

... le rapport d'information sur l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre

L'ONACVG : SE MODERNISER POUR ACCOMPAGNER LES RESSORTISSANTS ET TRANSMETTRE LEURS MÉMOIRES AU 21^E SIÈCLE

Marc LAMÉNIE, Rapporteur spécial, Sénateur des Ardennes

L'ONACVG est un acteur particulier à deux égards. Il est d'un côté un opérateur plus que centenaire, créé à l'occasion du premier conflit mondial, doté d'un champ de compétence large, **présent dans chaque département, dans les collectivités et territoires d'Outre-Mer ainsi qu'en Algérie et au Maroc.** Il est chargé d'apporter un **soutien à 2 millions de ressortissants, d'entretenir le patrimoine mémoriel combattant** – 2 200 carrés militaires, 289 nécropoles nationales et 10 Hauts lieux de la mémoire nationale –, de **mettre en œuvre des dispositifs en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés**, et une **politique mémorielle au niveau territorial**, il est un acteur incontournable du concours national de la résistance et de la déportation, gère l'Œuvre nationale du Bleuet de France, etc...

Il est également un **acteur méconnu du grand public aux moyens matériels comme humains très limités** : moins de 800 ETPT pour l'Office au total, dont seuls 400 sont répartis sur son important réseau territorial. Son budget de fonctionnement courant est d'un peu plus de 55 millions d'euros annuels.

1. UN OFFICE DONT LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE PRÉVOIT UNE MODERNISATION À DES FINS D'ÉCONOMIES

A. UNE TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DES MOYENS EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RESSORTISSANTS DE L'OFFICE

La mission historique de l'Office est d'apporter un soutien à ses ressortissants, dont les anciens combattants sont la principale catégorie. Cependant, **le nombre de ses ressortissants**, qui s'élevait encore à 2 millions en 2021, **diminue rapidement** et devrait passer sous la barre du million d'ici à 2035. De plus, si ce sont les anciens d'Algérie qui sont aujourd'hui majoritaires, les veuves puis les anciens d'OPEX ont vocation à devenir tour à tour majoritaires.

Cette évolution démographique justifie la trajectoire descendante des moyens de l'Office, qui est consacrée par son Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) dont les **2 axes majeurs d'évolution** sont un **développement de ses moyens informatiques**, afin de permettre un traitement centralisé et plus efficace des dossiers, et une **réduction de ses effectifs**.

Les baisses sont significatives, notamment en termes d'effectifs : l'Office, qui comptait 878 ETPT en 2018 en comptera 764 en 2025, soit une baisse de plus de 12 % sur 7 ans.

B. UNE MODERNISATION EFFICACE DE L'OFFICE

La mise en œuvre du schéma directeur informatique de l'Office constitue un succès : la très grande majorité des dossiers dont l'ONACVG a à connaître est traitée au département de la reconnaissance et de la réparation, situé à Caen. **Ce traitement est également plus rapide qu'il ne l'était avant sa centralisation.**

Cette centralisation a également permis à l'Office d'améliorer sa résilience : chargé d'instruire les dossiers du dispositif de reconnaissance et réparation envers les harkis, autres supplétifs et rapatriés au titre de leur accueil indigne sur le territoire national dans des camps et hameaux de forestage, l'Office a pu faire face à l'afflux de dossiers – près de 20 000 déposés en 4 mois – en recrutant 6 contractuels.

C. DES ÉCONOMIES QUI NE SERONT PAS RÉALISÉES DU FAIT DE FACTEURS ÉTRANGERS À L'OFFICE

La trajectoire du COP prévoyait d'ici 2025 des économies du fait de dépenses d'interventions dans l'ensemble stables, l'extinction du dispositif d'aide sociale aux enfants de harkis et une baisse des dépenses liées à la masse salariale de l'Office.

Si les économies liées à la diminution des ETPT de l'Office et à l'extinction du dispositif d'aide sociale aux enfants de harkis devraient entraîner une moindre dépense d'un peu plus de 10 millions d'euros (4 millions de fonctionnement et 7 millions d'intervention), **elles sont largement dépassées par des dépenses supplémentaires encourues du fait du renforcement de l'action publique en faveur des harkis** (+ 22 millions d'euros de dépenses d'intervention en 2022) **et par l'inflation**, du fait de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et du fait du renchérissement du coût des travaux engagés pour la rénovation des Hauts lieux de la mémoire nationale dont le coût initial est estimé à 8 millions d'euros sur 4 ans.

D. UNE LOGIQUE D'ÉCONOMIES QUI ATTEINT SES LIMITES

Deux limites sont en passe d'être atteintes :

- **une limite liée aux moyens humains de l'Office. Le nombre limité et en diminution d'ETPT doit être mis en regard avec son réseau de 104 antennes locales. Seuls 400 ETPT sont répartis sur ce réseau**, entraînant un éparpillement des moyens humains des services locaux et créant des fragilités dans la mise en œuvre des compétences : les absences de personnels sont très difficilement remplaçables et de nature à paralyser l'action du service local concerné ;

- **une limite liée à la trésorerie de l'Office**, auparavant très largement excédentaire mais très fortement mise à contribution ces dernières années. Le schéma directeur informatique de l'Office a notamment été entièrement autofinancé. De plus, des dépenses d'intervention ont été partiellement budgétisées et financées par des prélèvements de trésorerie. **La trésorerie non fléchée de l'Office atteint aujourd'hui son niveau plancher - 5 millions d'euros - correspondant à un mois de fonctionnement courant.**

Le rapporteur spécial s'inquiète vivement de cette situation et appelle à ce que l'Office et les politiques qu'il met en œuvre soient correctement financés par les prochains budgets. De la même manière, il souhaite que les services locaux soient correctement dotés pour pouvoir exercer leur fonction d'accueil des ressortissants.

2. UN OFFICE S'OUVRANT À DE NOUVELLES COMPÉTENCES ET DE NOUVEAUX PARTENARIATS

A. UNE EXTENSION DE SES MISSIONS, NOTAMMENT MÉMORIELLES

Parallèlement à l'amointrissement de ses moyens, l'Office se voit demander **une extension de ses actions en termes de mémoire**. L'Office s'est vu notamment confier la réalisation des travaux mémoriels qui ont accompagné l'action publique en faveur des harkis et réalise actuellement un travail sur les OPEX.

De plus, traditionnellement chargé de la mise en œuvre de la politique mémorielle au niveau local, l'Office voit son rôle se renforcer du fait de la diminution et du vieillissement des associations d'anciens combattants, qui étaient jusqu'alors très actives s'agissant des commémorations et de la transmission.

Outre les missions mémorielles, l'Office se voit également reconnaître de nouvelles compétences en liens avec les anciens combattants, comme le traitement des demandes d'indemnisation au titre de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées (40 000 dossiers attendus dont plus de 20 000 déjà déposés). À partir de 2023, l'Office aura en charge les maisons ATHOS.

À ces extensions s'ajoute une nouvelle mission : celle de la transmission des valeurs de mémoire à la jeunesse.

B. UNE OUVERTURE AU LIEN ARMÉES-JEUNESSE

Si l'Office participait traditionnellement à plusieurs concours scolaires, **il est aujourd'hui devenu un partenaire indispensable à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ)** : son réseau permet à la DSNJ de déployer ses actions sur la totalité du territoire.

De plus, **l'Office a été chargé de la mise en œuvre de la « Journée Défense et Mémoire », journée consacrée à la mémoire lors du Service national universel**, et doit aujourd'hui former les animateurs de la JDM dans le cadre de l'extension du SNU.

3. UN ACTEUR UNIQUE DONT LES FORCES ET SPECIFICITÉS MÉRITENT D'ÊTRE CONSERVÉES

L'Office présente plusieurs spécificités :

- **un rôle historique dans les relations entre l'État et la communauté combattante**, jouant notamment le rôle d'une assurance de la reconnaissance de la Nation à l'issue de leur service. La collaboration entre l'Office et l'armée de Terre pour assurer la qualité de combattant aux militaires quittant le service doit à cet égard être saluée ;
- **un réseau territorial unique**, présent dans chaque territoire, en Outre-Mer et en Afrique du Nord ;
- **une compétence unique, étant le principal expert de la mémoire combattante**.

Les raisons qui justifient la réduction de ses moyens, soit la diminution du nombre des anciens combattants et l'affaiblissement de la vie associative combattante, militent également pour un renforcement des compétences de l'Office s'agissant de la conservation et de la transmission de la mémoire. Or, les raisons pour lesquelles l'Office peut aujourd'hui mettre efficacement en œuvre ses missions tiennent à son héritage : son réseau territorial et des personnels présentant des connaissances et profils uniques. Plusieurs chefs de service départemental de l'Office sont également des historiens, de métier ou de formation.

Si la trajectoire d'économies qui dirige au présent COP devait continuer à servir de principale boussole au prochain COP, il y a un risque de perte de ces spécificités et qualités uniques, d'autant que l'Office continue d'avoir un rôle important et continuant à se développer pour la transmission mémorielle. Ce risque est à comparer aux économies qui pourraient être réalisées du fait d'une nouvelle coupe d'ETPT : quelques millions tout au plus.

Aussi le rapporteur spécial souhaiterait voir l'Office être réarmé et mis en mesure de réaliser ses missions dans de bonnes conditions.

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1 : Simplifier les obligations déclaratives du Souvenir Français.

Recommandation n° 2 : Réaffecter une partie des économies constatées sur les dépenses d'intervention de l'Office à la politique mémorielle locale. Organiser l'information par l'ONACVG des associations auxquelles il accorde des subventions des autres aides publiques auxquelles ces associations peuvent prétendre.

Recommandation n° 3 : Généraliser les interventions de l'ONACVG auprès des différents corps d'armée afin de limiter au maximum les départs de militaires pouvant prétendre à la qualité de combattants sans réalisation des démarches nécessaires pour devenir ressortissant de l'Office.

Recommandation n° 4 : Individualiser et préciser les montants des actions en faveur du lien armée-jeunesse au niveau d'une opération stratégique de l'action 08 « Liens armées-jeunesse » du programme 169.

Recommandation n° 5 : Renforcer l'effort de communication autour du Bleuet de France.

Recommandation n° 6 : Sanctuariser les ETPT de l'ONACVG à l'occasion du prochain COP.

Recommandation n° 7 : Conserver la présence du ministre chargé des anciens combattants au sein du conseil d'administration de l'Office. Institutionnaliser le G12 et prévoir qu'au moins une séance annuelle est présidée par le ou la ministre, ès qualité.



Marc LAMÉNIE

Rapporteur spécial
Sénateur (apparenté Les Républicains)
des Ardennes

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28