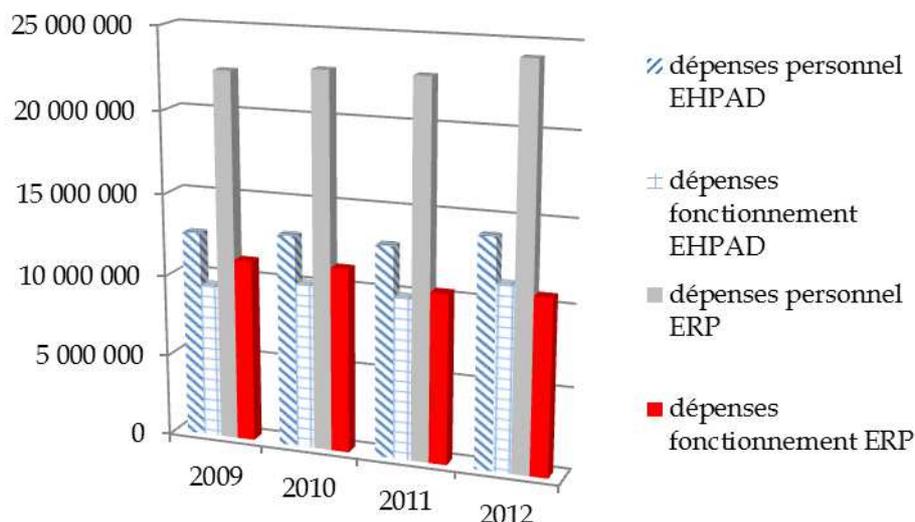
2. Une gestion qui a pu connaître des défaillances

Au-delà de la faiblesse dans la capacité de négociation, on peut s'interroger sur la **faiblesse de gestion de ces établissements** qui, malgré l'appui du siège, ne semblent pas être dotés de réelles capacités de gouvernance. Ainsi, la direction générale de l'ONAC-VG a indiqué que c'est seulement récemment qu'une structure de soutien disposant de personnels au fait des problématiques des établissements médico-sociaux avait été mise en place au sein du siège afin de mieux accompagner les ERP et les EHPAD dans leurs efforts.

En constatant l'augmentation régulière des effectifs de ces établissements, passés de **717 ETP en 2009 à 774 ETP en 2012** et ce, alors même que les usagers accueillis connaissent une évolution d'une proportion moindre, et en relevant que des difficultés dans la gestion des effectifs avec un **recours important aux heures supplémentaires** a été souligné, on constate un problème **de gestion des dépenses de personnel** qui dépasse le cadre du manque de compensation du financement de la part employeur de l'État déjà relevé.

En effet, si on observe plus largement l'évolution de la structure de la dépense, on peut constater que depuis 2009, les dépenses de personnel n'ont cessé de croître comme le montre le graphique n° 13.

Graphique n° 13 : Structure des dépenses des ERP et des EHPAD entre 2009 et 2012



Source : commission des finances sur la base des comptes financiers de l'ONAC-VG et des réponses au questionnaire

Le graphique illustre l'**augmentation régulière et continue des dépenses de personnel** passées de 22,46 millions d'euros pour les ERP, en 2009, à 24,16 millions d'euros en 2012, et de 12,6 millions en 2009 pour les EHPAD, à 14 millions d'euros en 2012. Ainsi, il s'agit, en quatre ans, **d'une augmentation de 3,1 millions d'euros, soit + 8,8 % des dépenses de personnel**. Dans le même temps, une **relative maîtrise des dépenses de fonctionnement** était à constater.

La situation déficitaire de ces établissements est devenue très préoccupante, même si l'on pourrait distinguer des situations contrastées. Ainsi, à titre d'illustration, les résultats déficitaires des établissements médico-sociaux ont empêché certains d'entre eux de se mettre à jour du remboursement de leurs charges de personnel. En **trésorerie, la dette accumulée à ce titre par ces établissements atteignait 11,3 millions d'euros fin avril 2013**. Cette situation a conduit l'agent comptable principal à mettre en place un plan d'apurement progressif de cette dette, en liaison avec les directeurs des établissements concernés.

Ainsi, face au double constat, d'une part, d'un **retrait progressif des ressortissants** de ces établissements et, d'autre part, d'une **situation financière déficitaire** à laquelle ne peut répondre un établissement dont ce n'est pas le cœur de métier, il apparaît nécessaire, là encore, **d'accompagner ces établissements vers un transfert hors de l'ONAC-VG**.

C. UN AVENIR POUR CES ÉTABLISSEMENTS, MAIS HORS DE L'ONAC-VG

1. Des réseaux riches de potentialités qu'il faut accompagner

Le réseau de ces écoles de reconversion professionnelle a un avantage certain, celui d'offrir une formation qui peut avoir un **coût jusqu'à un tiers inférieur** à celle offerte par les autres centres de formation professionnelle spécialisés. Ceci peut également expliquer en partie le déficit cumulé de ces écoles.

La complexité du métier, très éloigné des missions principales de l'ONAC-VG, n'a certainement pas permis, durant ces dernières années, de faire valoir au mieux la spécificité de ce réseau, en particulier dans les relations avec les ARS.

Il semble qu'il soit possible d'améliorer la gestion, en particulier dans le domaine du management et **des ressources humaines**. Ainsi, avec un rebasage des tarifications, il deviendrait envisageable de résorber le déficit cumulé.

Pour sa part, le « réseau » de huit EHPAD apparaît comme minime au regard des données globales relatives aux EHPAD (625 lits). Cependant, ces établissements, même si leur santé financière est actuellement globalement déficitaire, offrent des opportunités à des collectivités ou organismes souhaitant s'en rapprocher.

En premier lieu, cinq des huit établissements concernés ont déjà une **structure supérieure à 80 lits, seuil considéré comme essentiel** pour pouvoir développer une offre viable.

Par ailleurs, dans un contexte général où les autorisations d'ouverture de lits sont contraintes, ces établissements peuvent être considérés dans leurs zones géographiques respectives comme un atout, soit qu'ils viennent renforcer un établissement déjà existant, soit qu'ils constituent une offre nouvelle portée par un acteur local.

Votre rapporteur spécial estime ainsi que l'avenir de ces écoles de reconversion professionnelle doit passer par une sortie de ce réseau de l'ONAC-VG. Pionnier en la matière, **l'Office a perdu depuis sa spécificité dans un domaine où la complexité de la gestion**, en lien avec les ARS, **ne lui permet pas d'être un acteur totalement compétitif**. Il en va de même pour les EHPAD pour lesquels, cependant, la notion de cession doit passer par la recherche de solutions locales.

2. Conserver le lien avec le monde combattant

Les EHPAD souhaitent conserver un **lien étroit avec la défense des valeurs de la mémoire combattante**. Ainsi, dans la perspective de la cession de ces établissements, il serait souhaitable que celle-ci soit conditionnée à la conclusion, **avec chaque repreneur, d'une convention pour une labellisation « Bleuets de France »**.

En outre, en plaçant ces établissements en position de devenir des **pôles d'excellence** de la labellisation « Bleuets de France », l'ONAC-VG préserverait, pour les résidents présents et encore majoritaires, un lien moral fort tout en créant une émulation vis-à-vis du réseau des établissements labellisés en cours de constitution.

3. Des problématiques conjointes pour réussir la cession

a) Sécuriser juridiquement les futurs transferts

Les modalités de cession de ces établissements doivent tenir compte du régime juridique des locaux occupés. Ainsi le cas de l'EHPAD de Vence doit être relevé. Cet établissement est, selon les réponses communiquées à votre rapporteur spécial, la propriété de l'Institut de France qui a consenti en 1993 à l'ONAC-VG un bail de trente ans.

Ce cas permet d'appeler l'attention sur le statut des différents établissements. L'ONAC-VG ayant fait, par le passé, l'objet de legs, il faut s'assurer de ces données pour l'ensemble des établissements.

b) Assurer l'accompagnement des personnels

Il convient **d'assurer aux personnels œuvrant dans ces établissements que leur sort sera pris en compte dans le projet nouveau**. Pour reprendre les principaux éléments de conclusion des inspecteurs ayant remis leur rapport sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, le transfert vers le secteur privé non lucratif ne semble pas poser de problème mais *« nécessite l'accord des intéressés sauf loi expresse »*.

Pour ce qui concerne les fonctionnaires, la procédure du détachement ou de la disponibilité telle qu'elle s'est pratiquée dans le passé pour d'autres organismes publics pourrait être envisagée. Par ailleurs, le rattachement de ces personnels au ministère de la défense pourrait permettre à certains de pouvoir opter pour une mutation vers ce ministère.

Concernant les agents non titulaires, dans l'hypothèse d'une reprise par le secteur privé, ils se verraient normalement proposer un **contrat de droit privé élaboré sur le fondement des clauses de leur actuel contrat de droit public**.

La catégorie de personnels pour lesquels la situation pourrait être la plus complexe semble être celle des **professeurs titulaires des ERP de l'ONAC-VG qui est un corps spécifique sans équivalence**. Au regard de leur faible nombre et de la structure démographique qui, selon les éléments communiqués, devrait conduire près de la moitié de ces effectifs à pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite d'ici cinq années, une solution devrait pouvoir être trouvée.

Reprenant plusieurs demandes formulées et recommandations, votre rapporteur spécial demande que ces professeurs puissent être **intégrés à l'Éducation nationale et rejoindre le cadre des professeurs de lycées professionnels**. Cette mesure, qui devrait être prise en amont de la cession du réseau des ERP, semble parfaitement absorbable au regard du faible nombre de cas par académie.

c) Poursuivre un effort sur la gouvernance

Le calendrier et les modalités selon lesquels pourront intervenir les cessions des deux réseaux médico-sociaux n'étant pas connus mais pouvant s'étaler sur une durée de plusieurs mois, il est essentiel de mettre à profit cette période.

Le travail d'encadrement juridique et de soutien appuyé par la direction générale au travers d'une structure spécialement dédiée à ces réseaux devra se poursuivre afin que **la gouvernance des établissements s'améliore**. Des efforts de gestion tant en matière de personnel que dans la poursuite des négociations financières avec les ARS devront accompagner ce processus.

En effet, les efforts qui pourront être entrepris en vue de la réduction des déficits des établissements permettront de **valoriser au mieux leur reprise**.

Recommandation n° 3 : Engager la cession de l'ensemble du réseau des ERP à un acteur majeur du monde de la formation, du handicap ou du secteur médico-social qui garantisse la pérennité du réseau. Assurer pour l'ensemble des personnels un dispositif d'accompagnement et assurer l'incorporation des professeurs des ERP au sein de l'Éducation nationale.

Recommandation n° 4 : Privilégier la cession séparée des EHPAD en recherchant des solutions locales s'appuyant sur les acteurs publics du secteur. Une charte de labellisation de haut niveau devra accompagner cet exercice. Accentuer la politique de labellisation des EHPAD afin de densifier le réseau déjà existant.

IV. DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES POUR UN ONAC-VG TOURNÉ VERS L'AVENIR

L'ONAC-VG est un organisme qui a su, par le passé, s'adapter à de nouvelles missions. **Il saura certainement le faire à nouveau si de nouvelles missions lui sont confiées.**

A. DE NOUVEAUX BESOINS AUXQUELS IL FAUT RÉPONDRE

1. Une mission renforcée au service des harkis et rapatriés qu'il faut accompagner

La décision n° 11 du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) le 17 juillet 2013 concerne directement l'Office. Elle prévoit de « *remédier à la multiplicité des structures, [et recentrer sur l'ONAC-VG] les activités de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) et de l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), le service central des rapatriés, qui sera à terme un des pôles spécialisés de l'office.* »

Dans ce cadre, l'Office est appelé à devenir l'interlocuteur unique et central de populations qu'il servait déjà en partie. Fonctionnellement, il doit devenir le **guichet unique**, au travers de ses services territoriaux, au service de ces populations.

Selon le schéma envisagé actuellement et dans lequel l'ONAC-VG est appelé à assurer la **gestion de l'ensemble des dispositifs en faveur des rapatriés**, les dossiers actuellement instruits par la Mission interministérielle aux rapatriés (MIR) et l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) lui seront transférés. Le service central des rapatriés (SCR), situé à Agen et dont les archives sont à Périgueux est appelé à devenir à terme un des pôles spécialisés de l'Office.

Cependant, il semble que cette **mutation envisagée se heurte à des difficultés de mise en œuvre. Plusieurs problèmes devront au préalable être réglés.** Ainsi, à titre d'illustration le service central des rapatriés d'Agen, qui compte actuellement trente personnes localisées à Agen et sept à Périgueux, est un service qui juridiquement semble difficilement pouvoir être placé sous tutelle de l'Office. Pour l'heure, selon les informations recueillies, les premiers projets de texte régissant les relations entre l'ONAC-VG et le SCR évoquent un *concours* apporté par ce dernier à l'Office. Par ailleurs, les fonctionnaires du SCR sont placés sous statut du ministère de l'intérieur et semblent redouter tout possible rattachement au ministère de la défense.

Si l'idée du regroupement de cette activité au sein de l'ONAC-VG semble judicieuse, les modalités de mutualisation de cette compétence devront faire l'objet **d'une concertation qui prendra notamment en considération la situation des personnels.**

Tout en ayant conscience que toutes les réformes ne sont pas identiques, l'expérience de la reprise réussie des missions de la DSPRS dans un passé récent incite votre rapporteur à un certain optimisme.

2. Réfléchir à une meilleure prise en compte des nouveaux anciens combattants

L'ONAC-VG doit devenir **l'établissement de référence pour les nouvelles générations de combattants** en particulier ceux qui ont eu à intervenir dans le cadre des OPEX. Cet opérateur doit être **mieux orienté vers ces nouveaux ressortissants.**

On a constaté que, face à des besoins spécifiques liés en particulier à l'obtention de la carte du combattant pour les OPEX, l'ONAC-VG avait su se doter d'outils nouveaux pouvant répondre à la spécificité d'un public nouveau. En appelant l'Office à **se tourner vers cette nouvelle génération d'anciens combattants**, votre rapporteur spécial souhaite que dans le cadre du prochain COP **une réflexion** avec les représentants du monde combattant soit menée afin d'envisager les **mutations nécessaires au sein de l'ONAC-VG pour accueillir au mieux ces nouveaux publics.**

En effet, à l'heure actuelle, les services de l'ONAC-VG voient apparaître un certain nombre de demandes de jeunes sortant de l'institution militaire après avoir participé à des OPEX et qui sont confrontés à des problèmes de reconversion professionnelle ou de chômage.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, il semble que les interventions faites actuellement au titre des OPEX soient directement transmises au siège de l'Office qui prend ensuite une éventuelle décision d'intervention. On peut estimer que ces modes d'intervention particuliers sont un indicateur du fait que l'ONAC-VG n'a pas encore pris la pleine mesure de l'attention nécessaire à donner à ces nouveaux ressortissants.

A l'inverse, des retours d'expérience des services de l'ONAC-VG, il apparaît qu'il existe une réelle demande que **l'information remonte fortement vers les militaires en OPEX** afin qu'ils soient conscients de l'assistance que peut leur apporter l'ONAC-VG qui, de par son maillage territorial, peut certainement assurer un relai dans le **suivi de ces jeunes vétérans.** Ainsi il serait nécessaire que le ministre de la défense ainsi que le ministre délégué chargé des anciens combattants publient une circulaire qui rappelle aux différentes unités le rôle que peut jouer l'ONAC-VG au service des futurs OPEX.

Recommandation n° 5 : Publier une circulaire qui rappelle auprès des services de la défense le rôle de l'ONAC-VG comme acteur au service des anciens des OPEX. Engager une réflexion sur l'adaptation de l'Office au service des OPEX dans le cadre du prochain COP 2014-2018.

3. Renforcer la mission mémoire : aller vers un rôle assumé dans le renforcement du lien armée-Nation

L'ONAC-VG doit également être réorienté, au-delà de ses ressortissants, vers la communauté nationale et vers les citoyens. C'est au travers de l'action de mémoire que ce travail peut le mieux se faire. Une première réorganisation de l'Office est intervenue dans le cadre de la politique de mémoire avec la création des missions mémoire et communication et avec la constitution du pôle de Metz.

Dans le cadre des prochaines commémorations qui débuteront en 2014 tant sur le centenaire de la Première Guerre mondiale que du soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, **des missions dans le cadre des cycles commémoratifs ont été confiées** aux différents services de l'ONAC-VG afin de relayer l'action commémorative nationale.

Si l'engagement des directeurs départementaux est déjà fort dans le domaine de la mémoire, à l'avenir celui-ci devra être renforcé en lien avec la DMPA.

Comme on le constate, la mémoire est un domaine important et qui pourrait même être qualifié de porteur d'avenir. On peut ainsi rappeler que le tourisme de mémoire est en pleine expansion et que le cycle commémoratif 2014-2018 alimentera très certainement cette tendance. En 2012, selon les chiffres communiqués par le ministre chargé des anciens combattants, **le tourisme de mémoire, en seules recettes de billetterie, a rapporté près de 45 millions d'euros.**

Au-delà de cette dimension mémoire déjà assurée par l'ONAC-VG, il apparaît que l'Office pourrait également intervenir comme **opérateur majeur de la promotion du lien armée-Nation.**

En effet, si aujourd'hui cette promotion est essentiellement portée par la Journée défense et citoyenneté, on peut se demander si d'autres modes de promotion ne peuvent pas être développés. Pour ce faire, l'ONAC-VG pourrait constituer **une passerelle** entre d'une part, le monde des anciens combattants et de la mémoire qu'il sert depuis près d'un siècle et d'autre part, l'armée au travers du ministère de la défense et de la transmission des valeurs que celle-ci défend.

Ainsi, l'ONAC-VG doit envisager son avenir en s'interrogeant sur son rôle dans le renforcement du lien armée-Nation. Même si les ressortissants de l'ONAC-VG sont encore nombreux et que les OPEX assurent un avenir à l'Office dans son rôle au service des anciens combattants, on ne doit pas nier que **la mémoire doit également s'entretenir au travers du lien qui existe entre ceux qui ont combattu et ceux qui aujourd'hui s'engagent.**

Par conséquent, votre rapporteur spécial souhaite que, dans le cadre du prochain COP, **une orientation nouvelle de valorisation du lien armée-Nation soit confiée à l'ONAC-VG.** L'Office doit ainsi poursuivre une mutation qui le conduit à être l'Office national de la Mémoire combattante.

Recommandation n° 6 : Mettre à profit un maillage territorial adapté en renforçant les missions de l'ONAC envers les « nouveaux anciens combattants » et la promotion du lien armée-Nation.

B. RÉPONDRE À CERTAINES DÉFAILLANCES

1. Réviser la gestion des crédits d'action sociale

L'ONAC-VG a pour mission de développer des actions de **solidarité au profit de ses ressortissants.**

Chaque année, la loi de finances inscrit un montant alloué à l'ONAC-VG au sein de l'action 3 « Solidarité » du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Cette somme, dont l'emploi est retracé par une sous-action intitulée « Action sociale en faveur du monde combattant : office national des anciens combattants (ONAC-VG) » croît chaque année et est fixée dans le cadre du **projet de loi de finances pour 2014 à 21,9 millions d'euros, en hausse de 1,3 million d'euros par rapport à 2013 (+ 6,3 %).**

Ces crédits de solidarité constituent une subvention d'action sociale inscrite au budget de l'Office pour lui permettre de **remplir sa mission de solidarité** envers les anciens combattants et victimes de guerre. Ils participent à trois principales actions :

- les dispositifs d'aides individuelles assurées par l'Office à travers ses services départementaux et assimilés ;

- l'aide à la rééducation professionnelle au profit d'anciens militaires en OPEX devenus ressortissants de l'ONAC-VG ;

- le dispositif d'aide différentielle en faveur du conjoint survivant (ADCS).

Tableau n° 14 : Montant des crédits d'action sociale

(en millions d'euros)

		2008	2009	2010	2011	2012	Ressources 2013
Action sociale individuelle	État	17,57	16,97	18,74	18,70	20,67	20,44
	Fonds propres	1,04	1,22	0,61	1,34	1,46	ND
	Total	18,61	18,19	19,35	20,04	22,13	20,44
Action sociale collective	État	0,36	0,34	0,39	0,03	0,01	0,01
	Fonds propres	0	0	0	0,04	0,03	ND
	Total	0,36	0,34	0,39	0,07	0,04	0,01
Prêts	État	0	0	0	0	0	0
	Fonds propres	0,43	0,44	0,40	0,30	0,30	0,30
	Total	0,43	0,44	0,40	0,30	0,30	0,30
Subventions offices outre- mer et associations	État	0,66	0,67	0,53	0,49	0,5	0,5
	Fonds propres	0	0	0	0,03	0,03	ND
	Total	0,66	0,67	0,53	0,52	0,53	0,50
Total	État	18,59	17,98	19,66	19,22	21,18¹	20,95²
Total	Fonds propres	1,47	1,66	1,01	1,71	1,82	0,30
TOTAL		20,06	19,64	20,67	20,93	23,00	21,25 (a minima)

Source : réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de la loi de finances pour 2014

Les dépenses de solidarité ont eu tendance ces dernières années à augmenter, suivant en ceci les abondements supplémentaires votés afin de faire face à plusieurs engagements dont essentiellement la revalorisation régulière du montant de l'ADCS. Ainsi, on constate un accroissement de 9,32 % des **dépenses de solidarité** constatées entre 2011 et 2012 (20,78 millions d'euros à 22,71 millions). Elle s'explique pour plus de 75 % de son montant par l'augmentation des dépenses de l'ADCS dont les versements pour 2012 s'élevaient à 6,075 millions d'euros.

Ces crédits permettent également le versement de **subventions aux associations et groupements nationaux d'anciens combattants et victimes de guerre** afin qu'ils puissent développer une action sociale auprès de leurs adhérents. Ainsi, ces subventions aux associations apparaissent stables depuis 2009 à **hauteur de 460 000 euros**, chiffre identique en 2012. Cependant le nombre d'associations bénéficiaires est passé durant cette période de 33 en 2009 à 22 en 2012.

¹ Ce montant comprend la subvention versée par l'État pour le financement de l'action sociale en 2012 (20,1 millions d'euros), ainsi qu'un report de crédits 2010-2011 d'un montant de 1,07 million d'euros.

² Ce montant comprend la subvention versée par l'État pour le financement de l'action sociale en 2013 (20,6 millions d'euros), ainsi qu'un report de crédits de 0,35 million d'euros issu de l'exercice antérieur.

La gestion de ces crédits appelle plusieurs réflexions de votre rapporteur spécial.

a) Une chaîne d'attribution des aides perfectible

Le fonctionnement de ces aides et la détermination de la politique menée en la matière paraissent peu lisibles. La **variété des interventions financières est grande**. Il s'agit de **secours d'urgence**, qui peuvent permettre de répondre à des situations exceptionnelles, d'aides pour permettre de pallier des difficultés financières ponctuelles (participation au financement d'une mutuelle, participation à des frais d'obsèques...), de **participations financières** pour compenser la perte d'autonomie (participation aux frais d'une aide-ménagère, participation aux frais de maintien à domicile...).

Les interventions financières d'action sociale peuvent aussi prendre la forme de **prêts sociaux** et d'avances remboursables consentis sans intérêt pour une durée maximale de deux ans.

Pour prendre l'exemple de l'ADCS, il faut rappeler qu'elle fut créée par l'instruction du 31 août 2007 du directeur général de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, à la suite d'un engagement du ministre chargé des anciens combattants en 2006 à l'occasion des débats sur la loi de finances pour 2007.

Dans un récent rapport¹ remis au Parlement sur les possibilités d'extension de cette aide, le dispositif actuel était jugé « *juridiquement fragile* ». On se retrouve ainsi devant des interventions d'action sociale dont le nombre pour 2012 était évalué à près de 58 000, qui se fondent sur le principe d'une **intervention subsidiaire** aux dispositifs légaux généraux.

Dans le cas de la majorité des aides, hors ADCS, et secours attribués, chaque service local fait l'objet annuellement de l'attribution d'une enveloppe par les services de la direction centrale en fonction de l'activité du département des années précédentes. La direction générale fixe également des instructions en matière **d'objectifs de consommation d'enveloppes** pour certaines aides. Ainsi des efforts particuliers ont été demandés en matière d'aide au maintien à domicile des ressortissants (29 % des interventions au premier semestre 2013).

Les demandes d'interventions arrivent aux services départementaux, soit par le réseau associatif des anciens combattants, soit par le réseau des assistants sociaux, soit par les intéressés eux-mêmes.

Il s'ensuit alors une phase d'instruction par les services qui, après étude du dossier - en particulier analyse des ressources du demandeur -, transmettent les dossiers de demande à la **commission départementale**

¹ Rapport remis au Parlement en exécution de l'article 98 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 relatif à l'extension de l'aide différentielle aux conjoints survivants aux personnes résidant hors de France.

d'action sociale de l'ONAC-VG qui se prononce sur la base du rapport et peut attribuer une aide dont le montant est plafonné à hauteur de 800 euros.

Si le bien fondé des aides individuelles ne peut être contesté, le processus d'attribution manque de lisibilité et souffre de plusieurs faiblesses.

En premier lieu, lors de la phase d'instruction de la demande, les services instruisent le dossier sur le fondement des données fournies par les ressortissants. Il n'existe **pas de possibilité de mise en relation directe de l'ONAC-VG avec les autres administrations** afin en particulier de s'assurer du caractère subsidiaire de la demande ;

Par ailleurs, sans remettre en cause le rôle des commissions départementales d'action sociale, on peut s'interroger sur les risques de traitement différencié des demandes entre services en fonction de critères propres à certaines commissions départementales ou également aux moyens consommés par un département.

b) Des évolutions souhaitables dans la gestion des crédits de solidarité

Il apparaît que plusieurs pistes d'amélioration doivent être suivies pour s'assurer d'une **optimale utilisation de ces crédits**.

(1) Structurer des pôles solidarité - action sociale

Le projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » mentionne pour la première fois la nécessité de professionnaliser « *la chaîne de la filière Solidarité de l'Office grâce à la mise en place de pôles thématiques et en développant les partenariats avec les autres acteurs du secteur qu'ils soient publics ou associatifs* » rejoignant ainsi une préconisation de votre rapporteur spécial.

Cette remarque, qui apparaît pour la première fois dans ce document, rejoint l'idée de votre rapporteur spécial de **constituer un ou plusieurs pôles solidarités** qui, à l'instar des pôles interdépartementaux déjà constitués, permettraient de mieux uniformiser les politiques de traitement des demandes d'aides et d'instruction des dossiers.

Ceci devrait être mis en œuvre par **un pôle central « Solidarité » ou un pôle pilote** qui veillerait à **une sécurisation juridique** des différents dispositifs d'action sociale et à la diffusion de **bonnes pratiques** dans le traitement et la prise en compte des demandes. Il existe actuellement, au sein du service central, un département de la solidarité qui devrait ainsi être conforté dans son rôle. Un tel dispositif devrait permettre d'atteindre l'objectif d'une plus grande uniformité dans l'attribution des aides sans pour autant **remettre en cause le processus d'attribution par la commission départementale** puisque, d'une part, ces aides sont plafonnées et que, d'autre part, les rejets sont susceptibles d'appel au niveau de la direction centrale de l'ONAC-VG.

L'échelon du service départemental conserverait ainsi un rôle essentiel dans l'accueil et le premier traitement des demandes. En tout état de cause, une partie non négligeable du travail d'action sociale constitué par l'aide et la **facilitation des démarches administratives** de certains ressortissants ne peut être que du ressort du service de première proximité.

- (2) Rechercher des pistes de mutualisation avec les services locaux d'action sociale

La question se pose de la délégation aux réseaux locaux d'action sociale d'une partie de l'action sociale menée au sein de l'ONAC-VG. Si techniquement un tel rapprochement serait envisageable, il ne serait aujourd'hui pas favorable aux ressortissants dans la mesure où le réseau de proximité de l'ONAC-VG ne limite pas ses prestations à la délivrance d'aides financières et de secours, mais fournit également une **aide aux démarches administratives et une action d'assistance sociale**.

Cependant, deux phénomènes conduisent à souhaiter que des **synergies puissent être envisagées entre l'ONAC-VG et les services sociaux locaux**. D'une part, une partie des dossiers de demande d'aides et de secours sont signalés par le réseau « traditionnel » d'action sociale. D'autre part, lors de la constitution des dossiers pour les demandes d'aides et de secours, il a été souligné que l'administration de l'ONAC-VG n'a pas la possibilité de directement recueillir auprès des autres organismes sociaux les informations nécessaires concernant les ressortissants.

Dans ces conditions, une **mission de réflexion devrait être engagée au sein du pôle central ou pôle pilote « Solidarité »** afin que des pistes de mutualisation avec les services locaux d'action sociale et d'amélioration des pratiques de travail soient proposées. Il pourrait s'agir d'une orientation figurant au cahier des charges du prochain COP 2014-2018.

Recommandation n° 7 : Constituer une organisation de l'ONAC-VG par pôle concernant l'action sociale et engager une réflexion sur les mutualisations possibles avec les acteurs locaux débouchant sur des propositions concrètes.

- (3) Clarifier la question de la sous-traitance de l'action sociale aux associations

Une partie de la subvention globale allouée à l'ONAC-VG pour ses actions de solidarité est reversée à des associations **qui développent une action sociale à l'attention de leurs propres adhérents**.

Même si cette pratique constitue une action sociale au profit de populations qui appartiennent au monde combattant, et qu'au surplus les subventions ne sont accordées, selon l'ONAC-VG, qu'aux seules **associations qui justifient d'une activité d'au moins 90 % d'action sociale**,

on ne peut pas se satisfaire de la transparence qu'offre ce mécanisme de subventions en cascade.

Pour la clarté et la sincérité budgétaire, il serait plus opportun que de tels **crédits soient clairement identifiés dans le projet de loi de finances**. L'action 3 du programme 169 comporte une sous-action intitulée « Subventions aux associations et œuvres diverses » qui comprend principalement des moyens dédiés au fonctionnement d'associations d'anciens combattants. Deux hypothèses s'offrent pour améliorer la transparence sur le versement de ces subventions d'action sociale aux associations. Soit les crédits actuellement dédiés à l'action sociale des associations sont inscrits au sein de la sous-action existante, soit une **nouvelle sous-action** permettrait d'identifier clairement ces subventions. La deuxième solution serait la plus souhaitable.

Par ailleurs, dans un contexte budgétaire contraint, ce renforcement de la transparence conduirait à identifier de façon claire les bénéficiaires des subventions. Dans la perspective des améliorations proposées visant à encadrer l'action sociale de l'ONAC-VG, **il serait souhaitable que cet opérateur concentre directement l'essentiel des moyens financiers d'action** en la matière.

Dans ce contexte, le 30 octobre dernier, les membres de la commission permanente ont proposé au conseil d'administration de revoir les modalités de gestion de ces crédits. Un dispositif d'intervention directe de l'ONAC-VG sur la base de dossiers portés par les associations pourrait être substitué au dispositif de subventions sociales aux associations.

Les crédits jusque-là accordés aux associations pour prolonger leurs actions de solidarité seraient gérés par les commissions mémoire et solidarité des conseils départementaux de l'Office au sein desquelles les associations sont représentées.

<p>Recommandation n° 8 : Améliorer la transparence du versement des subventions aux associations au travers d'un aménagement de la maquette budgétaire dès la loi de finances pour 2015 ou par la gestion directe de ces aides par l'Office.</p>

2. Des outils de pilotage qui ne permettent pas une gestion optimale de l'établissement

a) Mesurer l'action des services départementaux

Votre rapporteur spécial, afin d'appréhender la réalité du travail de l'Office et pour évaluer la répartition de celui-ci entre les différentes structures de l'ONAC-VG souhaitait pouvoir établir l'activité de chaque

service départemental au travers de données statistiques simples et exploitables.

Au terme de son contrôle, il lui a été indiqué que, **contrairement à ce qui avait été prévu dans le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013, l'ONAC-VG n'est pas parvenu à mettre formellement en place dans tous ses services départementaux le référentiel Marianne**. Ce dernier, lancé initialement en janvier 2005 au travers d'une charte Marianne, visait à garantir la qualité de l'accueil au sein des administrations, qu'il soit physique, par téléphone, par courrier ou par courriel.

Il est certes possible d'avoir, au travers de témoignages, une idée de la spécificité du travail effectué par les services et du service rendu aux usagers. Cependant, le recueil de l'ensemble des données relatives au traitement des échanges avec les usagers et aux suites qui leur sont données apparaît aujourd'hui indispensable à votre rapporteur spécial pour évaluer la qualité du service rendu.

En effet, l'ONAC-VG étant chaque année doté en loi de finances d'une subvention pour charges de service public, il se doit de répondre aux **exigences d'un service public de qualité** et donc mesurer à la fois son **niveau d'activité** et les suites données à **une demande** adressée par un ressortissant ou un usager du service public.

Recommandation n° 9 : Fixer dans le cadre du prochain COP un calendrier précis et détaillé de la mise en conformité de l'ensemble des services de l'ONAC-VG avec le référentiel Marianne.

b) Améliorer le recensement des ressortissants de l'ONAC-VG

Il est surprenant de constater que l'Office ne connaît pas de manière précise le nombre de ses ressortissants et leur répartition.

La dernière étude sur **l'évolution prospective du nombre de ressortissants** et de leur ayants cause est aujourd'hui **vieille de plus de quinze ans**. Malgré plusieurs demandes émanant de l'ONAC-VG¹, il semble que pour l'heure aucune étude prospective n'ait été engagée. Le directeur de de la mémoire, du patrimoine et des archives indique que *« l'insuffisance de données concernant le nombre, la composition et la répartition des ressortissants, ayant droit et bénéficiaires, rend difficile l'ajustement des moyens humains, matériels et financiers, ainsi que la fiabilisation des projections pluriannuelles et*

¹ Une note du directeur général de l'ONAC-VG du 9 mars 2012 adressée au secrétaire général de l'administration indiquait que dans la perspective de la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance une étude comparable à celle conduite en 1998 par l'inspection générale du secrétariat aux anciens combattants était nécessaire. Il était en outre indiqué que l'Office était *« régulièrement interrogé sur le nombre de ses ressortissants en vue de nécessaires projections financières et de l'évolution des besoins budgétaires »*.

l'évaluation budgétaire des risques de contentieux.»¹ Il conclut sur la nécessité d'actualiser l'étude menée en 1998. Il est indiqué que « le contrôle général des armées sera de nouveau sollicité pour actualiser l'étude menée en 1998 ».

Une telle étude semble indispensable car, comme l'indiquait le directeur général de l'ONAC-VG dans la note mentionnée, « *les évaluations prospectives sont obsolètes du fait notamment de l'augmentation de l'espérance de vie et de la profonde évolution des réglementations* ».

Cette obsolescence de données pénalise le fonctionnement de l'ONAC-VG mais également le contrôle des crédits alloués annuellement à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Fréquemment, dans l'analyse des crédits de cette mission, on note des évaluations qui varient grandement d'une année à l'autre, en particulier concernant l'évaluation de la **dépense fiscale** et une étude actualisée des ressortissants de l'ONAC-VG en fonction tant des **nouveaux critères réglementaires que des évolutions démographiques naturelles** permettrait d'asseoir les estimations sur des bases plus fiables.

À l'occasion de la réalisation de la prochaine étude, il serait également utile de déterminer la **périodicité nécessaire pour l'actualisation des données ainsi que d'envisager d'autres moyens permettant une connaissance plus fine des populations.**

<p>Recommandation n° 10 : Demander sans délai au contrôle général des armées l'établissement d'une étude mettant à jour celle réalisée en 1998 sur l'évolution prospective des ressortissants et proposant un mécanisme pérenne de mise à jour.</p>
--

C. DES PISTES D'AMÉLIORATION DE CERTAINES PRATIQUES DE L'OFFICE

1. Étudier la dématérialisation des procédures et ses limites

À la suite du récent rapport de Anne Riegert² sur la question des cartes et retraites du combattant, l'une des préconisations était d'étudier la **dématérialisation des formulaires** visant à la demande de la carte du combattant en ligne. **Cette recommandation doit être soutenue.** Aujourd'hui, la transmission du dossier du service départemental au pôle instructeur se fait de façon dématérialisée alors que le dépôt de la demande ne peut pas l'être.

¹ Courrier de réponse adressé au rapporteur le 4 juillet 2013.

² Rapport de Anne Riegert, Inspecteur civil de la défense pour le secrétariat général pour l'administration, 24 avril 2013, portant sur les cartes et retraites des anciens combattants.

Cette dématérialisation contribuerait à la réduction des délais de traitement des demandes et à l'amélioration de la productivité des agents responsables de ce domaine.

Cependant, il faut **mettre en garde contre une trop rapide généralisation**. En effet, l'amélioration obtenue au travers des pôles s'explique pour beaucoup par la **concentration du travail**. Pour autant, les demandes que traitent ces pôles sont souvent préalablement filtrées par un service départemental.

Ainsi, le renforcement de la dématérialisation des procédures doit être engagé dans le respect du travail de chacun des échelons déjà impliqués dans cette procédure et en veillant à **ne pas perturber le fonctionnement efficient que l'organisation en pôles a permis**. Le service de proximité devrait ainsi en tout état de cause conserver un lien fort avec le demandeur, y compris dans le cas des demandes dématérialisées.

2. Assurer une circulation renforcée de l'information entre un « back office » et un « front office »

L'un des principaux préalables à une bonne mise en œuvre du renforcement de la distinction entre le travail de « *front office* » et de « *back office* » est de favoriser une **parfaite circulation de l'information** entre les services déconcentrés de contact avec les ressortissants et les pôles.

Si l'on constate que la bonne réalisation du travail des pôles ne fonctionne que grâce aux informations correctement transmises par les services départementaux et assimilés, il ne faut pas négliger la nécessité pour les services de premier contact d'un **retour d'information** des pôles, qui permet à la fois à ces services de rester mobilisés dans un projet commun dont ils sont un rouage mais également d'apporter au niveau des ressortissants la meilleure information possible.

Le succès des pôles s'explique en grande partie par une localisation au sein de services départementaux et assimilés. Il apparaît indispensable que la **direction générale de l'ONAC-VG prenne des initiatives afin d'organiser la nécessaire double circulation de l'information**.

À titre d'exemple, l'action des coordonnateurs mémoire et communication ne peut être efficace que s'ils ont une connaissance approfondie des secteurs dont ils ont la charge. Dans ces conditions seul un étroit lien avec les directeurs départementaux concernés permet une action optimale.

3. Étudier de possibles synergies entre l'ONAC-VG et certains services du ministère de la défense

D'une manière générale, il faut souhaiter que l'ONAC-VG, **opérateur disposant d'une implantation locale effective, soit considéré comme un acteur partenaire du ministère de la défense dans la mise en place de ses politiques.**

a) *Étudier le rapprochement de l'ONAC-VG avec le délégué militaire départemental*

Dans beaucoup de départements aujourd'hui, la présence militaire n'existe plus et ne reste souvent plus en place que le **délégué militaire départemental** (DMD). Celui-ci est chargé de deux missions principales.

Il est le **représentant** départemental de l'**officier général** de zone de défense, et à ce titre, peut être conseil du préfet sur le plan militaire et plus largement en cas de crise.

Il joue également un rôle de contact et de communication avec le monde associatif et participe à l'organisation des cérémonies militaires.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les **possibles synergies** qui pourraient être développées entre les missions des DMD et le rôle accru de l'ONAC-VG dans les domaines de la mémoire et de la valorisation du lien armée-Nation. Ainsi parmi les pistes de réflexions qui pourraient être étudiées, on peut imaginer que, **dans les départements qui ne bénéficient plus d'implantation militaire**, un premier rapprochement puisse être expérimenté.

Dans un premier temps, des expériences pourraient être menées pour regrouper les deux acteurs dans des locaux communs. Ces rapprochements, qui pourraient être testés en fonction des opportunités offertes par les mouvements immobiliers engagés, devraient se faire à l'échelle de quelques sites pilotes afin de constater si des synergies sont possibles en regroupant un acteur civil et un acteur militaire qui servent, dans plusieurs domaines, une même mission.

Cette **démarche positive et expérimentale** devra être fondée sur le pragmatisme et n'a **vocation à se développer que dans la mesure où de réels bénéfices seraient constatés**, afin d'améliorer les conditions d'exercice des **missions de promotion de la mémoire et de l'esprit de défense**.

Il est concevable que dans certains départements, une même personne puisse exercer les deux fonctions de délégué militaire départemental et de chef du service départemental de l'ONAC-VG.

b) L'action sociale et de reconversion des anciens des OPEX

Les **bureaux de l'environnement humain** de l'armée suivent les militaires et présentent une dimension d'action sociale, en particulier au travers de l'aide et l'accompagnement dans la reconversion. Toutefois, l'accompagnement des jeunes anciens combattants est limité dans le temps.

Cette mission d'aide et d'accompagnement social d'anciens combattants est également au cœur du travail de l'ONAC-VG et devrait l'être encore plus dans la mesure où l'opérateur doit s'investir encore plus au service des anciens combattants de retour d'OPEX.

Cette réflexion est née d'échanges avec les acteurs locaux de l'ONAC-VG qui souhaitent que les relations entre ces acteurs qui ne se connaissent pas toujours et ne se fréquentent pas nécessairement puissent être renforcés. Ainsi, des **rencontres régulières** pourraient permettre aux deux acteurs d'enrichir leurs pratiques mais surtout de mieux conseiller leurs interlocuteurs. Par ailleurs une fois encore, **le maillage du réseau de l'ONAC-VG pourrait être mis à profit de par sa densité.**

Une **meilleure institutionnalisation des relations entre ces acteurs sociaux** pourrait être prévue par une circulaire du ministre de la défense et du ministre délégué chargé des anciens combattants.

CONCLUSION

A la veille d'un cycle commémoratif d'une très grande intensité, l'ONAC-VG constitue un opérateur incontournable au service de ses nombreux ressortissants comme de l'ensemble de la communauté nationale. Confronté à la reprise de missions nouvelles il a su, notamment grâce à la mobilisation de ses personnels, remplir ses missions avec un souci réel d'adaptation et de bon usage des deniers publics.

La qualité de la reprise, après de nécessaires ajustements, doit être vue comme un encouragement à ce que l'ONAC-VG envisage encore, après un siècle d'existence sous différentes formes, de s'engager dans des nouvelles missions.

Ainsi l'Office doit répondre à ses nouveaux ressortissants en proposant des services qui leur correspondent. L'existence de son large réseau ne peut conserver de sens que dans la mesure où elle permet de satisfaire des besoins réels. Le renforcement de la cohésion nationale doit inciter à considérer l'ONAC-VG comme un acteur de cette démarche.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 2013, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Mme Michèle André, vice-présidente. - Nous souhaitons la bienvenue à Gisèle Printz, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. - Le lendemain du 11 novembre est une date tout indiquée pour se préoccuper de la mission « Anciens combattants ». Le budget de la mission - 2,98 milliards d'euros en crédits de paiement - subit une baisse de 2,8 %, qui affecte les trois programmes ; cette évolution, très proche de celle de 2013 (- 2,5 %), s'explique par la démographie des populations concernées, 94 % des crédits de la mission étant des crédits d'intervention à destination des anciens combattants et leurs ayants droit, et par la diminution de 20 % des taux de majoration spécifique des rentes mutualistes décidée par décret en septembre dernier, dont le ministre délégué annonce qu'elle est temporaire et au sujet de laquelle il serait en pourparlers avec les organismes mutualistes pour qu'ils viennent la compenser, au moins pour partie, sur leurs fonds propres. Si cette possibilité me paraît bien réelle, nous manquons des données précises des bilans des principales sociétés mutualistes et de l'évolution de leurs fonds propres. J'y resterai attentif parce qu'il y va des revenus de presque 400 000 bénéficiaires. La double défiscalisation de la rente mutualiste à l'entrée et à la sortie du mécanisme n'est pas remise en cause, non plus que la majoration légale instaurée par une loi de 1948 qui vient compenser la hausse du coût de la vie.

Le troisième facteur de baisse des crédits est la poursuite de la rationalisation des effectifs au sein de la direction du service national et, plus marginalement, de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation, qui participe à une réduction de 7,3 millions d'euros des dépenses de titre 2.

Quelques remarques complémentaires doivent être faites. La prise en charge du paiement des prestations en faveur des rapatriés et des harkis par la mission rationalise le système d'aide, et se traduit par une modification budgétaire minime de 17,8 millions d'euros, soit 0,6 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Attaché à cette mesure d'équité que constitue l'octroi de la carte du combattant aux militaires ayant servi durant quatre mois en Algérie à cheval sur la date du 2 juillet 1962, je m'étais déjà prononcé en faveur de cette mesure dans le passé et je suis donc favorable à l'adoption de l'article 62 qui

modifie le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en conséquence.

L'année 2014 sera marquée par les commémorations du centenaire du début de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la Libération et du succès de la Résistance intérieure. La politique de mémoire augmente d'un tiers pour s'établir à 23,2 millions d'euros pour assurer le succès de ces commémorations.

J'attire enfin particulièrement l'attention cette année encore sur la dépense fiscale qui augmente fortement, passant de 505 millions à 606 millions en 2014. Elle représente 20 % des crédits de la mission. Elle reste surtout mal évaluée, avec des écarts de l'ordre de 65 millions d'euros régulièrement constatés entre projets de lois de finances et lois de règlement. Il me paraît indispensable de revenir sur cette question du chiffrage et je compte m'y employer à partir de 2014. Cette question est particulièrement importante à l'heure où la majorité des anciens combattants de la guerre d'Algérie va atteindre l'âge de 75 ans et bénéficier d'une demi-part fiscale complémentaire au titre de l'impôt sur le revenu.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de crédits contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances. Le premier revalorise de 2 points la retraite du combattant à compter du 1^{er} juillet 2014 pour un coût de 9 millions d'euros ; le second revalorise le plafond majorable de la rente mutualiste d'un point, à 126 points, pour un coût de 2 millions d'euros. Le budget de la Journée défense et citoyenneté servirait de gage. Le Gouvernement a d'ores et déjà fait savoir qu'il demanderait une seconde délibération. Pour ma part, je vous propose l'adoption sans modification des crédits de la mission.

Je vous invite à adopter sans modification l'article 62 accordant la carte du combattant aux militaires ayant servi en Afrique du Nord quatre mois autour du 2 juillet 1962, de même que l'article 62 *bis* qui majore de 360 points d'indice la pension de réversion du conjoint survivant aux conjoints survivants de grands invalides de guerre pensionnés à partir de 10 000 points.

L'article 62 *ter*, introduit par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, proroge d'un an le délai pour demander la décristallisation des pensions civiles et militaires de retraite et militaires d'invalidité, en raison d'un retard de traitement des dossiers par les services de l'ONAC-VG. Le Gouvernement ne précisera le financement des 12 millions nécessaires qu'à la fin de l'examen de deuxième partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale. Dans l'attente de ces indications importantes, je vous suggère de réserver notre vote sur cet article.

Nous pouvons adopter sans modification les demandes de rapports de l'article 62 *quater* sur l'action sociale de l'ONAC-VG et la question de l'allocation différentielle au conjoint survivant, de l'article 62 *sexies* sur

l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus du Liban dans le cadre de la FINUL et de l'article 62 *octies* sur l'application des décrets instituant des mesures de réparations pour les orphelins victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale. Ce dernier rapport éclaircirait certains cas douloureux de traitement différencié entre orphelins de résistants, selon qu'ils sont morts les armes à la main ou non.

A l'inverse, je vous propose de supprimer les articles 62 *quinquies* et 62 *septies* qui demandent des rapports sur la campagne double et sur le décret d'application du dispositif relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ; le premier parce que les éléments sont déjà connus, le second parce qu'un rapport sur la question vient d'être déposé au Parlement le 9 octobre dernier.

Mme Michèle André, vice-présidente. – Peut-être pourriez-vous présenter immédiatement votre communication sur les moyens de fonctionnement de l'ONAC-VG ?

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. – En effet, j'ai conduit ce contrôle en raison de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance pour 2014-2018 entre le Gouvernement et l'Office, qui est l'opérateur majeur de cette mission. Depuis 2010, celui-ci a eu à reprendre de nombreuses activités de l'ancienne direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense. Son rôle a ainsi été renforcé dans deux domaines : la mémoire, avec notamment la reprise de l'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, objet de mon rapport de contrôle l'an dernier ; la reconnaissance et la réparation, avec la liquidation de la retraite du combattant ainsi que l'attribution des cartes et titres.

Après une période de flottement initial, les chiffres parlent. Le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent est passé de 337 en 2007 à 957 en 2012, et celui de dossiers de retraite de 1 491 en 2009 à 6 295 en 2012. Ces bonnes performances sont essentiellement liées à la réorganisation opérée par l'ONAC autour de pôles de soutien localisés au sein de services départementaux. Il faut rappeler que la Moselle, département de notre rapporteure pour avis, Gisèle Printz, avec Metz, possède un pôle qui gère l'entretien des sépultures pour toute la France. S'est développée une organisation entre un *back office*, autour de pôles thématiques, services que les usagers ne voient pas, et un *front office*, qui assure une mission essentielle d'accueil et d'orientation des ressortissants. Les effectifs des services de proximité sont ainsi réduits, passant de 546,5 à 440,85 équivalents temps plein entre 2008 et 2013, ceux des pôles passant de 13 à 44 équivalents temps plein. Les choix effectués ont été judicieux et doivent être encouragés.

La gestion du budget général (98,47 millions d'euros en 2012) semble satisfaisante et guidée par un souci d'économies. Depuis 2010 les dépenses de fonctionnement ont augmenté en raison de la reprise de missions nouvelles telles que le pôle d'entretien des sépultures de guerre et hauts lieux de mémoire et les activités des trois services d'Afrique du Nord, tandis que les dépenses de fonctionnement courant, hors dotations aux amortissements et provisions et en neutralisant les dépenses liées aux reprises, ont baissé de 14 % entre 2008 et 2012. Entre 2008 et 2012 les effectifs ont augmenté de 227,08 ETPT, tout en absorbant la reprise de l'entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire (216 ETPT) et des services d'Afrique du Nord (68 ETPT) - à périmètre constant, la baisse s'établit à 14,4 %. La part des dépenses de personnel passe ainsi de 52,75 % à 51,54 %, bien que le taux de cotisation de la part employeur de l'État pour les pensions civiles ait augmenté de 55,71 % à 68,59 %.

La gestion immobilière de l'ONAC apparaît dynamique et positive. Dans les services déconcentrés un agent à temps plein occupe près de 37 m² en moyenne ce qui est très confortable mais en nette diminution. Les modes d'occupation mutualisés des équipements publics sont les plus économes : 27,7 m² pour les services hébergés en préfecture, contre 46,1 m² lorsque l'ONAC occupe un bien propre. De 2010 à 2013, 40 de ces services ont déménagé : les modes d'occupation les moins consommateurs de surfaces ont été privilégiés - 4 installations en préfecture, et 7 en base de défense - alors que ceux au taux d'occupation les plus élevés sont en diminution - 8 abandons de locations et 2 cessions de biens propres. Les dépenses de gestion des locaux de l'ensemble des services déconcentrés connaissent de 2008 à 2012, et à structure constante, une progression minimale de 2,84 % ; 20 des 24 déménagements intervenus entre 2010 et 2011 ont induit une diminution des frais de gestion. Enfin les locaux de la direction générale, 1 833 m² aux Invalides, domaine militaire, seront déménagés en 2014 en façade de l'Hôtel national dans une surface de seulement 1 180 m².

Mon jugement est moins positif sur les budgets annexes. La qualité des services apportés par ces établissements n'est pas en cause. Une cession des écoles de reconversion professionnelle (ERP) et des maisons de retraites par l'ONAC-VG doit être engagée, moins parce que leur gestion est globalement déficitaire, que parce que le lien avec les populations cibles s'est distendu. Les ressortissants de l'Office ne représentent plus que 1,2 % des élèves des écoles en 2012, et si les 8 EHPAD ont encore un taux d'occupation par les ressortissants de 50,7 % en 2012, celui-ci a baissé de 10 points en quatre ans. On évoque depuis longtemps l'idée d'une cession de ces établissements et il semble qu'aujourd'hui celle-ci soit acceptée par le monde combattant. Les ERP doivent être cédées à un acteur majeur du monde de la formation, du handicap ou du secteur médico-social, qui garantisse la pérennité du réseau et assure pour l'ensemble des personnels un dispositif d'accompagnement et de poursuite de leur carrière professionnelle.

Pour la cession des EHPAD il faudrait privilégier les solutions locales. Il conviendrait également de densifier le réseau et accentuer la politique de labellisation « Bleuet de France », qui réserve des places aux ressortissants dans 86 établissements répartis sur 53 départements. Cette démarche a déjà été amorcée par la directrice générale de l'ONAC-VG.

Le recentrage de l'ONAC-VG sur le cœur de ses missions doit s'appuyer sur son maillage territorial. Il ne s'agit pas d'être inquiet pour les missions de l'Office qui se trouveront renforcées, pour le droit à réparation, en en faisant un guichet unique au service des rapatriés et des harkis, et en l'engageant à adapter sa structure aux besoins des nouveaux publics que sont les jeunes anciens combattants revenant d'OPEX. Il faut renforcer la politique de mémoire à la veille du cycle 2014-2018, il convient également de promouvoir le lien Armée-Nation, ce qui pour l'heure ne fait pas explicitement partie de ses missions. Il serait bon enfin de chercher des synergies entre l'Office et les services du ministre de la défense : par exemple au travers de meilleurs liens entre les directions départementales de l'ONAC-VG et le délégué militaire départemental, en particulier dans les départements ne comportant plus d'unité militaire.

Quelques recommandations doivent être faites quant à la gouvernance de l'Office. Une plus grande homogénéité dans l'attribution des aides subsidiaires et des secours par les services départementaux (22,7 millions d'euros en 2012) passera par la constitution d'un pôle solidarité et la conduite d'une réflexion sur les mutualisations possibles avec les acteurs locaux de l'action sociale comme les centres communaux d'action sociale. Sans remettre en cause le bien-fondé du financement des actions de solidarité d'associations, les 490 000 euros consacrés à cet objet devraient faire l'objet d'une plus grande transparence : dès la prochaine loi de finances la maquette budgétaire pourrait retracer les attributions à ces associations. L'ONAC-VG doit encore être en mesure d'évaluer efficacement l'activité de tous ses services, il ne l'est pas actuellement. C'est l'enjeu principal : il faudra fixer un calendrier précis et détaillé de l'implantation du référentiel Marianne, améliorer les outils d'évaluation analytique. Enfin la dernière étude prospective du nombre de ressortissants et de leur ayants cause date de 1998. Or, cette évaluation prospective de la démographie est essentielle pour déterminer les moyens nécessaires au travail de l'Office. Il faut demander au contrôle général des armées une rapide mise à jour de cet outil essentiel.

Les nombreux retours et auditions l'ont montré, l'ONAC est un bon outil de travail, tourné vers son avenir. Je souhaite conclure mon propos sur une appréciation qualitative. Le personnel y a une haute conception de son métier et travaille avec passion. Il mérite d'être aidé dans ses missions.

Mme Michèle André, vice-présidente. - Il sera certainement nécessaire de nouer des liens entre départements afin d'adapter au mieux les structures pour personnes âgées.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie Philippe Marini pour ce rapport très instructif. Concernant son contrôle, il a raison de souhaiter une harmonisation accrue entre départements sur l'octroi des aides et secours : cela évitera l'incompréhension des ayants droit qui est parfois relayée auprès des élus sur un traitement jugé comme différent entre départements. Concernant les crédits de la mission, j'appuie sa conclusion, dans le contexte du moment, une adoption à l'unanimité est souhaitable.

Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales examinera cette mission le 27 novembre. Malgré un contexte budgétaire actuel difficile, cette mission présente des avancées notables – je n'y reviens pas. Bien que des améliorations restent possibles sur ce budget, j'en suis satisfaite.

M. Vincent Delahaye. – Je suis choqué par les commémorations d'un début de guerre, je suis tout à fait d'accord pour commémorer un armistice ; je déposerai un amendement supprimant les 6 millions prévus à cet effet. Je m'abstiendrai sur cette mission.

M. Éric Doligé. – Pour faire des dépenses il faut des recettes. Quelles sont celles que l'ONAC-VG demande aux collectivités locales et si ces dernières avaient du mal à les apporter, l'Office pourrait-il se maintenir dans les départements ?

M. François Trucy. – Vincent Delahaye est consterné, il a raison sur un point : le déclenchement de la guerre a été une sottise monstrueuse qui a plongé le monde dans un borborygme innommable. Toutefois, nous devons saluer les énormes sacrifices que cela a impliqués et je voterai donc le budget.

M. André Ferrand. – Lorsque j'assiste à des cérémonies par exemple en Angleterre, les Français portent le bleu, et les Anglais leur *poppy*, qui est rouge et... trois fois plus gros. Notre amour propre national en souffre, il serait bon que le nôtre soit plus conséquent, mais peut-être est-ce un problème budgétaire ?

M. Michel Berson. – Je suis très surpris par les propos de Vincent Delahaye. Les grands événements historiques, comme la Révolution ou une guerre mondiale, sont à prendre en bloc, avec leur part d'ombre et de lumière. On ne célèbre pas le début de la guerre, on commémore quatre ans de conflit. C'est un événement sur quatre ans.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. – J'aime le bleu, j'espère que personne ne m'en voudra. Concernant la taille de ce bleu, nous savons que les Anglais ont parfois des conceptions différentes des nôtres... ce qui ne m'empêche pas de les admirer. Pour répondre à Éric Doligé, le total des subventions des collectivités territoriales dans le budget général de l'ONAC-VG s'élevait à 463 000 euros en 2012, ce qui est très peu par rapport à la masse globale.

M. Michel Berson. – Dont une part importante pour le département de l'Essonne.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. – Nous nous efforcerons l'an prochain de mieux comprendre la dépense fiscale et les perspectives démographiques des populations concernées. Nos commémorations seront efficaces si elles servent une utile pédagogie, mettant en valeur les forces de notre peuple. Elles sont essentielles dans un pays où la culture historique décline. Or celle-ci est indispensable à nos concitoyens pour conserver des repères.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi que des articles 62, 62 bis, 62 quater, 62 sexies et 62 octies du projet de loi de finances pour 2014. Réservant sa position sur l'article 62 ter, elle a adopté les amendements de suppression des articles 62 quinquies et 62 septies.

La commission a donné acte de sa communication à M. Philippe Marini, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Kader ARIF, ministre délégué chargé des anciens combattants, président du Conseil d'administration de l'ONAC-VG

Mme Rose-Marie ANTOINE, directrice générale de l'ONAC-VG

Mme Sandrine VAYER, chef du département du pilotage et du contrôle de gestion de l'ONAC-VG

M. Éric LUCAS, directeur de la mémoire du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense

Mme Evelyne PIFFETEAU, adjointe au sous-directeur de la mémoire et de l'action éducative (DMPA) du ministère de la défense

Mme Anne-Laure RUEDY-NEGRIER, chargée d'études (DMPA) du ministère de la défense

M. Pierre DEPROST, inspecteur général des finances

M. René PICON-DUPRÉ, contrôleur général des armées

En outre une lettre a été adressée le 29 avril 2013 à chaque membre du conseil d'administration de l'ONAC-VG l'informant de l'engagement du contrôle et l'invitant à faire part de ses jugements sur le fonctionnement actuel et à proposer d'éventuelles possibles évolutions.

L'exploitation du retour des réponses à ce questionnaire est venue compléter le cycle d'auditions et a permis de recueillir l'avis de plusieurs associations et fédérations représentées.

Enfin de nombreux contacts avec les services et plusieurs représentants du personnel ont été organisés ou sollicités.