

N° 32

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les activités de l'Office national des anciens combattants,

Par M. Jacques BAUDOT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Anciens combattants et victimes de guerre.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES ORIGINES DE L'ONAC ET SES MISSIONS	8
I. LA GESTION DU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS	8
A. UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE	8
1. <i>Les origines de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre</i>	8
2. <i>Une organisation administrative dédoublée</i>	8
B. LA GESTION PARITAIRE DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS	12
1. <i>Au niveau central</i>	12
2. <i>Au niveau départemental</i>	13
II. LES MISSIONS DE L'ONAC	14
A. DES MISSIONS DIVERSES ACCOMPLIES PAR DE NOMBREUX ACTEURS	14
1. <i>L'action sociale</i>	14
a) <i>L'action sociale individuelle</i>	16
b) <i>L'action sociale collective</i>	22
2. <i>L'attribution des cartes et des titres</i>	25
3. <i>L'information historique</i>	26
4. <i>La réinsertion professionnelle</i>	28
5. <i>L'accueil des personnes âgées</i>	29
B. LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE L'ONAC	30
1. <i>L'élargissement du nombre de ses ressortissants</i>	31
2. <i>L'assouplissement des conditions d'attribution des cartes et des titres</i>	32
3. <i>La création du fonds de solidarité</i>	34
4. <i>Le financement « d'emplois mémoire »</i>	36
C. LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS MATÉRIELS ET MORAUX DES ANCIENS COMBATTANTS À L'ÉTRANGER	37
1. <i>L'exemple de la Grande-Bretagne</i>	38
a) <i>L'absence de ministère des anciens combattants</i>	38
b) <i>La Royal British Legion : une personne morale au service des personnes ayant servi dans l'armée</i>	39
c) <i>L'action sociale de la Royal British Legion</i>	41
2. <i>L'exemple de l'Allemagne</i>	43
a) <i>Le poids du passé</i>	43
b) <i>Les associations d'anciens combattants en Allemagne</i>	44

CHAPITRE II : L'ONAC, UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEL ÉLAN	49
I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ONAC	49
A. UNE DÉRIVE FINANCIÈRE INQUIÉTANTE.....	49
1. <i>La situation financière de l'ONAC au 1^{er} janvier 1998</i>	49
2. <i>Les causes de ces déficits</i>	50
a) Le déficit des maisons de retraite.....	50
b) Le déséquilibre des écoles de rééducation professionnelle.....	55
B. LA LÉGITIMITÉ DE L'OFFICE REMISE EN CAUSE.....	57
1. <i>Une dualité secrétariat d'Etat/ONAC devenue illisible</i>	57
2. <i>L'ambiguïté du rôle de l'ONAC</i>	61
3. <i>La légitimité des écoles de rééducation professionnelle</i>	62
4. <i>L'ONAC officiellement remis en cause</i>	62
II. UNE RÉFORME ENGAGÉE MAIS QUI EST LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE	63
A. LES ACTIONS DÉJÀ RÉALISÉES.....	64
1. <i>L'organisation générale</i>	64
2. <i>Les maisons de retraite</i>	67
3. <i>Les écoles de rééducation professionnelle</i>	69
4. <i>Des réformes qui s'intègrent dans la charte « un nouvel élan » pour l'ONAC</i>	70
B. UNE RÉFORME QUI EST LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE.....	73
1. <i>La nécessité de rompre le relatif isolement de l'ONAC</i>	73
2. <i>Le développement d'une vision stratégique</i>	75
CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE L'ONAC	77
I. L'AVENIR PROCHE DE L'OFFICE : DES REFORMES STRUCTURELLES À METTRE EN OEUVRE	77
A. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE L'ONAC.....	78
1. <i>La clarification du cadre budgétaire et comptable</i>	78
2. <i>Le développement du contrôle interne de gestion</i>	79
3. <i>L'amélioration de la politique en matière d'investissements immobiliers</i>	82
B. LA FORMATION DU PERSONNEL.....	84
1. <i>La formation des directeurs des maisons de retraite</i>	85
2. <i>Le nécessaire repyramidage du personnel de l'ONAC</i>	86
C. LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE MAISONS DE RETRAITE ET D'ÉCOLES DE RÉÉDUCATION PROFESSIONNELLE.....	89
1. <i>Les maisons de retraite</i>	89
2. <i>Les écoles de rééducation professionnelle</i>	95

II. L'AVENIR PLUS LOINTAIN DE L'ONAC : UNE RÉFLEXION À MENER	98
A. L'ONAC : UNE INSTITUTION DONT L'ACTIVITÉ EST DESTINÉE À FORTEMENT DIMINUER	98
1. <i>La baisse de l'activité relative aux cartes et titres à partir de 2002.</i>	99
2. <i>La disparition progressive du fonds de solidarité</i>	100
3. <i>La stabilité de l'action sociale à destination des ressortissants traditionnels</i>	100
4. <i>Le déclin général du nombre des ressortissants de l'Office</i>	102
B. L'ABSENCE DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR À LONG TERME DE L'ONAC	105
C. LES PISTES DE RÉFLEXION DE VOTRE RAPPORTEUR	106
CONCLUSION	109
LES PROPOSITIONS	111
ANNEXES	115
LISTE DES ANNEXES	116

INTRODUCTION

Votre rapporteur a commencé sa mission de contrôle sur l'Office national des anciens combattants (ONAC) en octobre 1998. Plusieurs facteurs expliquent le choix de cet établissement public comme objet de mission.

D'abord, son existence et son rôle sont mal connus. En effet, il existe une confusion entre les missions exercées par le Secrétariat d'Etat aux anciens combattants et celles qui incombent à l'Office national des anciens combattants. En outre, alors que l'ONAC est soumis, en tant qu'établissement public, au principe d'unité budgétaire, ses missions sont accomplies par quatre intervenants : l'administration centrale, les services départementaux, les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite.

En conséquence, ce rapport a pour objet de contribuer à une meilleure compréhension du fonctionnement de l'ONAC et de l'articulation de ses missions avec celles des services extérieurs du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, et des directions interdépartementales aux anciens combattants.

Ensuite, lorsque votre rapporteur a débuté sa mission, l'Office connaissait une situation financière difficile. Depuis deux ans, ses recettes courantes ne couvraient plus ses dépenses, entraînant un déficit d'exploitation grandissant. Or, le budget de l'ONAC dépasse 600 millions de francs, dont près de la moitié est versée par l'Etat. **Il était donc légitime que la commission des finances s'intéresse à la gestion de cet établissement.**

Par ailleurs, depuis le début des années 90, plusieurs rapports avaient soulevé le caractère structurellement déficitaire de la gestion des maisons de retraite de l'ONAC et suggéraient des réformes d'envergure. Or, en 1998, l'Office ne paraissait pas avoir encore arrêté une stratégie précise concernant l'avenir de ses maisons de retraite. **Votre rapporteur a donc souhaité se rendre compte par lui-même de l'état de ces dernières afin, le cas échéant, de proposer des solutions.**

Enfin, lorsque le principe d'installer une mission d'information a été arrêté, la légitimité de l'ONAC semblait remise en cause de manière diffuse.

Ainsi, peu avant la discussion de la loi de finances pour 1997, un projet de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat visant à faire disparaître les services départementaux de l'Office avait été évoqué,

provoquant l'émoi parmi le monde combattant. Depuis, les associations d'anciens combattants se montrent particulièrement attentives à tout projet de réforme visant l'Office ou même le Secrétariat d'Etat.

Or, peu de temps après sa prise de fonction, l'actuel Secrétaire d'Etat, M. Jean-Pierre Masseret, lançait une réflexion sur le **devenir** de son département ministériel. Pendant plusieurs mois, l'Office est donc resté dans l'expectative. Aussi, lorsqu'une diminution de 5 millions de francs de la subvention du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants en matière d'action sociale a été inscrite dans le projet de loi de finances pour 1998, **certains ont cru déceler une confirmation de la remise en cause de la pérennité de l'Office.**

La situation a évolué par la suite et les décisions prises ont été favorables à l'Office national des anciens combattants. En effet, le secrétaire d'Etat aux anciens combattants a très vite pris conscience du très fort attachement des associations d'anciens combattants à l'ONAC. En outre, l'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense devait recevoir le consentement de ces dernières. Or, il n'était guère probable que celles-ci acceptent une restructuration à la fois du département ministériel et de l'Office national des anciens combattants. **Il a donc été décidé qu'en contrepartie de l'intégration du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense, les missions et les moyens de l'Office seraient renforcés.**

Parallèlement, l'ONAC, sous l'impulsion de son ministère de tutelle, a engagé une réflexion sur les réformes à engager pour assumer au mieux ses nouvelles responsabilités. Au moment de la publication du présent rapport, de nombreuses mesures ont déjà été prises, dont les plus importantes sont les fermetures de cinq maisons de retraite. **Elles sont cependant loin d'être achevées.**

La période choisie pour mener cette mission s'est donc révélée particulièrement intéressante puisqu'elle a correspondu à l'époque où la décision de renforcer les moyens et les missions de l'ONAC a été prise et où ses dirigeants ont dû définir une stratégie afin d'assainir durablement la situation financière de ce dernier.

La complexité de l'organisation de l'Office national des anciens combattants a conduit votre rapporteur à effectuer une série de visites sur le terrain pour examiner le fonctionnement concret non seulement de l'administration centrale, mais également des services départementaux, des maisons de retraite ou des écoles de rééducation.

Ainsi, votre rapporteur s'est entretenu avec 11 directeurs de services départementaux, 6 directeurs de maison de retraite et 3 directeurs

d'écoles de rééducation professionnelle. Par ailleurs, il a rencontré 4 directeurs de directions interdépartementales aux anciens combattants et 2 préfets.

Votre rapporteur s'est également rendu en **Allemagne** et en **Grande-Bretagne** pour étudier la manière dont ces deux pays assuraient la défense des intérêts matériels et moraux des anciens combattants.

Aussi, votre rapporteur souhaite-t-il remercier l'ensemble des intervenants qu'il a eu l'occasion de rencontrer au cours de ses nombreuses visites et des ses différents entretiens. Il tient à ce titre particulièrement à saluer la collaboration et la disponibilité des l'ensemble des personnels de l'Office national des anciens combattants.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE L'ONAC ET SES MISSIONS

I. LA GESTION DU MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS

A. *UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE*

1. Les origines de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

Le terme « Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) » apparaît officiellement pour la première fois dans le décret du 17 juin 1946 incorporant dans l'Office national des mutilés, combattants, victimes de guerre et pupilles de la Nation, les services sociaux du ministère des prisonniers, déportés et réfugiés.

Toutefois, la création du premier établissement spécialisé ayant pour mission de développer auprès de ses ressortissants une action sociale individualisée remonte à 1916. En effet, l'arrêté interministériel du 2 mars 1916 instituait un Office national des mutilés et réformés de guerre.

Par la suite, les conséquences désastreuses de la « Grande guerre » ont amené les gouvernements à créer un Office national des pupilles de la Nation (loi du 29 juillet 1917), un Office national des mutilés et réformés de guerre (loi du 2 janvier 1918), et un Office national du combattant (loi du 19 décembre 1926).

Ces différents offices ont peu à peu été fusionnés pour devenir, en 1946, l'Office national des anciens combattants.

2. Une organisation administrative dédoublée

Les premières opérations militaires en 1914 (liées à la guerre de mouvement), puis la longue guerre des tranchées, très coûteuses en vies humaines, ont conduit à la création des différents offices précités. Il s'agissait alors d'apporter une aide aussi bien aux anciens combattants blessés ou mutilés qu'à leur famille en cas de décès.

Toutefois, l'action des offices ne permettait pas d'apporter une solution durable au sort des millions d'anciens combattants que la guerre avait rendus invalides.

En 1919, la France comptait 39 millions d'habitants. La mobilisation a touché plus de 20 % de la population, pratiquement 41 % des personnes de sexe masculin et 75 % des hommes de 20 à 35 ans. La mobilisation a porté sur 33 classes (de 1887 à 1919), les personnes appelées les plus âgées avaient 47 ans.

Or, les pertes subies ont été à la mesure de l'importance des forces engagées. Les personnes tuées ou disparues au feu représentent 1.393.000 morts tandis qu'on évalue le nombre des blessés à 3.595.000 et que 56.000 personnes furent amputées.

La population civile souffrit également. On dénombre 110.000 victimes mortes des suites de la guerre. Le conflit a laissé en outre 600.000 veuves et 986.000 orphelins.

Le caractère extrêmement meurtrier de ce conflit et le devoir de reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants ont conduit à l'adoption de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions d'invalidité.

Par ailleurs, était créé le 23 janvier 1920 le ministère des anciens combattants afin de mettre en application la loi sur les pensions.

L'ONAC aurait pu alors disparaître en tant qu'établissement public tandis que ses missions auraient été transférées au nouveau ministère. Telle n'a pas été la solution retenue.

A l'époque, il a été estimé que la dualité Ministère-ONAC favorisait une plus grande polarisation des missions : la réparation et l'indemnisation pour le premier, l'action sociale pour le second. **Ainsi était né le dédoublement de l'organisation administrative des anciens combattants qui a perduré jusqu'à nos jours.**

Le **but social** de l'ONAC a été confirmé en 1946 par l'incorporation dans l'Office des services sociaux du ministère des prisonniers, déportés et réfugiés.

Par ailleurs, l'existence de services déconcentrés aussi bien au ministère qu'à l'ONAC a été analysée comme permettant une adaptation plus fine aux réalités du terrain et une spécialisation accrue des missions : l'accueil et l'action de proximité pour les services départementaux de l'ONAC, le traitement administratif des dossiers et la production des prestations offertes

aux ressortissants pour les directions interdépartementales du ministère des anciens combattants.

LE PARTAGE DES MISSIONS ENTRE LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE ET DE L'ONAC

Le partage des missions entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et l'ONAC n'obéit pas toujours à des critères rigoureux et a évolué avec le temps.

Par ailleurs, dans certains domaines, leurs compétences se chevauchent.

Pour autant, la répartition des tâches entre les services départementaux de l'ONAC et les directions interdépartementales du secrétariat d'Etat aux anciens combattants peut être établie de la manière suivante.

a) Les activités des directions interdépartementales aux anciens combattants

Les directions interdépartementales exercent les missions liées au droit à réparation et au droit de reconnaissance consacrés par le code des pensions militaires d'invalidité, à savoir :

- la reconnaissance du droit à pension d'invalidité ou d'ayant-cause ;
- la reconnaissance du droit à la retraite d'ancien combattant ;
- l'attribution dans le cadre de la procédure centralisée (et le contrôle d'attribution dans le cadre de la procédure décentralisée) de l'ensemble des titres et cartes de victime de guerre ;
- le droit aux soins médicaux gratuits, à l'appareillage et aux emplois réservés ;
- l'entretien des nécropoles nationales.

b) Les activités des services départementaux de l'Office

Les services départementaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre exécutent quatre sortes de missions :

- l'action sociale individuelle (attribution de secours et de prêts) ;
- l'instruction des demandes de cartes et de titres ;
- l'information historique ;
- la tutelle des pupilles de la Nation.

c) Les missions conjointes des directions interdépartementales aux anciens combattants et des services départementaux de l'ONAC

Les directions interdépartementales aux anciens combattants et les services départementaux de l'ONAC interviennent conjointement dans certaines missions ou procédures dont les principales sont l'instruction des cartes et des titres, l'information historique et le fonds de solidarité pour les anciens d'Afrique du Nord et d'Indochine.

• L'instruction des cartes et des titres

Les services départementaux de l'ONAC assurent l'instruction des demandes de carte du combattant, de titre de reconnaissance de la Nation, de carte de combattant volontaire et de la Résistance, de carte de réfractaire, d'attestation de personne contrainte au travail en pays ennemi, de carte de Patriote transféré en Allemagne (P.T.A), de certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD, KHD) et de carte de Patriote résistant à l'annexion de fait (P.R.A.F).

La décision d'attribution desdits titres et cartes relève de la compétence des préfets de département.

Les directions interdépartementales sont, elles, chargées de l'instruction des demandes de carte de Patriote résistant à l'occupation des départements du Rhin et de la Moselle (P.R.O), de titre de déporté ou d'interné résistant ou politique, de titre de prisonnier du « Viêt-minh », de titre de victime de la captivité en Algérie et de titre d'évadé.

La décision d'attribution desdits cartes et titres relève de la compétence du secrétaire d'Etat, sauf exceptions prévues expressément par les textes.

• **L'information historique**

Le décret du 29 décembre 1985 a accordé à l'ONAC des compétences en matière d'information historique puisqu'il a été créé dans chaque département une commission départementale de l'information historique pour la paix. Celle-ci a pour but de coordonner les actions menées à l'échelon départemental en faveur de l'information historique pour la paix. Elle est animée, sous l'autorité du préfet du département, par le directeur du service départemental de l'ONAC.

Toutefois, la politique de la mémoire et de l'information historique reste définie par la Délégation à la mémoire et à l'information historique (DMIH). Les directeurs des services départementaux de l'ONAC doivent donc tenir compte des orientations définies par la DMIH pour mettre en œuvre sur le terrain les actions destinées à perpétuer le souvenir des conflits contemporains. En outre, l'entretien des nécropoles relève exclusivement des directions interdépartementales.

• **Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine**

Créé par l'article 125 de la loi de finances pour 1992, le fonds de solidarité attribue deux catégories d'allocation dont l'instruction a été répartie entre le secrétaire d'Etat et l'ONAC.

Ainsi, les directions interdépartementales aux anciens combattants instruisent et traitent les dossiers d'allocation de préparation à la retraite.

Les services départementaux de l'ONAC instruisent et liquident les dossiers d'allocation différentielle.

B. LA GESTION PARITAIRE DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS

1. Au niveau central

Le code des pensions militaires fixe le caractère juridique, les attributions, la composition, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier de l'Office national des anciens combattants.

L'Office se caractérise par sa gestion paritaire puisqu'il est administré, sous l'autorité du secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, par un conseil d'administration et par un directeur général.

Le conseil d'administration, dont la composition a été modifiée par le décret n° 98-311 du 28 mars 1998, comprend 75 membres. Il est présidé par le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et est composé de représentants :

- du Parlement ;
- des grands corps de l'Etat ;
- du Gouvernement ;
- des titulaires de distinctions honorifiques ;
- des différentes catégories de ressortissants de l'Office, parmi lesquelles les parents d'anciens combattants, les pensionnés et les anciens combattants et victimes de guerre.

Le conseil d'administration définit la politique générale de l'Office national des anciens combattants. Il délibère sur le budget, le compte financier de l'établissement, la répartition aux associations des subventions destinées à l'action sociale, la fixation du prix de journée d'hébergement et de séjour des ressortissants de l'ONAC dans les établissements privés. Il statue, en appel, sur les recours formés contre les décisions rendues, à l'échelon départemental, en matière d'aide aux ressortissants. D'une manière générale, il peut être appelé à donner son avis sur les affaires qui lui sont renvoyées soit par le secrétaire d'Etat, soit par le directeur. Il se réunit au moins une fois par trimestre.

Le conseil d'administration élit deux vice-présidents et désigne en son sein deux commissions de dix-sept membres :

- **la commission des affaires générales et des finances**, appelée à étudier les questions concernant les ressortissants, le budget, les comptes de l'Office ;

- **la commission d'action sociale**, appelée à étudier toutes les questions intéressant les demandes de subventions, l'hébergement, le reclassement, les pupilles de la Nation et les orphelins de guerre.

Le conseil d'administration tient chaque année deux sessions ordinaires. Il se réunit en outre, sur convocation de son président, chaque fois que l'exige le fonctionnement de l'Office.

L'administration courante de l'ONAC est cependant assurée par le directeur général de l'Office. Celui-ci est nommé par décret, sur proposition du secrétaire d'Etat aux anciens combattants. Il est chargé d'assurer le fonctionnement des services et représente l'Office en justice. Il exerce ses attributions d'ordonnateur dans le cadre de la réglementation comptable propre aux établissements publics nationaux à caractère administratif.

2. Au niveau départemental

Ce paritarisme est reproduit à l'échelon local puisque les services départementaux de l'Office sont également administrés par un conseil départemental et un directeur, sous l'autorité du préfet de département. Toutefois, le directeur n'est pas ordonnateur secondaire.

Le conseil départemental comprend :

- le préfet qui préside ;
- le président du conseil général ;
- les maires des plus grandes villes du département ;
- le procureur de la République ;
- le trésorier-payeur-général ;
- l'officier commandant de la subdivision militaire ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le directeur départemental du travail ;
- les directeurs des services de l'Etat et du département chargé des affaires sanitaires et sociales ;
- le responsable départemental de l'agence pour l'emploi ;
- quarante-sept membres d'associations d'anciens combattants.

Au sein du conseil d'administration sont constituées la commission d'action sociale et les commissions que ce dernier estime utile eu égard aux circonstances locales.

II. LES MISSIONS DE L'ONAC

A. *DES MISSIONS DIVERSES ACCOMPLIES PAR DE NOMBREUX ACTEURS*

Les missions de l'Office national des anciens combattants sont très variées puisque, conformément à l'article D. 432 du code des pensions militaires, il a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants.

Cela inclut, notamment, **l'action sociale** ainsi qu'un effort particulier d'une part en matière de **placement dans les maisons de retraite des ressortissants âgés** et, d'autre part, en matière de réinsertion professionnelle.

Par ailleurs, les missions de l'Office national des anciens combattants s'étendent également à **l'instruction de la plupart des demandes de cartes et de titres et à l'information historique.**

Pour accomplir ces missions, plusieurs acteurs interviennent : les services départementaux, l'administration centrale, les maisons de retraite et les écoles de rééducation professionnelle.

1. L'action sociale

L'article D 432 du code des pensions militaires d'invalidité définit les missions de l'Office national des anciens combattants en matière d'action sociale.

Il dispose que :

« L'Office national a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants.

Il a notamment pour attribution :

- de prendre ou de provoquer en leur faveur toutes mesures jugées nécessaires ou opportunes, et plus particulièrement en matière d'éducation, d'apprentissage, d'établissement de rééducation professionnelle, d'aide au travail, d'aide, d'assurance et de prévoyance sociales ;

- de diriger, de coordonner et de contrôler l'action des services départementaux et de statuer sur les recours formés contre leurs décisions ;

- d'utiliser, au mieux des intérêts de ses ressortissants, ses ressources propres, les subventions de l'Etat ou le produit des fondations, dons et legs, soit directement, soit par l'intermédiaire des services départementaux, des associations constituées par ses ressortissants ou des oeuvres privées qui leur viennent en aide ;

- d'assurer la liaison entre lesdites associations ou oeuvres privées et les pouvoirs publics ;

- de donner son avis sur les projets ou propositions de loi et les projets de décrets concernant ses ressortissants et de suivre l'application des dispositions adoptées ;

- d'une manière générale, d'assurer à ses ressortissants le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la Nation ;

- d'exercer l'action sociale nécessaire en faveur des sinistrés, réfugiés et spoliés, tant qu'ils demeurent détenteurs de la carte attestant leur qualité ».

La solidarité apparaît donc comme le fondement et la raison d'être de l'Office. Elle est déconcentrée au niveau des services départementaux qui, de part leur proximité, sont les mieux à même de connaître la situation de chaque ressortissant. Cette action sociale revêt deux formes principales :

- par le biais de l'action sociale individuelle, l'Office essaie d'apporter une réponse adaptée aux besoins spécifiques de ses ressortissants ;

- à travers l'action sociale collective, l'Office garantit à tous ses ressortissants des aides de toute nature prévues par la législation de droit commun et par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

a) *L'action sociale individuelle*

Action sociale individuelle de l'ONAC en 1998
Crédits d'Etat et ressources affectées

Type d'aide	Crédits d'Etat	Ressources affectées	Total
<i>Secours ordinaires et secours d'urgence</i>			
Montant de la dépense	8 685 045	1 921 256	10 606 301
Nombre d'aides	5 389	1 500	6 889
Moyenne	1 612	1 281	1 540
<i>Action spécifique A.F.N.</i>			
Montant de la dépense	2 324 380	785 189	3 109 569
Nombre d'aides	1 389	421	1 810
Moyenne	1 673	1 865	1 718
<i>Maintien à domicile</i>			
Montant de la dépense	874 454	1 093 903	1 968 357
Nombre d'aides	681	918	1 599
Moyenne	1 284	1 192	1 231
<i>Aide ménagère</i>			
Montant de la dépense	1 805 643	1 417 823	3 223 466
Nombre d'aides	813	712	1 525
Moyenne	2 221	1 991	2 114
<i>Secours hospitaliers</i>			
Montant de la dépense	331 579	233 667	565 246
Nombre d'aides	1 260	1 704	2 964
Moyenne	263	137	191
<i>Secours ayants cause</i>			
Montant de la dépense	4 143 191	2 790 043	6 933 234
Nombre d'aides	2 444	1 542	3 986
Moyenne	1 695	1 809	1 739
<i>Aide harkis et famille</i>			
Montant de la dépense	993 587		993 587
Nombre d'aides	697		697
Moyenne	1 426		1 426
<i>Aide enfants victimes de guerre</i>		<i>Pupilles majeurs (1)</i>	
Montant de la dépense	2 165 637	1 907 571	4 073 208
Nombre d'aides	330	881	1 211
Moyenne	6 532	2 165	3 363
<i>Aide aux ressortissants à l'étranger</i>			
Montant de la dépense	1 262 781		
Nombre d'aides	1 890		
Moyenne	668		
TOTAL			
Montant de la dépense	22 586 297	10 149 452	32 735 749
Nombre d'aides	14 893	7 678	22 571
Moyenne	1 516	1 321	1 405

Prêts sociaux = 689 pour 6.450.800 F

(1) 62 prêts ont également été distribués pour un montant total de 549,684 francs.

En outre, l'ONAC a également participé à 943 interventions pour un montant total de 2,457,255 francs.

Source ONAC

L'aide sociale individuelle est d'abord une aide en espèces et en nature.

Chaque service départemental reçoit le montant de la dotation à sa disposition en début d'année pour l'année entière. Puis, les conseils

départementaux répartissent librement et suivant les circonstances locales les sommes allouées.

Seules trois lignes budgétaires retracent désormais les interventions sociales individuelles :

- **secours et allocations** : il s'agit d'aides ponctuelles aux ressortissants momentanément en difficulté, des participations aux frais d'obsèques à l'occasion du décès d'un ressortissant, versées aux ayants cause, des aides aux ressortissants hospitalisés et en maison de retraite, des prises en charge des frais d'aide ménagère et, enfin, pour les ressortissants les plus jeunes, des aides à l'accès et au retour à l'emploi, constituées, par exemple, par la prise en charge de frais de formation ;

- **dépenses particulières aux pupilles de la Nation et orphelins de guerre** : elles représentent les différentes subventions versées à des pupilles de la Nation poursuivant des études (second degré et études supérieures) et destinées à leur permettre de les mener à terme dans de bonnes conditions matérielles. Ces dépenses sont financées sur les fonds propres de l'ONAC ;

- **prêts individuels de l'Office à ses ressortissants** : ces prêts sont accordés aux ressortissants disposant de ressources normales mais devant faire face à des dépenses indispensables, d'un montant susceptible de déséquilibrer leur budget. Ces prêts sont remboursables sans intérêts et bénéficient d'un différé d'amortissement.

Les dossiers sont instruits par les services départementaux dont les avis sont en règle générale suivis par la commission sociale des conseils départementaux.

Toutefois, la saisine de la commission sociale est parfois susceptible d'entraîner des délais incompatibles avec l'urgence exceptionnelle qu'une intervention peut éventuellement revêtir. Aussi, en cas de nécessité absolue, le directeur départemental est habilité à accorder une aide dont il devra rendre compte à la prochaine réunion de la commission sociale.

En raison de la grande marge de manoeuvre laissée à chaque commission sociale, les actions sociales retenues varient d'un département à l'autre.

Ainsi, certaines continuent à envoyer au moment des fêtes de fin d'année des « colis de douceur » aux personnes âgées hospitalisées et aux résidents des maisons de retraite.

D'autres accordent toujours une part importante des crédits à leur disposition au financement d'une partie des frais d'obsèques.

Les services départementaux sont cependant incités depuis quelques années à une plus grande rigueur dans la sélection des dossiers. En effet, l'élargissement de la qualité de ressortissant de l'Office à de nouvelles catégories et la précarisation d'une partie des ressortissants ont accru le nombre de demandes sans que les crédits soient augmentés proportionnellement. Au contraire, la loi de finances pour 1998, par exemple, avait réduit la dotation de 5 millions de francs.

En conséquence, et conformément aux orientations définies par le conseil d'administration de l'Office, certains conseils départementaux ont modifié leur critère d'attribution. Ainsi, alors que l'allocation pour frais d'obsèques était pratiquement délivrée systématiquement, désormais, elle ne devrait être accordée qu'exceptionnellement et sous condition de ressources.

Cette évolution évite un trop grand « saupoudrage » et permet de concentrer l'aide sur les ressortissants qui en ont véritablement besoin.

En outre, le vieillissement des ressortissants de l'Office a contraint ce dernier à développer ses interventions au titre des frais d'aide ménagère et du maintien à domicile.

L'action sociale de l'ONAC en 1998 Les secours ordinaires et les interventions sociales d'urgence

En 1998, leur volume financier atteint 10.606.301 francs dont 8.685.045 francs sur crédits d'Etat et représente 6.889 interventions (montant moyen de 1.540 francs) dont 61,5 % en faveur des moins de 60 ans.

En ce qui concerne les secours ordinaires, la modicité des ressources, ponctuelle ou permanente, ou la charge d'une dépense exceptionnelle sont les deux principales raisons qui motivent l'intervention des services départementaux.

Les difficultés financières résultent majoritairement :

- des frais liés à l'habitat : dépenses de loyers, frais d'emménagement et de déménagement, règlement des factures d'énergie, achat de mobilier ;
- des frais liés aux changements de la situation familiale : décès, divorce, séparation, frais liés aux enfants (enfant majeur sans emploi à charge, frais de scolarité...) ;
- des dépenses de santé : les services départementaux ont dispensé 778 aides en 1998 pour un montant total de 2.560.490 francs. Ces dépenses concernent essentiellement les frais d'optique, de prothèses auditives et dentaires et les frais d'hospitalisation restant à charge, mais également une participation aux frais d'adhésion ou de cotisation à une mutuelle.

Les interventions sociales d'urgence apportent une réponse financière immédiate à des situations exceptionnelles (délivrance de bons alimentaires, de chèques de service...).

Elles peuvent également consister à rechercher un lieu d'hébergement ou à intervenir auprès de créanciers.

Les interventions de l'Office au titre du maintien à domicile et de l'aide ménagère poursuivent leur évolution en volume et en montant en 1998.

Du fait de la prise en compte de leurs pensions de guerre dans les ressources disponibles, pensionnés et veuves de guerre dépassent les seuils fixés pour bénéficier des prises en charge de la sécurité sociale au titre de l'aide ménagère à domicile. L'Office est donc amené à compenser l'absence de participation des assurances sociales. Ses interventions sont alors sélectives et permettent de diversifier les taux de participation en fonction des ressources.

En 1998, les services départementaux ont réalisé 1.525 interventions au titre de l'aide ménagère pour un montant de 3.223.466 francs dont 1.805.643 francs sur crédits d'Etat (la moyenne s'établissant à 2.114 francs par prestataire pour l'année). La part grandissante des ressources affectées consacrée à cette dépense en 1998 a permis d'augmenter le nombre de ces interventions (1997 : 1.099 participations au titre de l'aide ménagère ; 1998 : 1.525 participations au titre de l'aide ménagère).

Compte tenu du coût prohibitif de l'aide ménagère et de l'augmentation du nombre de demandes, la recherche de formes alternatives de maintien à domicile s'est poursuivie en 1998.

L'évolution de l'action sociale de l'Office en faveur des ressortissants âgés s'est traduite en 1998 par une augmentation en volume et en montant des interventions au titre du maintien à domicile (1997 : 990.468 francs pour 651 aides ; 1998 : 1.968.357 francs pour 1.599 aides, soit une augmentation de 977.889 francs et de 948 aides).

Les services départementaux concourent au maintien à domicile des ressortissants par différents moyens :

- la conclusion de conventions au plan local avec notamment les centres communaux d'action sociale dont la finalité la plus fréquente est de créer une synergie entre les activités d'entraide et des prestations au profit des personnes âgées et/ou dépendantes ;
- le financement partiel ou total (en fonction des ressources du demandeur et du montant de la dépense) des frais d'interventions de prestataires de service proposant à titre d'illustration la télésurveillance ou la téléassistance, le portage de repas à domicile ;
- l'octroi d'aides financières concourant aux dépenses d'équipement ou d'amélioration de l'habitat telles que l'aménagement d'une chambre ou de sanitaires au rez-de-chaussée de l'habitation d'une personne âgée ou handicapée, le remplacement ou l'équipement d'un moyen de chauffage.

Au total, 5.191.823 francs ont été utilisés sous diverses formes pour favoriser le maintien à domicile de 3.124 anciens combattants et victimes de guerre âgés ou en perte d'autonomie.

L'aide aux ressortissants hospitalisés

Cette forme d'aide, d'un faible montant et qui revêt la forme de colis distribués dans les établissements de soins ou d'accueil des personnes âgées et/ou dépendantes, est appréciée des ressortissants et constitue un réconfort en raison de l'absence de famille ou d'un état de santé précaire.

Au total, 2.964 secours ont été attribués à ce titre, dont 98 % en faveur de ressortissants âgés de plus de 60 ans.

L'aide exceptionnelle aux ayants cause

Le décret n° 91-24 du 4 janvier 1991 modifiant l'article D.432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre accorde, de plein droit, la qualité de ressortissantes de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre aux « veuves de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du présent code ».

Les veuves d'anciens combattants, qui bénéficiaient auparavant uniquement de l'assistance administrative des services départementaux, sont désormais justiciables des aides financières dispensées par l'Etablissement public sur la subvention de l'Etat et, lorsqu'elles sont accueillies dans les maisons de retraite de l'Office, de sa participation à leurs frais d'hébergement si elles sont incapables, personnellement ou malgré le concours de leurs familles, d'acquitter la totalité du prix de journée.

L'aide financière

Les services départementaux de l'Office national ont dispensé en 1998 une aide financière à 5.934 veuves d'anciens combattants pour un montant global de 10.614.474 francs, dont 6.032.666 francs sur crédits d'Etat et 4.581.808 francs sur ressources affectées.

Ainsi, 6.993.234 francs, dont 4.143.191 francs sur crédits d'Etat et 2.790.045 francs sur ressources affectées ont été consacrés à 1.195 veuves âgées de moins de 60 ans et à 2.791 veuves âgées de plus de 60 ans exposées à des difficultés financières ponctuelles liées à l'acquittement de frais médicaux, de factures d'énergie, de frais résultant de la charge d'enfants ou de frais d'obsèques.

Par ailleurs, les services départementaux ont participé au règlement des frais d'aide ménagère de 1.143 titulaires d'une pension de veuve de guerre pour un montant total de 2.417.599 francs (moyenne : 2.115 francs), dont 1.353.855 francs sur crédits d'Etat et 1.063.744 francs sur ressources affectées.

Enfin, 805 veuves ont bénéficié d'une participation de l'Office aux frais concourant à leur maintien à domicile, soit une dépense de 1.203.641 francs (moyenne : 1.495 francs), dont 535.620 francs sur crédits d'Etat et 668.021 francs sur ressources affectées.

Les améliorations apportées en 1997 au dispositif du fonds de solidarité, en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine, chômeurs de longue durée ou exerçant une activité salariée involontairement réduite, prévoient notamment le versement d'un capital décès aux conjointes des bénéficiaires de l'allocation de préparation à la retraite.

Cette mesure a concerné 111 veuves en 1998 qui ont bénéficié d'un versement moyen de 24.901 francs.

L'accueil des veuves d'anciens combattants dans les maisons de retraite de l'ONAC

En 1998, les établissements de l'Office national ont accueilli 407 veuves, dont 226 veuves de guerre pensionnées et 181 bénéficiaires à un autre titre du code des pensions militaires.

164 ont été accueillies en hébergement traditionnel et 243 en section d'aide aux personnes âgées (SAPA - section médicalisée).

Source : rapport d'activité 1998 de l'ONAC

L'action sociale des services départementaux se heurte cependant à une double limite.

D'une part, le montant des sommes allouées est relativement faible. Ainsi, en 1998, les secours ordinaires et les secours d'urgence s'élèvent en moyenne à 1.540 francs, le montant moyen de l'aide au maintien à domicile des personnes âgées est de 1.718 francs tandis que celui de l'aide ménagère est de 1.525 francs.

D'autre part, les services de proximité de l'Office sont de plus en plus confrontés à des demandes structurelles, qui dépassent les moyens financiers de ces derniers.

En réalité, l'aide sociale individuelle que l'Office apporte directement est destinée à compléter le dispositif général de prévention sociale et de solidarité nationale dont bénéficient tous les citoyens. L'Office n'a ni la vocation ni les moyens financiers de se substituer au régime national de protection sociale.

Toutefois, les services de proximité de l'Office doivent faire en sorte que ledit régime soit connu des ressortissants et rendu accessible. **C'est pourquoi les services départementaux doivent également développer un rôle d'assistance administrative.**

Ainsi, ils se tiennent à la disposition des ayants droit et s'efforcent de les aider à résoudre les difficultés les plus diverses. Ils ont une mission d'accueil, de conseil et de médiation dans de nombreuses démarches dont l'aboutissement n'incombe pas directement à l'Office.

Les domaines d'intervention des services départementaux sont alors des plus variés puisqu'ils concernent toute la législation du droit commun : la

sécurité sociale, l'aide sociale, l'admission au bénéfice des avantages prévus pour les personnes âgées, la recherche d'emploi, les pensions militaires d'invalidité, le logement social, les impositions de toutes natures etc.

Pour faire face à la complexité croissante des demandes, l'Office a adopté une double stratégie.

D'une part, 21 services départementaux ont été dotés d'une assistante sociale. Certes, ce chiffre reste très en retrait par rapport aux besoins, mais il témoigne d'une prise de conscience par l'ONAC de la nécessité de fédérer, sur le terrain, les efforts de tous les partenaires sociaux pour tenter de régler, au cas par cas, les problèmes existants.

Le projet de budget pour 2000 prévoit d'ailleurs la création de 15 assistantes de service social et de 3 conseillers pour la recherche d'emploi.

D'autre part, certains services départementaux ont développé des partenariats pour élargir les domaines dans lesquels les ressortissants de l'ONAC sont susceptibles d'être renseignés et accompagnés dans leurs démarches administratives.

Ainsi, le service départemental de la Meurthe-et-Moselle a signé deux conventions :

- l'une avec le conseil général en juin 1995 qui s'est traduite par la mise à disposition au service départemental de l'ONAC d'une assistante sociale huit heures par mois ;

- l'autre avec le Barreau de Nancy. Elle a pour objet de permettre l'accès aux ressortissants de l'ONAC au conseil juridique et à une défense de qualité selon un mode préférentiel.

Le service départemental de la Meurthe-et-Moselle a par ailleurs développé une politique de relations publiques auprès des élus, des organismes sociaux, mais aussi de l'ANPE, des HLM, d'EDF etc. Il s'agissait de mieux faire connaître l'Office national des anciens combattants afin que ce dernier soit informé de la situation d'un ressortissant en difficulté et soit considéré comme un partenaire naturel.

b) L'action sociale collective

L'action sociale collective mise en œuvre par l'Office national des anciens combattants découle de l'application des textes.

Les crédits à sa disposition sont parfois gérés directement par l'administration centrale de l'ONAC.

Par exemple, lorsque des pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité effectuent un stage de rééducation professionnelle dans un centre de rééducation professionnelle qui n'appartient pas à l'Office national des anciens combattants, ce dernier doit prendre en charge les frais dudit stage. En 1998, 25 stagiaires ont bénéficié de ce dispositif et ce, pour un montant de 1.757.374,17 francs.

De même, certaines conventions signées entre l'ONAC d'une part et des foyers ou des maison de retraite conventionnés d'autre part prévoient la prise en charge, par l'Office, des frais de séjour des ressortissants âgés démunis.

LES CONVENTIONS

FOYERS CONVENTIONNES	DATE DE LA CONVENTION	DUREE DE LA CONVENTION	CONDITIONS DE DENONCIATION	NOMBRE DE LITS RESERVES A L'ONAC	AIDE SOCIALE
BLAYE	1er mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1996	L.R 6 mois à l'avance	80	oui
COSAC (La Charité sur Loire)	1er mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1996	L.R 6 mois à l'avance	40	oui
COSOR (Sainte Musse)	1er mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1996	L.R 6 mois à l'avance	40	oui
PLOURAY	1er mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1997	L.R 6 mois à l'avance	15	oui
La Roche Bellusson * Merigny)	17 octobre 1995	trois ans à compter du 1er juillet 1995	L.R 6 mois à l'avance	50 dont 25 en section des personnes âgées handicapées	non agréé
LE NANTOU (Pourrain)	1er mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1996	L.R 6 mois à l'avance	20	oui
Le Plessis Bardoult	11 mars 1996	trois ans à compter du 1er janvier 1996	L.R 6 mois à l'avance	70	oui

* La convention du 17 octobre 1995 valable jusqu'au 30 juin 1997 a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1998 par l'avenant n° 1 du 29 juillet 1998

En 1998, 94 ressortissants ont bénéficié de l'aide de l'Office national pour un montant total de 1.100.971,51 francs

Source : ONAC

Enfin, l'ONAC subventionne des associations et des groupements nationaux d'anciens combattants et victimes de guerre qui développent une action sociale auprès de leurs adhérents.

Dans d'autres cas, cependant, ces crédits sont délégués.

Ainsi, les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite appartenant à l'ONAC gèrent les crédits mis à leur disposition pour financer les dépenses d'animation et les dépenses sociales diverses.

De même, les crédits affectés au financement de l'allocation différentielle sont délégués aux préfets de département en tant qu'ordonnateurs secondaires. Sous leur autorité, les services départementaux assument la gestion de cette allocation.

2. L'attribution des cartes et des titres

Les services départementaux de l'Office assurent l'instruction des demandes de carte du combattant, de titre de reconnaissance de la Nation, de carte de combattant volontaire et de la Résistance, de carte de réfractaire, d'attestation de personne contrainte au travail en pays ennemi, de carte de Patriote transféré en Allemagne (P.T.A), de certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD, KHD) et de carte de Patriote résistant à l'annexion de fait (P.R.A.F).

Il est intéressant de noter que les demandes de carte du combattant et de titre de reconnaissance de la Nation représentent plus de 99 % des demandes dont 70 % au titre de l'Afrique du Nord.

Ainsi, en 1998, les services départementaux de l'Office ont reçu 60.315 demandes de cartes d'anciens combattants, dont 45.947 de cartes d'anciens combattants d'Afrique du Nord. Par ailleurs, ils ont été destinataires de 54.182 demandes de titres de reconnaissance de la Nation, dont 34.594 liées à la guerre en Afrique du Nord.

Statistiques cartes et titres 1998

CARTES ET TITRES	Demandes reçues		Cartes délivrées		Bilan des Rejets	
	en 1998	Total fin 1998	En 1998	Total fin 1998	En 1998	Total fin 1998
A/Cartes de combattant						
01 Guerre 14-18 & TOE (3)	27	4 866 865	16	4 425 255	9	418 682
02 Guerre 39-45 (1)	4 026	3 333 035	1 891	2 593 943	2 309	637 052
03 Résistance (A.137)	292	292	263	263	55	55
04 Indochine + Corée	4 226	246 196	2 876	198 598	185	36 223
05 AFN	45 947	1 615 491	71 418	1 261 540	8 825	374 758
06 Autres opérations (2)	5 797	47 693	1 527	12 618	205	343
<i>Sous-total A (C.C)</i>	60 315	10 109 572	77 991	8 492 217	11 588	1 467 113
B/Cartes de CVR						
07 CVR Métropole	313	435 424	206	228 902	64	170 028
08 CVR Extra-Métropole	21	46 898	22	32 879		14 143
<i>Sous-total B (CVR)</i>	334	482 322	228	261 781	64	184 171
C/TRN						
09 TRN 14/18 (D.266-1)	20	213	17	203	3	3
10 TRN 39/45 (D.266-1)	7 739	62 228	7 397	59 292	237	1 381
11 TRN Indochine (D.266-1)	3 650	16 479	2 784	15 119	37	115
12 TRN AFN (D.266-01)	34 594	1 511 821	31 030	1 417 427	1 084	57 385
13 TRN Mission extérieures (D.266-1)	8 179	65 414	7 547	59 002	366	1 580
<i>Sous-total C (TRN)</i>	54 182	1 656 155	48 775	1 551 043	1 727	60 464
D/Autres statuts						
14 Réfractaires	87	234 581	45	108 522	37	110 268
15 PCT	93	365 875	64	289 249	48	62 060
16 PTA	4	4 072	8	3 889	1	187
17 PTPE	5	1 487	1	1 302	-	12
18 PRAF	114	17 023	114	15 267	12	852
19 Incorporés de force dans RAD - KHD (4)	148	4 681	59	4 379	1	31
<i>Sous-total D</i>	451	627 719	291	422 608	99	173 410
TOTAL CARTES	115 282	12 875 768	127 285	10 727 649	13 478	1 885 158

Source : ONAC

3. L'information historique

Les services départementaux assurent également le secrétariat et la gestion financière des Commissions départementales de l'information historique pour la paix.

En conséquence, les directeurs des services départementaux se sont vus confier, depuis 1985, la charge de mettre en œuvre sur le terrain des actions destinées à perpétuer le souvenir des conflits contemporains.

Les commissions départementales de l'information historique pour la paix : leur composition et leurs missions

Les commissions départementales de l'information historique pour la paix ont été créées par le décret du 29 décembre 1985. Il existe une commission par département.

Elle est présidée par le préfet du département et est composée :

- du président du conseil général ;
- du délégué militaire départemental ;
- de l'inspecteur d'académie ;
- du directeur des services d'archives ;
- du directeur départemental de la jeunesse et des sports ;
- du directeur interdépartemental du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre ;
- du directeur du service départemental de l'ONAC ;
- du président de chacune des associations d'anciens combattants et victimes de guerre du département ;
- du président de chacune des associations départementales de jeunesse et d'éducation populaire ;
- du directeur du centre de documentation pédagogique ;
- du délégué départemental de l'association des professeurs d'histoire et de géographie.

Sous l'autorité du président, le directeur du service départemental de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre assure les fonctions de secrétaire général de la commission. A ce titre, il est chargé de la préparation et du suivi des travaux de cette commission.

La commission départementale se réunit une fois par an en séance plénière sur convocation de son président. Le président présente à la commission départementale le programme annuel arrêté après avis de la commission nationale. Il recueille son avis et ses propositions sur la mise en œuvre au plan départemental de ce programme national.

La commission départementale constitue en son sein des groupes de travail chargés :

- des cérémonies patriotiques et commémoratives du département,
- des actions de sensibilisation en direction de la jeunesse.

Le directeur du service départemental de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre est chargé de la gestion financière des activités de la commission départementale.

ACTIONS DE MEMOIRE ET D'INFORMATION HISTORIQUE EN 1998

Désignation des actions	Nombre d'actions	Nombre de participants (évaluation)
Expositions	380	172 928
Cérémonies traditionnelles (08/05 et 11/1)	2 100	191 930
Autres cérémonies	1 908	143 633
Epreuves sportives	132	25 920
Concours de la Résistance et de la Déportation	225	40 610
Voyages/programme Action Education	102	6 510
Colloques	34	4 520
Edition de brochures et plaquettes	11 015	14 860
Audiovisuel/Coédition d'ouvrages	26	8 155
TOTAL	15 922	609 066

Source : ONAC

En 1998, les crédits inscrits au budget primitif de l'ONAC s'élevaient à 850.000 francs dont 517.523 francs délégués aux services départementaux pour le financement sur le terrain des actions de mémoire et d'information historique dans le cadre des commissions départementales d'information historique pour la paix¹.

Toutefois, jusqu'à l'année dernière, cette mission était accomplie très inégalement selon les services départementaux. En effet, la mémoire des conflits, mais également l'intensité du réseau d'associations d'anciens combattants varient fortement d'un département à l'autre. En conséquence, la motivation des membres des commissions départementales de l'information historique pour la paix est inégale. Certains directeurs des services départementaux de l'Office s'investissent beaucoup dans ce domaine : des interventions d'anciens combattants dans les établissements scolaires sont organisées, des conférences publiques sont montées, des expositions présentées dans le département. Mais dans d'autres départements, l'activité des commissions reste plus limitée.

4. La réinsertion professionnelle

L'Office national des anciens combattants possède 10 écoles de rééducation professionnelle à Béziers, Bordeaux, Limoges, Lyon, Metz, le Muret, Oissel, Rennes, Roubaix et Soisy qui ont accueilli 2.147 stagiaires en 1998.

¹ Cette somme ne reflète pas la totalité des crédits affectés à la Mémoire dans la mesure où elle ne comprend pas les autres sources de financement (secrétariat d'Etat, collectivités locales, associations).

Les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC étaient destinées à l'origine à assurer la réinsertion professionnelle des anciens combattants blessés ou mutilés.

Toutefois, elles se sont très vite ouvertes aux handicapés civils. Ainsi, dès 1924, les écoles ont accueilli, à côté des infirmes de guerre, symbolisés par les « gueules cassées », les mutilés du travail puis, à partir de 1946, l'ensemble des handicapés civils. **Aujourd'hui, les ressortissants de l'ONAC ne constituent qu'1 % de la population des écoles, tandis que les stagiaires travailleurs handicapés représentent 88,6 % de l'effectif.**

Répartition des stagiaires par catégories de prise en charge

Stagiaires à leurs frais et divers	ONAC	Sécurité sociale	Régime agricole	Stagiaires région	Ministère de la défense	Ministère des rapatriés
0,43%	1,06%	86,13%	2,51%	1,39%	0,37%	8,11%

Par ailleurs, depuis 1988, à la demande des pouvoirs publics, les écoles de rééducation professionnelles de l'ONAC développent un programme d'accueil et de formation des enfants de Français musulmans rapatriés.

Le recrutement concerne les 10 écoles. Toutefois, avec près de 50 % des effectifs, l'établissement de Béziers est largement réservé à ce public spécifique. Cette situation s'explique par le fait que cette école ne bénéficie pas de l'agrément du ministère du travail et des affaires sociales pour organiser la rééducation professionnelle des travailleurs handicapés.

5. L'accueil des personnes âgées

L'Office national des anciens combattants dispose, au 1^{er} octobre 1999 de dix maisons de retraite¹ qui sont réparties de manière inégale sur le territoire national. Six sont situées dans le nord du pays au sein d'une bande de territoire allant de la Bretagne aux Ardennes, tandis que deux se trouvent dans le sud-est. Seules les maisons d'Anse, au nord-est de Lyon, et de Barbazan, au sud de Toulouse, échappent à ces deux zones. La façade ouest et le sud-ouest sont, avec l'est, dépourvus de tout établissement.

Par ailleurs, les maisons de retraite sont très différentes par leurs situations, leurs dimensions et leurs états.

Certaines sont d'anciens châteaux comme Anse, le Theil de Bretagne, Saint-Gobain et Beurecueil.

¹ Cinq maisons de retraite ont fermé ou sont sur le point de fermer : il s'agit de la Pomme à Marseille, de celle de Montpellier, de Villiers-le-Sec, de Ville Lebrun et de Bouleville.

Une partie des maisons de retraite sont le fruit d'un don, d'un legs ou d'une dévolution comme Bouleville, Boulogne-Billancourt¹ et Thiais.

Les dates d'acquisition des maisons de retraite varient de 1921 pour Beurecueil à 1962 pour Carignan. La plupart des maisons ont cependant été acquises dans les années vingt (Beurecueil, Boulogne-Billancourt, Montpellier, Saint-Gobain) et les années trente (Montmorency, Ville Lebrun, Anse, Barbazan).

L'Office national des anciens combattants est propriétaire de huit d'entre elles. ! Deux ne lui appartiennent pas. Ce sont :

- Boulogne-Billancourt, construite grâce à un financement de l'ARPAH (Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées) ;

- Vence, qui appartient à l'Institut de France ;

Il convient de noter que Villiers-le-Sec, dont la fermeture a été décidée, était prêtée à bail par le département du Calvados.

Au total, 1.257 personnes âgées sont hébergées dans les maisons de retraite de l'Office², dont 49 % d'hommes. La moyenne d'âge est de 81 ans pour les hommes et 86 ans pour les femmes.

En outre, 27 % des résidents sont invalides et relèvent de l'hébergement en secteur médicalisé offert en 1998 dans 11 maisons de retraite. 18 % des pensionnaires ne sont pas des ressortissants de l'Office.

B. LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE L'ONAC

Au cours des dix dernières années, l'ONAC a vu ses missions se renforcer.

D'une part, l'élargissement du nombre des ressortissants et l'assouplissement des conditions d'attribution des cartes et titres ont accru son activité traditionnelle.

¹ Le cas de Boulogne-Billancourt est particulier. Cette maison est le fruit d'un legs à l'ONAC en 1923. Toutefois, parce qu'elle était trop vétuste, elle a été reconstruite entièrement grâce à un financement de l'ARPAH. L'ONAC assure la gestion et l'entretien de l'établissement jusqu'en 2002, date à laquelle lui reviendra la propriété pleine et entière de l'édifice. L'Office devra cependant régler à l'ARPAH un loyer jusqu'en 2007.

² Ce chiffre, tiré du rapport d'activité de l'ONAC pour 1998, ne tient pas compte des fermetures ultérieures.

D'autre part, la création du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs de longue durée ainsi que le financement d'emplois mémoire dans les services départementaux de l'Office ont renforcé son rôle de défenseur des intérêts de ses ressortissants et de la mémoire combattante.

1. L'élargissement du nombre de ses ressortissants

L'article D 432 du code des pensions militaires d'invalidité dresse la liste des ressortissants de l'Office national des anciens combattants. Il s'agit :

- des invalides pensionnés de guerre ;
- des anciens combattants ;
- des combattants volontaires de la Résistance ;
- des 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 ;
- des ascendants de militaires ou de civils morts pour la France ;
- des pupilles de la Nation et orphelins de guerre ;
- des anciens déportés et internés ;
- des patriotes proscrits et contraints à résidence forcée en pays ennemi ou en territoire étranger occupé par l'ennemi ;
- des réfractaires ;
- des patriotes transférés en Allemagne ;
- des victimes civiles de la guerre ;
- des personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi ; des victimes de la captivité en Algérie ; des titulaires du titre de reconnaissance de la Nation ; des prisonniers du Viet-Minh.

Cette liste a été complétée par le décret n° 91-24 du 4 janvier 1991 qui a accordé, de plein droit, la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants aux « *veuves de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité* ».

Les veuves d'anciens combattants, qui bénéficiaient auparavant uniquement de l'assistance administrative des services départementaux, sont désormais justiciables des aides financières dispensées par l'ONAC sur la subvention de l'Etat et, lorsqu'elles sont accueillies dans les maisons de retraite de l'Office, de sa participation à leurs frais d'hébergement si elles sont incapables, personnellement ou malgré le concours de leurs familles, d'acquitter la totalité du prix de journée.

2. L'assouplissement des conditions d'attribution des cartes et des titres

Depuis les années 1990, les gouvernements ont sensiblement assoupli les conditions d'attribution des cartes et titres.

Ainsi, la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 a étendu l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation à tous ceux qui ont participé à un conflit quels que soient le lieu de leur engagement et la nature du commandement militaire.

Par ailleurs, les conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en Afrique du Nord ont été élargies.

L'arrêté ministériel du 30 mars 1994 a permis la prise en compte du séjour en Afrique du Nord pour l'étude des droits à la carte du combattant.

Les deux dernières lois de finances ont réduit la période minimale de séjour nécessaire pour la reconnaissance de qualité d'ancien combattant. Ainsi, la durée suffisante est passée à 18 mois, puis à 15 mois. Le projet de la loi de finances pour 2000 prévoit d'abaisser ladite durée à 12 mois.

La modification des conditions de reconnaissance des droits et le nouveau mode d'évaluation des points pris en compte pour les actions de combat ont très fortement renforcé le nombre de demandes de cartes de combattant concernant la guerre de 1939-1945, le théâtre des opérations extérieures et l'Afrique du Nord ainsi que le nombre de demandes de titre de reconnaissance de la Nation pour toutes les générations du feu.

Ainsi, entre 1992 et 1995, l'activité « cartes et titres » a globalement progressé de 70 %. Pour les titres de reconnaissance de la Nation, elle a plus que doublé et pour les cartes d'ancien combattant d'Afrique du Nord, elle a progressé de près de 40 % pour la seule année 1994.

VARIATION DE LA DEMANDE "CARTES ET TITRES" SUR LA PERIODE 1992-1996

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Nombre		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
14/18	70		40	-42,86	60	50	70	16,67	49	-30	25	-48,98	27	8
39/45	10 240		9 240	-9,77	8 970	-2,92	8 380	-6,58	7 098	-15,30	5 293	-25,43	4 318	-18,42
Indo/Corée	4 700		2 750	-41,49	3 090	12,36	3 260	5,50	3 668	12,52	4 669	27,29	4 226	-9,49
A.F.N.	43 700		43 320	-0,87	59 110	36,45	51 030	-13,67	42 316	-17,08	43 510	2,82	45 947	5,60
Autres opérations	0		120		9 890		13 480	36,30	10 246	-23,99	8 154	-20,42	5 797	-28,91
T.R.N.	27 830		31 490	13,15	59 490	88,92	70 660	18,78	72 679	2,86	57 523	-20,85	54 182	-5,81
Total Cartes et Titres	86 540		86 960	0,49	140 610	61,70	146 880	4,46	136 056	-7,37	119 174	-12,41	114 497	-3,92

3. La création du fonds de solidarité

L'article 125 de la loi de finances pour 1992 a créé un fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs de longue durée, âgés de plus de 57 ans. Le fonds de solidarité se compose de deux allocations non cumulables :

- **l'allocation différentielle** qui constitue un complément de ressources spécifique. Elle assure à tout bénéficiaire, au 1^{er} janvier 1999, un **revenu mensuel minimum garanti de 4.647 francs** pouvant, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 1998, être porté à 5.640 francs dans certaines conditions.

L'allocation ne supporte aucune cotisation. En conséquence, elle n'est pas constitutive de droits propres ou supplémentaires à ceux de l'avantage principal qu'elle complète le cas échéant. Les services départementaux de l'ONAC assurent la gestion de cette allocation sous l'autorité des préfets de département, ordonnateurs secondaires ;

- **l'allocation de préparation à la retraite** qui constitue un revenu servi à titre principal. Elle est constitutive de droits en matière d'assurances maladie-maternité-invalidité et décès ainsi qu'en matière d'assurance vieillesse. A cet égard, les périodes de versement de l'allocation de préparation à la retraite sont validées comme périodes assimilées à des périodes de cotisation pour le calcul des droits à pension de vieillesse dans les régimes de base. Les dossiers sont instruits par les directions interdépartementales des anciens combattants, les ordonnateurs secondaires étant les préfets de région.

Le montant de l'allocation de préparation à la retraite est égal à 65 % d'un revenu de référence. Ce revenu est déterminé :

- en ce qui concerne les salariés, par rapport aux bases de cotisations à l'assurance vieillesse telles qu'elles résultent du relevé de carrière ;

- en ce qui concerne les non salariés par rapport aux revenus professionnels bruts retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de la dernière année civile complète d'activité professionnelle.

Le montant de l'allocation est plafonné à 7.228 francs nets au 1^{er} janvier 1999 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'allocation différentielle (4.640 francs).

L'allocation de préparation à la retraite est accessible à ceux qui ont bénéficié depuis six mois consécutifs de l'allocation différentielle à la date de sa demande s'ils ne totalisent pas 160 trimestres d'assurance vieillesse et sans délai s'ils en totalisent 160 ou plus.

L'allocation de préparation à la retraite a connu une mise en application difficile. Fin 1995, soit un an après sa création, le bilan de l'allocation de préparation à la retraite en nombre de bénéficiaires mettait en évidence un nombre relativement faible de demandes d'attribution (1.600 dossiers en paiement).

Cette montée en charge plus lente que prévue s'expliquait principalement par trois causes :

- **l'absence de plancher d'allocation**, qui dissuadait les bénéficiaires de l'allocation différentielle dont le salaire d'activité était peu élevé d'opter en faveur d'une allocation qui ne leur assurait pas un niveau de revenu au moins équivalent ;

- **la non actualisation des revenus d'activité** servant de base au calcul de l'allocation ;

- la crainte ressentie par beaucoup de ressortissants que les caisses de retraite complémentaires ne leur appliquent un **coefficient d'abattement**, dès lors que la liquidation de la retraite s'effectuait avant 65 ans.

Les mesures prises en 1995 et 1996 ont progressivement permis de lever ces blocages :

- l'article 102 de la loi de finances pour 1996 a créé un plancher d'allocation de préparation à la retraite de 4.500 francs bruts proche de la garantie de ressources assurée par l'allocation différentielle, complètement aligné sur celle-ci par l'article 127 de la loi de finances pour 1997 ;

- l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 a créé une revalorisation de la rémunération d'activité sur la base des coefficients utilisés par le régime général de la sécurité sociale pour le calcul de la retraite de base ;

- **le problème de la menace d'abattement** en matière de retraite complémentaire a été réglé par l'accord relatif aux retraites complémentaires signé par les partenaires sociaux le 23 décembre 1996. Cet accord a permis d'étendre aux anciens combattants d'Afrique du Nord bénéficiaires de l'allocation de préparation à la retraite le droit de faire liquider leur retraite complémentaire sans coefficient d'abattement. Cette disposition s'entendait pour les retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 1997. En juin 1997, la commission paritaire de l'ARRCO a décidé de compléter cette mesure en

acceptant que les caisses relevant de l'ARRCO procèdent à l'annulation rétroactive des droits des titulaires de l'allocation de préparation à la retraite ayant demandé et obtenu la liquidation de leurs droits avec abattement pour y substituer, à compter du 1^{er} janvier 1997, une retraite liquidée sans abattement. L'AGIRC s'est alignée sur cette démarche.

Cette nouvelle situation a entraîné une progression du nombre de bénéficiaires de l'allocation de préparation à la retraite, renforcée par l'effet des mesures arrêtées en loi de finances 1997.

L'allocation différentielle a, elle, connu une évolution inverse.

Après avoir bénéficié à 38.926 anciens combattants à la fin du mois de mars 1998, elle a ensuite enregistré une baisse continue du nombre de bénéficiaires qui, soit ont opté pour l'allocation de préparation à la retraite, soit étaient en mesure de faire valoir leurs droits à pension de vieillesse. Au 31 juin 1999, 17.955 anciens combattants percevaient l'allocation de préparation à la retraite.

Evolution du nombre de bénéficiaires

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Janvier	5 888	19 416	27 030	37 192	38 239	27 400	20 515
Février	8 445	19 982	29 137	37 914	38 507	27 137	20 166
Mars	11 444	20 713	31 144	38 926	38 062	26 753	19 729
Avril	12 883	20 800	32 329	38 370	36 923	25 769	18 894
Mai	13 910	21 711	33 575	38 300	36 201	25 303	18 492
Juin	14 963	22 136	34 677	38 919	35 212	25 004	17 955
Juillet	15 279	21 978	35 013	38 631	33 336	24 412	
Août	15 977	22 472	35 746	38 310	32 257	23 783	
Septembre	16 718	23 007	36 331	38 251	31 050	23 024	
Octobre	17 509	23 057	36 742	37 106	29 473	22 120	
Novembre	18 200	23 727	36 888	38 275	28 739	21 774	
Décembre	19 832	24 359	37 577	38 306	28 257	21 392	

Source : ONAC

4. Le financement « d'emplois mémoire »

Comme il a été rappelé précédemment, l'investissement des services départementaux en matière de la politique de la mémoire était jusqu'à présent très inégal.

Or, votre rapporteur avait souligné, dans son rapport d'information sur l'utilisation des crédits affectés à la Délégation à la mémoire et à

l'information historique¹, que la conservation et la transmission de la mémoire collective constituait un véritable enjeu. En effet, si celle-ci représente un ciment puissant pour chaque société puisqu'elle véhicule son histoire et transmet ses valeurs, elle est cependant fragilisée par la disparition de ses témoins. Il s'agit donc d'un patrimoine à protéger, à entretenir et surtout à partager, notamment avec les jeunes.

Parmi les propositions de votre rapporteur figurait la nécessité de donner à la politique de la mémoire une vision plus globale et à long terme, notamment en direction des jeunes, par l'établissement de relations permanentes avec les collèges et les lycées et l'organisation, chaque année, d'une manifestation sur un thème lié à la mémoire des conflits.

Le secrétaire d'Etat semble s'être inspiré de ces remarques. Ainsi, un accord-cadre a été signé le 31 juillet 1998 entre l'Etat et l'ONAC qui permet le recrutement de 96 « emplois mémoire » dans les services départementaux de métropole de l'ONAC. Ces emplois répondent à un double objectif :

- d'une part, **une mission de conservation** au titre de laquelle « l'emploi mémoire » aura pour tâche de fédérer les initiatives locales nombreuses dans ce domaine, mais de sources diverses (élus locaux, associations) qui méritent d'être rassemblées et mises en perspective en vue de l'élaboration d'une politique départementale de la mémoire combattante ;

- d'autre part, **une mission de transmission de la mémoire collective locale aux jeunes générations** et de sensibilisation aux valeurs de la citoyenneté et de la solidarité.

Au 1^{er} septembre 1999, 70 emplois jeunes ont été pourvus.

C. LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS MATÉRIELS ET MORAUX DES ANCIENS COMBATTANTS À L'ÉTRANGER

Votre rapporteur au cours de ses travaux a souhaité adopter une démarche comparatiste en étudiant de manière approfondie la façon dont peuvent être défendus dans d'autres grands pays les intérêts matériels et moraux des anciens combattants. Il a, à ce titre, attentivement examiné la situation de deux grands pays : la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

¹ *Le défi de la mémoire : rapport sur la politique de la mémoire menée par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre ; 1997-1998 ; n °6.*

1. L'exemple de la Grande-Bretagne

a) *L'absence de ministère des anciens combattants*

Contrairement à la France, il n'existe pas de ministère des anciens combattants en Grande-Bretagne, qui centraliserait la gestion de toutes les questions relatives aux anciens combattants.

Les affaires sont traitées, selon les thèmes, par plusieurs administrations. Sont ainsi compétents le service de la sécurité sociale et l'agence des pensions de guerre du ministère de la défense. C'est ce dernier service qui est chargé de déterminer l'importance du handicap pour le versement des pensions d'invalidité.

Par ailleurs, le traitement des retraites des soldats et des décorations est réparti entre les services de l'armée de l'air, de l'armée de terre et de la marine.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, **le montant des compensations versées en cas de préjudices subis varie fortement selon la nature de la guerre.** Ainsi, l'indemnisation d'un dommage physique ou moral causé en Irlande du Nord serait relativement importante, alors qu'elle serait très réduite si le même dommage intervenait en Bosnie.

En outre, la reconnaissance due aux anciens combattants est moins bien garantie en Grande-Bretagne qu'en France. **Ainsi, il n'existe pas de carte d'ancien combattant et, a fortiori, de retraite du combattant.** Seuls les anciens soldats bénéficient d'une retraite, dont le barème est calculé en fonction du nombre d'années passées sous les drapeaux et du grade. Les médailles et les décorations semblent également être distribuées avec beaucoup plus de parcimonie qu'en France.

Le traitement matériel des demandes des anciens combattants et des militaires de carrière a cependant été amélioré depuis le 5 octobre 1998 avec la création d'un numéro unique d'appel pour répondre à toutes les questions ayant trait au monde combattant. La plupart de ces appels concernent les pensions. Les agents chargés de réceptionner les appels les analysent, font les recherches nécessaires et orientent, le cas échéant, leurs interlocuteurs vers les services compétents pour leur répondre.

b) *La Royal British Legion : une personne morale au service des personnes ayant servi dans l'armée*

La British Legion, créée en 1921 par la fusion de quatre associations et devenue la Royal British Legion en 1971, poursuit les objets suivants :

« - promouvoir la satisfaction des besoins et l'éducation de tous ceux qui sont susceptibles d'être membres ordinaires de la Legion ainsi que leurs épouses, leurs enfants et leurs personnes à charge ;

- satisfaire les besoins, garantir et protéger l'équilibre moral et sentimental des femmes et des enfants laissés par ceux qui seraient tombés pendant le service ;

- délivrer des souffrances, des privations et de la détresse les épouses et les personnes à charges de ceux qui servent dans la marine, dans l'armée de terre et dans l'armée de l'air en tant que soldats de métier, réservistes ou auxiliaires, en raison de l'absence de ces derniers ;

- promouvoir et défendre des programmes pour la réinsertion, la réadaptation, la formation et l'emploi protégé de tous ceux qui sont susceptibles d'être membres ordinaires de la Legion ainsi que leurs épouses, leurs enfants et leurs personnes à charge ».

Elle ne reçoit pas de subventions du Gouvernement et son fonctionnement est entièrement financé par les cotisations de ses 700.000 adhérents. Il existe deux sortes de cotisations :

- **une cotisation de base**, commune à tous les membres ; son montant est de 5,5 livres par an (soit 55 francs environ) qui est utilisé pour le fonctionnement de la Fondation ;

- **une cotisation par branche**, dont le montant est défini par le bureau local.

Au total, la Royal British Legion dispose de 400 millions de francs, dont 170 millions de francs tirés des ventes des « Coquelicots » financent les missions sociales.

Son organisation est assurée, d'une part, par des **bénévoles**, et, d'autre part, par un **personnel salarié** (800 personnes au total, y compris le personnel de maisons de retraite ; 100 salariés sont employés au siège social).

La Royal British Legion se caractérise par une structure à trois niveaux :

- les bureaux locaux : il en existe 3.200 au Royaume-Uni ;

- les bureaux départementaux (County Level) ;

- le Conseil national.

En outre, 86 bureaux sont recensés à l'étranger.

Il existe également **871 clubs** qui se situent parfois dans le même immeuble. Leur chiffre d'affaires total s'élève à 1,3 milliard de francs. Les bénéfices réalisés sont conservés par chaque club.

Seuls les membres d'un bureau local peuvent aller dans un club. Tous les clubs ont une franchise « Royal British Legion ». Ils doivent respecter certains critères, notamment en matière de normes de sécurité, de gestion et d'hygiène. Pour exercer leur activité, il leur faut également une licence du Gouvernement local. Ils fonctionnent sous forme de coopératives.

Le réseau des clubs est géré par la centrale de la Royal British Legion à Londres afin de garantir la qualité de leur gestion. **Le siège social exerce également trois sortes d'activités.**

D'une part, il **gère les adhérents**, en veillant notamment à recruter continuellement de nouveaux membres pour compenser la diminution du nombre des ressortissants.

D'autre part, il **coordonne les actions sociales.**

Enfin, **il est responsable de la collecte des fonds** qui permettent à la Royal British Legion d'exécuter ses missions.

Le siège social est en charge également de la gestion de cette fondation, des relations publiques et des ressources humaines.

Par ailleurs, la Royal British Legion propose des cours de formation pour les gestionnaires bénévoles et organise des activités, notamment sportives, en direction des jeunes.

Les membres de la Royal British Legion sont :

« - tout homme ou femme servant ou ayant servi en tant que soldat de métier, réserviste ou auxiliaire dans l'armée pendant au moins sept jours ;

- toute personne ayant servi dans la flotte de la marine marchande dans des mers ennemies en tant que membre des forces de police civiles alliées ;

- tout membre des sociétés d'aide volontaire qui a servi à plein temps et en uniforme en lien direct avec les forces armées du Royaume-Uni ;

- tout sujet britannique qui a servi au moins sept jours dans les forces des nations alliées ou dans une organisation de résistance des nations alliées pendant les conflits dans lesquels les forces armées du Royaume-Uni étaient engagés ».

c) L'action sociale de la Royal British Legion

Les actions en matière sociale reposent, en grande partie, sur le bénévolat. Il s'agit d'apporter une aide financière et morale aux anciens militaires et aux anciens combattants qui vivent des périodes difficiles. Chaque année, 305.000 cas sont traités.

Six millions de personnes sont potentiellement concernées par cette aide. Il s'agit de tous les hommes et les femmes ayant servi dans l'armée britannique en tant que soldat de métier, réserviste ou auxiliaire ou pouvant prétendre à la qualité de membre de la Royal British Legion.

La Royal British Legion gère 7 maisons de retraite et 3 maisons de convalescence. En raison du vieillissement de la population, ces maisons ont de plus en plus besoin d'être médicalisées. A long terme, la question du maintien des maisons de retraite dans le champ des compétences de la Royal British Legion se posera dans la mesure où elles absorbent une part grandissante des crédits de cette fondation.

La Royal British Legion assure également la réinsertion professionnelle de ses ressortissants. Ses aides sont variées, elles peuvent par exemple prendre la forme de conseils pour monter une entreprise individuelle. De même, une école de rééducation a été financée par l'Union européenne qui est gérée conjointement par la Royal British Legion et le ministère de la défense. La Royal British Legion est également responsable de la gestion de centres de formation.

La Royal British Legion, à travers le « village de la légion », organise également des pèlerinages sous forme de visites de cimetières et de nécropoles à l'étranger.

Par ailleurs, il existe un **département des pensions qui apporte une aide juridique aux ressortissants et les représente devant les tribunaux et les services du Gouvernement.** Ce département travaille en collaboration avec les associations d'anciens combattants afin de mieux être informé sur toute éventuelle modification de la législation concernant les pensions d'invalidité.

De nombreux problèmes n'ont pas encore été résolus, concernant notamment la surdité des anciens de l'artillerie, les victimes de tests nucléaires et les anciens combattants ayant fait l'objet de mauvais traitements dans les camps japonais ou à Singapour.

Il existe, au Royaume-Uni, 250 associations d'anciens combattants, y compris les associations de régiment. Ce chiffre est à

comparer aux 50.000 associations d'anciens combattants répertoriés en France.

Dans la mesure où la Royal British Legion ne reçoit aucune subvention, il lui faut financer ses actions grâce aux dons et legs qui lui sont faits. La campagne de collecte des fonds ne concerne pas uniquement les 700.000 adhérents de la Royal British Legion mais vise le grand public.

60 % des actions de cette fondation sont financés par la campagne des « Coquelicots » (poppy appeal), ce qui représente 17 millions de livres (soit 170 millions de francs).

Chaque année, 300.000 personnes se mobilisent pour mener cette campagne à travers tout le Royaume-Uni.

Parallèlement à cette collecte de fonds traditionnelle, la Royal British Legion développe de nouveaux moyens pour lever des fonds : donations de la part de sociétés, legs, grandes manifestations, loteries dans l'ensemble des clubs... Cette dernière action permet de récolter 50.000 livres par an et a un fort potentiel de développement puisque seulement 5 % des membres de la Royal British Legion jouent pour l'instant.

Chaque année, une course à vélo est organisée, qui relie Londres à Paris. En 1998, 300 personnes y ont participé et 200.000 livres ont été ainsi récoltées.

En 1995 le montant total des sommes recueillies s'est élevé à 11 millions de livres (110 millions de francs). Il était de 17 millions de livres (soit 170 millions de francs) en 1999.

La Royal British Legion mène également une campagne active pour attirer les jeunes. Ainsi, 30.000 publications ont été envoyées dans les écoles.

Enfin, chaque année, celle-ci organise une grande campagne de promotion au Royal Albert Hall. Cette manifestation est retransmise à la télévision et constitue une action très efficace en matière de relations publiques.

2. L'exemple de l'Allemagne

a) Le poids du passé

Le ministère du travail et des affaires sociales est l'instance qui, au niveau fédéral, est chargée des questions liées aux anciens combattants (Kriegsveteranen). Il n'existe donc pas de ministère des anciens combattants.

Toutefois, ce sont les Länder qui gèrent les pensions. La comptabilité distingue toujours les nouveaux des anciens Länder et, à l'Est, le montant des prestations ne s'élève qu'à 85 % du montant des pensions versées à l'Ouest.

La réunification allemande a cependant eu un impact positif sur la reconnaissance des victimes de guerre. En effet, jusqu'en 1989, les soldats et ayants-cause de l'ex-RDA étaient considérés comme des anciens criminels ayant envahi l'ancienne URSS. Ils ne bénéficiaient donc d'aucune allocation.

Les crédits nécessaires pour le financement des pensions sont inscrits annuellement au budget fédéral. Les calculs sont effectués par le ministère du travail et des affaires sociales et l'argent est conservé au Trésor (Bundeskasse). Les Länder ont un droit de tirage sur cette caisse, correspondant à leurs besoins.

Le terme « anciens combattants » est très peu utilisé. En effet, ces derniers ne bénéficient d'aucune reconnaissance sociale en Allemagne. En conséquence, il n'existe ni titre d'ancien combattant ni retraite du combattant contrairement au système français.

En outre, depuis 1976, on ne distingue plus les causes de handicap sur le titre qui est octroyé à chaque personne handicapée. Auparavant, il existait la mention « handicapé de guerre » (Kriegsbehinderte).

Il existe cependant un jour de deuil national (Volkstrauertag) au cours duquel une gerbe est déposée.

En réalité, **les anciens combattants allemands ne reçoivent d'indemnités qu'en tant que victimes de guerre**, au même titre que la population civile ayant subi des blessures lors de la deuxième guerre mondiale.

L'assistance aux victimes de guerre correspond exclusivement à une indemnisation du sacrifice fait en terme de santé. La loi fédérale sur l'assistance aux victimes de guerre (Bundesversorgungsgesetz) est fondée sur l'importance de l'atteinte à la santé. Un ancien militaire n'ayant subi aucune atteinte à sa santé n'a droit à aucune compensation.

Par ailleurs, n'est pas pris en compte le temps passé sous les drapeaux s'ils étaient appelés ou militaires de carrière. En revanche, la durée de service de guerre pour les autres catégories d'anciens combattants est prise en compte pour le calcul de leur retraite (un an sous les drapeaux équivaut à un an d'activité).

A l'heure actuelle, les chiffres concernant les victimes de guerre sont les suivants :

- 400.000 mutilés de guerre (Beschädigten) ;
- 520.000 survivants (Hinterbliebenen).

L'exposition sur les crimes de guerre de la Wehrmacht a confirmé la persistance du malaise des Allemands vis-à-vis de leurs anciens combattants. Cette exposition montrait que les soldats engagés dans la seconde guerre mondiale n'ont pas été seulement des victimes, mais également des criminels.

Toutefois, les prestations versées aux victimes de guerre constituent, par leur montant, une véritable reconnaissance.

Ainsi, en 1998, 11,35 milliards de DM (soit près de 40 milliards de francs), ont été consacrés aux victimes de guerre, dont 10,2 milliards dans les anciens Länder et 1,15 milliard dans les nouveaux Länder.

La nature des aides et des prestations est liée à la nécessité de compenser les préjudices subis en raison d'atteintes à la santé.

Il existe deux sortes d'aides, les aides forfaitaires et les aides calculées en fonction de leur coût réel. De plus, certaines prestations sont soumises à des conditions de ressources.

Le nombre des bénéficiaires est en diminution constante. Toutefois, les militaires actuels, qu'ils soient militaires de carrière, réservistes ou appelés s'ajoutent aux bénéficiaires actuels s'ils sont victimes de blessures en service entraînant une pension d'invalidité.

b) Les associations d'anciens combattants en Allemagne

Les anciens combattants sont regroupés dans plusieurs associations, qui font partie de fédérations européennes ou mondiales d'associations d'anciens combattants.

Leur rôle a évolué ces dernières années. Elles ont longtemps milité pour la reconnaissance et pour la dignité des anciens membres de la Wehrmacht. Toutefois, en l'absence de soutien de la part et des hommes politiques et de la population, elles ont dû prendre une certaine distance avec ces revendications.

Par ailleurs, alors qu'elles s'attachaient à l'origine à obtenir des pouvoirs publics des dédommagements substantiels pour leurs adhérents, elles ont modéré leurs demandes et coopèrent désormais étroitement avec l'administration, jouant le rôle de conseiller et de partenaire.

Toutefois, le fait le plus marquant est l'ouverture des associations allemandes d'anciens combattants à d'autres publics, au point que ces derniers sont devenus minoritaires.

• **La VdK (fédération des victimes de guerre)**

Cette ouverture a été parfois la condition imposée par les alliés pour autoriser la création d'une association d'anciens combattants. C'est le cas pour la VdK (Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands e.V.) qui compte aujourd'hui **1,1 million de membres**.

En 1945 le but premier de la VdK était d'assurer une assistance immédiate aux anciens combattants. Or, jusqu'en 1948, l'Allemagne était occupée par les quatre puissances victorieuses. Comme les Américains ont toujours refusé aux anciens combattants allemands le statut de victimes de guerre, la VdK, avant de pouvoir s'appeler la fédération des victimes de guerre, s'est nommée la fédération des handicapés physiques. A partir de 1955, elle a pris le nom de fédération des victimes de guerre et du service militaire.

La VdK est l'association qui regroupe le plus grand nombre de victimes et d'handicapés de guerre. 53 députés du Bundestag en sont également membres. Celle-ci entretient des relations importantes avec le ministère du travail et des affaires sociales.

Depuis sa création, le champ d'activité de la VdK s'est peu à peu élargi. A l'origine, elle s'occupait des victimes de guerre qui avaient des besoins d'assistance. Puis, elle a contribué à leur réinsertion professionnelle. S'est ensuite posée la question des compensations des préjudices subis par le biais d'une diminution des taxes et des impôts. Peu à peu, un nombre croissant de personnes handicapées s'est affilié à la VdK.

Par ailleurs, 50 ans après la fin de la deuxième guerre mondiale, la part des victimes de guerre dans cette association a fortement diminué puisqu'elle est passée de 98 % à 20 %, entraînant un changement dans la nature de la VdK.

Aujourd'hui, les adhérents de cette association se composent des victimes de guerre et du service militaire, des personnes handicapées ou victimes de maladies chroniques et des pensionnés.

La VdK a développé des services juridiques importants. Aujourd'hui, elle gagne 40 % des contentieux contre l'administration, tandis que 20 % des contentieux aboutissent à des compromis.

Pour bénéficier des services de la VdK, ses membres paient une cotisation de 7 DM (soit environ 24 francs) par mois. En revanche, ils n'ont à payer aucun frais lié aux procès.

La VdK exerce une grande influence sur l'évolution des lois, notamment lorsque la pratique révèle l'inadaptation de ces dernières. Le fonctionnement de la VdK repose sur le **bénévolat**.

Cette association possède :

- 14 établissements de cures et de repos ;
- 2 centres de rééducation professionnelle (Berufsforderungswerke) ;
- des ateliers pour handicapés (Werkstätte für Behindete) ;
- des crèches pour enfants.

La VdK possède également une entreprise de construction de logements.

En ce qui concerne les ressources de la VdK, celle-ci ne reçoit aucune subvention de l'Etat. Ces ressources proviennent de donations et des services qu'elle assure dans le domaine de l'assurance.

Elle entretient des relations étroites avec le ministère du travail et des affaires sociales. En tant que « lobby », elle exerce une influence décisive sur le processus législatif, notamment lorsqu'une loi a des conséquences négatives pour une personne handicapée.

Étant une association d'utilité publique, elle ne paie pas d'impôt. En contrepartie, **elle n'a pas le droit de verser d'allocation financière à ses membres**. En conséquence, son activité consiste essentiellement à inciter le Gouvernement à améliorer et à développer le système d'aide et d'allocation aux personnes handicapées. Celle-ci n'est toutefois pas encore parvenue à faire voter un système d'allocation aux grands invalides aussi favorable que le dispositif français. En revanche, les ayants-cause disposent d'un très bon système d'indemnisation.

En ce qui concerne l'avenir de la VdK, celui-ci est assuré même si le nombre de victimes de guerre tend à diminuer (aujourd'hui 200.000 victimes de guerre sont membres du VdK). En effet, l'association a enregistré 100.000 nouveaux membres depuis 2,5 ans.

• **La Sozialverband Reichsbund**

L'autre grande association d'anciens combattants, la Sozialverband Reichsbund, a connu une évolution similaire à la VdK.

La Reichsbund est la plus vieille des associations sociales. Elle a été créée en **1917** pour satisfaire les revendications des soldats souhaitant bénéficier des mêmes prestations que les officiers.

Tournée à l'origine vers les victimes de guerre, elle s'est rapidement occupée des handicapés civils et des personnes âgées. **Elle ne peut donc plus être considérée comme une association défendant exclusivement les intérêts des anciens combattants.**

Elle compte 500.000 membres (dont seulement 30 à 40 % de victimes de guerre) et le nombre d'adhésions s'accroît chaque année.

Elle a servi de modèle à la création de la VdK. En effet, les alliés avaient interdit à toute association l'utilisation du terme Reich. La Reichsbund ne pouvait donc s'installer dans le sud de l'Allemagne. Pour palier cet inconvénient, a été créée la VdK.

Comme la VdK, la Reichsbund est une association disposant de moyens importants. Ainsi, elle possède :

- des sociétés immobilières ;
- un hôtel de 100 chambres à Berlin sur le Kufurstendam ;
- une entreprise de construction de logements à Hanovre.

Elle construit également un bâtiment à Berlin dont le coût est estimé à 30 millions de francs qui comportera des bureaux et contiendra le siège social de l'association.

La Reichsbund possède 2 centres de rééducation professionnelle qui forment les jeunes handicapés, un atelier de travail pour handicapés et des hôtels de cure dans chaque Land.

Les activités de la Reichsbund sont nombreuses. Ainsi, elle est en charge :

- de **l'assistance juridique** en direction de ses ressortissants ;
- de **la protection de leurs droits sociaux** contre une cotisation de 6 ou 7 DM par mois ;
- de **la lutte pour le renforcement de la politique sociale** en relation avec la 21^e commission du Bundestag (commission des affaires sociales) ;

- de la publication de chiffres et de brochures.

Ces missions ont pour objectif l'amélioration de la situation des personnes âgées et des handicapés et le renforcement de l'assistance aux victimes de guerre.

CHAPITRE II

L'ONAC : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEL ÉLAN

I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ONAC

Lorsque votre rapporteur a décidé d'entreprendre une mission de contrôle sur l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre en octobre 1998, la nécessité de réformer l'Office était reconnue par tous. En effet, ce dernier se trouvait dans une situation financière préoccupante : pour la deuxième année consécutive, il enregistrait un déficit d'exploitation, suscitant des interrogations sur la qualité de sa gestion.

Pour autant, les réformes à engager dépassent l'aspect purement financier. En effet, alors même que le secrétariat d'Etat aux anciens combattants est en pleine restructuration, l'Office doit également penser son avenir et redéfinir ses missions.

A. *UNE DÉRIVE FINANCIÈRE INQUIÉTANTE*

1. La situation financière de l'ONAC au 1^{er} janvier 1998

Au début de l'année 1998, la situation financière de l'ONAC s'avérait alarmante : depuis deux ans, ses recettes courantes ne couvraient plus ses dépenses, entraînant un déficit d'exploitation grandissant (14,9 millions de francs en 1996 et 36,20 millions de francs en 1997).

Cette situation se traduit par des prélèvements sur le fonds de roulement pour financer l'exploitation, bloquant ainsi le financement des investissements. En outre, l'ONAC risquait de ne plus respecter la règle comptable selon laquelle le montant du fonds de roulement doit couvrir un mois de fonctionnement courant (soit environ 45 millions de francs pour l'ONAC).

Alors que le fonds de roulement s'élevait à 81,2 millions de francs en 1996, il n'était plus que de 43,6 millions de francs en 1997.

RECETTES ET DEPENSES DE L'ONAC de 1994 à 1998

en millions de francs

Année	Recettes totales nettes	Dépenses Service central	Dépenses Services départementaux	Dépenses Maisons de retraite	Dépenses Ecoles de rééducation professionnelle	Total Dépenses	Résultat net
1994	587,40	70,80 12,43%	211,60 37,14%	133,70 23,47%	153,60 26,96%	569,70	17,70
1995	602,40	72,10 12,41%	225,80 38,85%	124,00 21,34%	159,30 27,41%	581,20	21,20
1996	576,70	65,20 11,00%	215,50 36,37%	145,50 24,56%	165,40 27,92%	592,50	-14,90
1997	591,00	72,10 11,50%	218,40 34,82%	136,70 21,80%	200,00 31,89%	627,20	-36,20
1998	592,80	83,00 14,38%	198,20 34,33%	127,30 22,05%	168,80 29,24%	577,30	15,50

Sources : comptes financiers de l'ONAC

2. Les causes de ces déficits

Conformément à l'article D 431 du code des pensions militaires, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre constitue un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Ses ressources sont constituées d'une part par la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'Office et la subvention d'action sociale et, d'autre part, par des ressources propres (prix de journée des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle, versements du fonds social européen, etc...).

Les subventions de l'Etat sont destinées à couvrir le coût de fonctionnement des services administratifs (l'administration centrale et des services départementaux) de l'ONAC ainsi que l'action sociale de l'Office. Les établissements sont réputés équilibrer leurs dépenses par leurs recettes.

Or, la réalité est toute différente en raison du déficit structurel des maisons de retraite. Celui-ci a pu être longtemps compensé par un excédent du budget « services administratifs ».

Toutefois, la diminution en 1997 et 1998 de la subvention de l'Etat à l'ONAC combinée avec un accroissement du déficit des maisons de retraite et l'apparition, pour les années 1996 et 1997, d'un déséquilibre au niveau des écoles de rééducation professionnelle ont mis un terme à l'équilibre factice du budget de l'Office.

a) Le déficit des maisons de retraite

Les causes du déficit d'exploitation des maisons de retraite sont anciennes.

L'accueil des anciens combattants âgés puis des veuves de guerre dans les maisons de retraite de l'ONAC a toujours été considéré comme une forme de l'action sociale individuelle. Il s'agissait de répondre à un besoin social d'environnement de fraternité d'arme ou de réparation au regard d'une situation personnelle précarisée.

En conséquence, la recherche de l'équilibre n'était pas la priorité d'autant que la relative aisance financière de l'Office permettait de prendre en charge le déficit des maisons de retraite.

Toutefois, ces dernières ont été peu à peu confrontées à un alourdissement des coûts de fonctionnement liés au vieillissement des pensionnaires.

Certes, l'Office a fait évoluer les conditions d'accueil et la tarification. Ainsi, le besoin accru de médicalisation a amené ce dernier à créer des **Sections d'Aide aux Personnes Agées (SAPA)** qui permettent d'asseoir une tarification plus pertinente eu égard au service apporté. Il a également été créé un tarif intermédiaire intégrant les évolutions de la dépendance pour satisfaire à la mise en place de personnels de plus en plus qualifiés.

Toutefois, lorsque la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales a institué les sections de cure médicale financées par la sécurité sociale, l'ONAC, afin de préserver son particularisme et de ne pas avoir de compte à rendre aux organismes de sécurité sociale, n'a pas jugé utile de demander des agréments auprès de la sécurité sociale.

Cette politique a eu trois effets pervers.

D'abord, elle a pénalisé les ressortissants dépendants qui doivent prendre en charge le surcoût lié à leur dépendance s'ils ont des ressources suffisantes pour acquitter le prix de journée « SAPA » ou intermédiaire.

Ensuite, elle a conduit le conseil d'administration de l'ONAC à fixer un prix de journée sans relation avec la réalité des coûts. En effet, le caractère social des maisons de retraite de l'ONAC et le développement de la concurrence s'opposaient à l'instauration d'un prix de journée trop élevé. Ainsi, en 1998, les recettes couvraient seulement 73 % des coûts d'exploitation (hors investissements).

Enfin, l'ONAC prend en charge le coût de l'hébergement et de la médicalisation de ses ressortissants impécunieux. Or, l'accroissement de la dépendance contraint l'ONAC à une contribution toujours plus élevée (5,6 millions en 1998) qui ampute d'autant les crédits pour financer les autres dépenses d'action sociale.

Comme le constate un rapport récent¹, « *si le financement de la médicalisation des établissements de l'Office était réalisé selon les dispositifs en vigueur pour les autres établissements agréés, le produit annuel (à données actuelles) serait de l'ordre de 32,5 millions de francs, à rapprocher des 35 millions de francs de déficit constaté en 1997 (qui inclut également le déficit d'exploitation de la maison de retraite de la Pomme à Marseille, désormais fermée). Au total, c'est bien l'absence du recours aux financements de droit commun qui explique pour l'essentiel le déficit de fonctionnement des maisons de retraite de l'Office* ».

L'intervention de la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 (loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation autonome sur les personnes âgées, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation sociale dépendance) oblige l'Office à intégrer les dispositifs de droit commun.

En effet, cette loi prévoit que pour être en mesure de continuer à accueillir des personnes âgées dépendantes, les établissements devront avoir signé des conventions tripartites établissement/assurance maladie/conseils généraux. Ces dispositions devaient prendre effet au 31 décembre 1998, mais l'article 129 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu le recul de deux ans de la date limite d'entrée en vigueur des modalités de la nouvelle tarification applicable aux établissements hébergeant les personnes âgées.

Ce nouveau dispositif a conduit l'ONAC, dans un premier temps, à demander pour certains de ses établissements la création de sections de cure médicale tout en envisageant de négocier au cas par cas les futures conventions tripartites prévues par la loi puisqu'elles remplaceront à terme les sections de cure.

Il s'est cependant heurté à plusieurs difficultés.

Le premier obstacle a été financier. Les agréments relèvent des enveloppes médico-sociales gérées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Or, les efforts entrepris pour réduire le déficit de l'assurance maladie limitent considérablement les possibilités de financement de nouveaux agréments. Au 1^{er} septembre 1999, six avis favorables ont été effectivement émis par les comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale (CROSS) à l'ouverture de 147 lits de section de cure médicale. Toutefois, seuls 44 lits sont financés.

¹ Rapport de l'Office national des anciens combattants à M. le secrétaire d'Etat à la défense, chargé des anciens combattants, sur la situation des maisons de retraite de l'ONAC, 30 mars 1999, page 4.

Par ailleurs, l'ouverture de sections de cure médicale s'est heurtée au non respect par certaines maisons de retraite des normes en matière d'hygiène, d'accessibilité et de sécurité.

En effet, les agréments impliquent des contreparties en matière de personnel de soins, d'espace, de commodités. Or, le parc des établissements de l'ONAC, à l'exception de Beaurecueil, Vence et Boulogne, est obsolète, mal entretenu et, parfois, peu adapté à l'accueil de personnes âgées.

Cette situation s'explique par le fait que les bâtiments abritant les pensionnaires n'avaient pas été conçus dans cet objectif. Ainsi, la maison de retraite de Barbazan est un ancien hôtel thermal, tandis que Anse, le Theil de Bretagne, Saint-Gobain et Beaurecueil étaient à l'origine des châteaux.

En outre, en raison du caractère structurellement déficitaire des maisons de retraite, l'ONAC n'a pas été capable de dégager les sommes nécessaires pour leur entretien et leur adaptation aux normes de sécurité et d'habitabilité. Les sommes investies n'ont pas toujours été utilisées de la manière la plus rationnelle, comme en témoignent les observations de la Cour des comptes pour la période 1989-1992.

Les observations de la Cour des Comptes sur la politique d'investissement de l'ONAC de 1989 à 1992

En application des plans de rénovation définis, en dernier lieu, en 1989 et 1992, des chambres à deux lits ou individuelles ont été créées en plus grand nombre et leur confort a été amélioré. Corrélativement, la capacité d'accueil a sensiblement diminué, passant de 1.645 à 1.153 lits entre 1980 et 1991.

Mais ces actions ont eu des effets fort différents selon les sites. Montmorency apparaît bien comme une unité récente et, dans l'ensemble, fonctionnelle. En revanche, Ville-Lebrun, dont la capacité est passée de 225 à 100 lits après rénovation, présente encore, malgré les efforts déployés localement en matière de décoration, l'aspect d'un établissement ancien, d'entretien difficile et souvent dépourvu du confort moderne, ce qui justifie les études actuellement conduites en vue d'une transformation complète de l'établissement.

Le rapport présenté au conseil d'administration le 11 avril 1991 fait état d'une superficie à rénover de 33.362 mètres carrés, soit 71 % de la superficie totale du parc immobilier.

Il apparaît donc bien que la politique d'investissement entreprise par l'Office n'a pas abouti à une modernisation suffisante des maisons de retraite, ce qui tient à deux causes principales.

D'une part, l'établissement n'est pas parvenu à réunir les fonds nécessaires à ces projets, d'autre part, les sommes disponibles n'ont pas été utilisées au mieux.

C'est ainsi que le programme de 1989 prévoyait un montant d'investissement de 30 millions de francs par an pendant cinq ans, compte non tenu des participations extérieures que l'Office avait été autorisé à rechercher, auprès des collectivités territoriales notamment.

En fait, de 1989 à 1991, le montant des investissements (travaux neufs, gros entretien et matériel lourds) a été de près de 59 millions de francs, soit 20 millions de francs par an seulement. C'est pourquoi, en dépit des besoins recensés, le plan d'investissement de 1989 a été sensiblement allégé avec l'abandon de deux opérations importantes (12 millions de francs chacune) : l'extension de la maison de Messimieux et la création d'une SAPA de 40 lits à Villiers-le-Sec.

Pour autant, les crédits disponibles n'ont pas été employés au mieux.

Ils ont été affectés essentiellement à la rénovation de la maison de Beaurecueil (29,4 millions de francs, soit 50 % du montant total des investissements de la période considérée) et à l'édification de 40 studios neufs à Montmorency (15,4 millions de francs, soit 26 % du total des crédits).

Mais il est constaté par ailleurs que le taux d'occupation du château de Beaurecueil n'a été que de 51,55 % en 1992, première année de sa mise en service, cette désaffectation paraissant résulter, en premier lieu, de l'isolement du site.

La création de 40 studios supplémentaires à Montmorency a fait de cet établissement d'une capacité globale de 136 lits, la maison de retraite la plus importante de l'ONAC, alors que dix autres établissements de ce type au moins, situés sur le territoire de la même commune, lui font une concurrence sévère.

Il n'est donc pas étonnant que la moitié des studios récemment construits, soient vacants, le taux global d'occupation à Montmorency n'ayant été que de 72 % en 1992.

Il est, en outre, relevé que la salle de balnéothérapie de cet établissement, au demeurant trop exiguë pour fonctionner correctement, n'a jamais été utilisée et que les équipements de la salle de kinésithérapie, largement dimensionnée, sont peu employés. De même, à Ville-Lebrun, l'installation de pompes à chaleur constitue une expérience décevante.

Sans méconnaître les difficultés de rénovation, inhérentes à ce genre d'établissements, la Cour ne peut que constater les erreurs commises aussi bien dans le choix d'implantation des investissements que dans leur conception même.

Depuis 1994, l'ONAC dispose d'un état des lieux complet à travers l'étude confiée au Centre de Recherches et d'Etudes sur la Vie Sociale. L'ensemble des besoins alors recensés pour une rénovation en profondeur se montait à 360 millions de francs dont 60 millions pour résoudre les problèmes immédiats d'hygiène et de sécurité.

L'Etat a débloqué des crédits pour les travaux urgents de sécurité imposés par les commissions de sécurité : 13,5 millions de francs en autorisations de programme pour 1996, 10 millions de francs en 1998,

6,5 millions de francs en 1999. 7,2 millions de francs sont également prévus par le projet de loi de finances pour 2000 afin de financer les travaux à effectuer dans les maisons de retraite

Toutefois, cet effort ne résout pas la question de l'habilité qui conditionne la signature d'accords tripartites.

b) Le déséquilibre des écoles de rééducation professionnelle

Comme le constate la note d'étude du contrôle général des armées publiée le 23 octobre 1997 sur les écoles de rééducation professionnelle, la création desdites écoles vise à l'origine à faciliter la réinsertion des blessés et mutilés de la première guerre mondiale. Toutefois, l'absence de conflit a conduit les écoles à élargir le public pouvant avoir accès aux formations qu'elles dispensent. Désormais, les stagiaires travailleurs handicapés représentent 88,6 % des effectifs. **Cette évolution a bouleversé le mode de financement des écoles qui dépendent financièrement, aujourd'hui, des contributions de la sécurité sociale.**

A l'exception de l'établissement situé à Béziers, toutes les écoles accueillant des travailleurs handicapés doivent présenter leurs budgets et comptes administratifs aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) qui en assurent le contrôle et fixent les prix de journée des établissements.

Or, les calendriers d'établissement des budgets ne sont pas identiques.

En ce qui concerne les écoles de rééducation professionnelle, dès que les résultats de l'année N-1 sont connus (en juin - juillet), les budgets prévisionnels de l'année N +1 sont préparés et discutés entre l'Office et les directeurs. Puis, ceux-ci doivent les présenter à leur DDASS de rattachement avant le 1^{er} novembre. **Le budget de l'Office (qui agrège les budgets des écoles) est approuvé avant le 31 décembre selon les règles budgétaires de l'Etat.**

Quant aux DDASS, elles n'approuvent définitivement les budgets des écoles au plus tôt qu'en fin de premier trimestre de l'année N +1, alors que l'exercice est entamé et en modifiant parfois ce qui était prévu.

En effet, lorsque les DDASS constatent un excédent ou un déficit dans le compte administratif de l'établissement qu'elles financent, elles le portent respectivement en diminution ou en augmentation des charges d'exploitation du budget prévisionnel N+2.

En outre, les caisses maladie ne financent que les frais de formation des stagiaires orientés par la COTOREP¹. Or, les écoles de l'ONAC accueillent d'autres publics, notamment des enfants de Français musulmans, des militaires et des ayant-droit du code des pensions militaires d'invalidité. Par ailleurs, chaque école bénéficie d'un concours du Fonds social européen dans le cadre des programmes spécifiques en faveur des personnes exclues du marché du travail. Ces recettes viennent en déduction de la participation des caisses primaires d'assurance maladie pour la fixation des prix de journée.

Or, les versements du fonds social européen sont très erratiques. Ainsi, en 1996, une somme de 28 millions de francs provenant du fonds avait été inscrite au budget, alors que seuls 18 millions de francs ont été effectivement versés cette année là.

En effet, ces somme sont attribuées à l'Office progressivement, en fonction de la réalisation du programme défini par ce dernier, pour obtenir ces subventions. Ainsi, il faut attendre l'exécution de la moitié du programme pour obtenir une avance correspondant à 40 % du total des crédits prévus pour son financement. En conséquence, si une action est menée à l'année N, elle sera définitivement financée au début de l'année N + 2.

Ce décalage est encore accentué par le fait que les crédits en provenance du fonds social européen ne sont pas directement versés à l'ONAC. Ils sont rattachés à l'article 10 du chapitre 46-51 du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, intitulé « contribution du fonds social européen aux frais de rééducation des handicapés dans les écoles de rééducation ». Il appartient ensuite au secrétariat de les verser à l'Office. Cette procédure engendre parfois des retards.

Par ailleurs, contrairement à la règle d'additionnalité des crédits des fonds structurels², les DDASS tiennent compte des recettes tirées du fonds social européen pour fixer leur participation financière en inscrivant en diminution de charges le montant de ce dernier. En conséquence, les budgets des écoles ont été surévalués.

En réalité, les écoles de rééducation ne sont pas en déficit, mais la réglementation comptable à laquelle est soumis l'Office en tant qu'établissement public, la « M-9 », qui impose l'annualité budgétaire, ne permet pas d'appréhender la situation financière des écoles. D'ailleurs, les écoles de rééducation professionnelle sont soumises, dans leurs relations avec les DDASS, à la nomenclature « M-21 », comme tous les établissements

¹ Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

² Le règlement (CEE) N °2082/93 du conseil du 20 juillet 1993 dispose dans son article 9 que « les crédits de fonds structurels [...] ne peuvent se substituer aux dépenses [...] de l'Etat membre ».

hospitaliers et médico-sociaux ; cette dernière autorise de prévoir des budgets sur 3 ans.

B. LA LÉGITIMITÉ DE L'OFFICE REMISE EN CAUSE

Alors même que l'Office traversait une crise financière, son mode de fonctionnement et son rôle étaient remis en cause.

1. Une dualité secrétariat d'Etat/ONAC devenue illisible

Comme le rappelle un rapport récent¹, la dualité secrétariat d'Etat/ONAC et l'existence de deux réseaux de services déconcentrés devraient permettre une adaptation plus fine aux réalités du terrain et favoriser une plus grande polarisation des missions : l'accueil et l'action de proximité pour les services départementaux, le traitement administratif des dossiers et la production des prestations offertes aux ressortissants pour les directions interdépartementales aux anciens combattants.

Or, il n'en est rien. Le partage des missions ne s'est réalisé ni suivant des critères juridiques clairs ni à partir de considérations fonctionnelles, mais souvent en raison de contraintes purement budgétaires.

Ainsi, les chevauchements de compétence entre l'Office et le secrétariat d'Etat sont nombreux.

Par exemple, la carte d'invalidité qui ouvre droit aux réductions tarifaires sur la SNCF et à divers avantages annexes a été, de tous temps, délivrée par l'ONAC après une expertise médicale organisée par les services départementaux pour vérifier si la station debout est pénible. En revanche, la pension d'invalidité qui la motive est elle-même consécutive à une autre expertise médicale plus approfondie.

Par ailleurs, l'organisation administrative du recrutement dans la fonction publique des « emplois réservés » échoit aux directions interdépartementales, mais les services centraux de l'Office ont la charge de la préparation aux examens. En outre, les services départementaux sont responsables des relations avec les Commissions Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP).

¹ *Inspection générale aux anciens combattants - projet de réforme du département ministériel des anciens combattants - pages 43 à 46.*

De même, la carte du combattant est délivrée par les services départementaux de l'ONAC mais l'obtention de la retraite du combattant qui en résulte est le fait des directions interdépartementales, sur justificatif émis par l'ONAC.

Ces imbrications se sont encore renforcées au cours des dernières années.

La création d'un outil pour le développement de la mémoire s'est accompagnée de celle d'une structure déconcentrée, les commissions départementales de l'information historique pour la paix, dont la responsabilité a été confiée aux directeurs départementaux de l'ONAC, sans aucune articulation avec les directions interdépartementales.

Le transfert sur l'administration centrale du secrétariat d'Etat des fonctions de contrôle et d'évaluation du dispositif d'attribution des cartes et titres a établi une connexion entre le secrétariat d'Etat et les services départementaux qui court-circuite les services centraux de l'ONAC.

Enfin, le système de cogestion mis en place pour le fonctionnement du fonds de solidarité aboutit à une configuration où les responsabilités respectives des services départementaux et des directions interdépartementales ne sont pas clairement définies. En théorie, les services départementaux de l'Office national des anciens combattants sont instructeurs des demandes d'allocation différentielle tandis que les directions interdépartementales instruisent les demandes d'allocation de préparation à la retraite. En réalité, cette répartition des compétences n'est pas connue des anciens combattants. Ils ont donc tendance à se rendre au service départemental de l'ONAC qui les informe, les conseille et les aide à remplir le dossier qui est ensuite transmis aux directions interdépartementales.

Votre rapporteur a pu constater que le réflexe des anciens combattants et de leurs ayant-cause est de se tourner vers les services départementaux de l'ONAC. Les directions interdépartementales sont généralement moins connues du public.

Cette situation s'explique par la meilleure répartition des services déconcentrés de l'Office. Alors que ces derniers sont présents dans tous les départements, il n'existe que 18 directions interdépartementales, qui couvrent parfois des territoires immenses.

Or, les anciens combattants sont souvent des personnes âgées à mobilité réduite.

La mauvaise lisibilité des compétences des services départementaux et des directions interdépartementales est encore

aggravée par l'absence quasi-totale de coopération entre les services déconcentrés du secrétariat d'Etat et de l'ONAC.

Votre rapporteur a rencontré les directeurs de quatre directions interdépartementales et de onze services départementaux. Il a constaté que les relations entre les représentants du secrétariat d'Etat et ceux de l'Office constituaient un obstacle au développement d'une coopération entre ces services.

Ce rapport de force s'explique parfois par des conflits de personnalités, mais il est également lié à l'absence de hiérarchie entre les deux administrations. Ainsi, les services départementaux dépendent hiérarchiquement du préfet de département, alors que les directions interdépartementales agissent sous l'autorité des préfets de région.

A cet égard, le protocole fixant les modalités de la coopération entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et l'Office national des anciens combattants dans le cadre de la politique de la mémoire et de l'information historique est très significatif du souci d'éviter la subordination d'un service par un autre.

L'article 3 dispose que *« pour la mise en œuvre de ces actions, les directeurs départementaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre et leurs services demeurent placés sous l'autorité hiérarchique exclusive du directeur général de l'établissement public »*.

L'article 5 précise que *« la répartition des compétences en matière d'information historique entre les directions interdépartementales du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et les services départementaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ne peut avoir pour effet de les amener à s'adresser quelque instruction ou directive que ce soit. Il en va ainsi, en particulier, des actions confiées en propre aux services départementaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre en tant que secrétaires généraux des commissions départementales de l'information historique pour la paix »*.

Par ailleurs, le mode de gestion paritaire de l'Office national des anciens combattants aussi bien au niveau central qu'au niveau départemental donne aux services déconcentrés une légitimité qu'ils opposent parfois aux directions interdépartementales.

En outre, la diminution tendancielle d'activité des services déconcentrés de l'ONAC et du secrétariat d'Etat et les discussions sur leur avenir ont crispé les positions. Votre rapporteur a pu constater l'inversion du rapport de force.

Lorsqu'en 1997, il a mené sa mission sur la politique du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, l'ONAC était en pleine crise financière et les directions interdépartementales apparaissaient comme étant vouées, à terme, à être les seules interlocutrices des anciens combattants.

La situation s'était inversée lorsqu'en octobre 1998, votre rapporteur a commencé sa mission sur l'ONAC. Les directeurs des directions interdépartementales avec lesquels il s'est entretenu se sont montrés très désabusés, tandis que les directeurs des services départementaux étaient confiants dans l'avenir de leur institution, certains n'hésitant pas à réclamer dès maintenant le transfert des tâches des directions interdépartementales vers leurs services.

A cette époque, les choix en matière de restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants étaient arrêtés. Ce dernier allait être intégré dans le ministère de la défense. En revanche, l'ONAC gardait la plénitude de ses fonctions. Le secrétaire d'Etat, M. Jean-Pierre Masseret, avait donc tranché en faveur des services départementaux.

En attendant, l'absence de synergie entre les services départementaux de l'ONAC et les directions interdépartementales est contreproductive. Votre rapporteur a relevé quelques exemples significatifs.

En matière informatique, il n'existe pas de système en réseau entre les directions interdépartementales et les services départementaux. En outre, ces derniers n'ont été réellement informatisés qu'en 1994. En raison de l'enchevêtrement des missions des services déconcentrés de l'ONAC et du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, cette situation provoque des retards dans le traitement des dossiers et pèse sur la fluidité des circuits.

En matière de politique de la mémoire, alors même que les directeurs des directions interdépartementales sont membres des commissions départementales de l'information historique pour la paix, ils assistent très peu aux réunions, soit parce qu'ils ne sont pas convoqués, soit parce qu'ils ne se déplacent pas. Les informations circulent donc très peu entre les directeurs des services déconcentrés du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et de l'Office national des anciens combattants.

Votre rapporteur a par ailleurs constaté la concurrence existant en matière de représentation de l'Etat entre les directeurs des services départementaux d'une part et ceux des directions interdépartementales d'autre part. Certes, la plupart des manifestations sont organisées au niveau du département, c'est donc le préfet du département qui représente l'Etat et qui sollicite, le cas échéant, le directeur du service départemental de l'Office pour le remplacer. Toutefois, lorsque les directeurs des directions

interdépartementales sont également présents, ils rencontrent parfois des difficultés pour faire appliquer le protocole en leur faveur.

2. L'ambiguïté du rôle de l'ONAC

L'Office national des anciens combattants a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants. La gestion paritaire de l'Office aussi bien au niveau central qu'au niveau départemental renforce encore le lien étroit entre l'Office et le monde combattant.

Toutefois, les services de proximité de l'Office remplissent également des missions sous l'autorité du préfet de département lorsqu'ils instruisent les demandes de titres et de cartes ou lorsqu'ils le représentent dans les manifestations officielles.

Or, cette dualité n'est pas facile à gérer et peut semer la confusion sur le rôle et la place de l'ONAC. Ainsi, votre rapporteur a pu constater que les missions de l'ONAC étaient perçues de manière sensiblement différente selon les directeurs des services de proximité. Certains estiment que l'ONAC est un service administratif à part entière. Au contraire, d'autres se font plutôt les porte-parole des associations les plus puissantes au conseil d'administration. Enfin, certains jouent de cette ambiguïté pour apparaître comme les seuls interlocuteurs du monde combattant. Cette dernière attitude est facilitée par le relatif manque d'intérêt de certains préfets pour les questions relatives aux anciens combattants.

L'omniprésence de certains directeurs des services de proximité de l'Office est certes un signe de dynamisme et d'engagement pour la cause des anciens combattants. Pour autant, cette situation n'est pas saine. Le rôle des directions interdépartementales est délibérément occulté. En outre, cette ambiguïté constitue un obstacle à l'élargissement des missions des services de proximité dans le cadre de la restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

Il est à noter que la même ambiguïté a longtemps existé au niveau central : le Secrétaire d'Etat semblait avoir renoncé à son pouvoir de tutelle sur l'Office. En conséquence, l'ONAC était surtout utilisé comme « caisse de résonance » par les associations d'anciens combattants les plus puissantes.

3. La légitimité des écoles de rééducation professionnelle

Votre rapporteur a visité deux écoles de rééducation professionnelle : celles de Lyon et de Muret. **A chaque fois, il a été impressionné par la qualité et la motivation des enseignants et par les bons résultats des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC.**

Par ailleurs, lors de sa visite de l'école de Béziers, **il a été favorablement impressionné par la modernité des outils pédagogiques à la disposition des stagiaires et par les très bonnes conditions de travail proposées par cet établissement.**

Pourtant, si la qualité des formations et les efforts de placement des stagiaires doivent être reconnus, la question du maintien des écoles dans le pôle de compétence de l'Office se pose.

En effet, comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment, la population des stagiaires a fortement évolué. En 1998, les stagiaires travailleurs handicapés représentaient 88,6 % de l'effectif, alors que **les ayant droit du code des pensions militaires ne constituaient que 1,06 % des effectifs.**

Dans ces conditions, il semble légitime de se demander si l'Office national a encore vocation à gérer les écoles de rééducation professionnelle.

4. L'ONAC officiellement remis en cause

Les dysfonctionnements décrits auparavant ne sont pas récents, mais la réforme de l'ONAC apparaissait comme un sujet tabou, ce qui ne pouvait que conduire à un certain immobilisme.

Or, le débat sur l'avenir de l'ONAC a été lancé de manière très abrupte peu avant la discussion de la loi de finances pour 1997. Les parlementaires et les associations d'anciens combattants ont été informés d'un projet de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat élaboré par le commissariat à la réforme de l'Etat et soumis par le Premier ministre à la réflexion de préfets de région et de préfets de département.

Ce projet prévoyait d'insérer les services territoriaux tant de l'Office que du secrétariat d'Etat aux anciens combattants dans un pôle de compétences « affaires sociales », étant précisé que certaines attributions régaliennes comme l'organisation des cérémonies ou encore la

politique de la mémoire pourraient être rattachées plus directement aux préfectures.

Cette étude a doublement choqué le monde combattant.

D'une part, la disparition des services de proximité de l'Office au bénéfice exclusif des anciens combattants faisait perdre à ces derniers leur spécificité. L'action de l'Etat en leur faveur n'était plus liée à un devoir de reconnaissance, mais ramenée à une simple action sociale.

D'autre part, le monde combattant a été choqué qu'une réforme les concernant puisse être élaborée à leur insu, sans qu'ils puissent faire valoir leur point de vue.

Certes, devant l'émoi que ce projet a soulevé, il a été vite retiré. Toutefois, il a profondément marqué le monde combattant qui a alors pris conscience de sa relative fragilité et de l'évolution des mentalités à son égard. Quelques années auparavant, il aurait été impensable qu'un tel projet puisse seulement être envisagé.

Cette prise de conscience a eu deux effets contradictoires. Les associations d'anciens combattants ont alors redoublé de vigilance pour éviter toute nouvelle remise en cause de l'Office. Toutefois, elles ont compris qu'il était dans leur intérêt d'accepter une évolution concertée du secrétariat d'Etat aux anciens combattants sous peine d'être de nouveau mises devant le fait accompli.

II. UNE RÉFORME ENGAGÉE MAIS QUI EST LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE

Lorsque votre rapporteur a commencé sa mission, le conseil d'administration de l'Office, encouragé par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants, avait chargé son directeur général, de mettre en œuvre une réforme du service central et des établissements afin de doter l'ONAC d'une gestion moderne et efficace.

Votre rapporteur a pu constater les progrès réalisés en un an. Ainsi, des décisions courageuses ont été prises en ce qui concerne les maisons de retraite tandis que la prise en charge par les écoles de rééducation professionnelle de la réinsertion des militaires de carrière justifie leur maintien dans le champ de compétence de l'ONAC.

Toutefois, la réforme de l'Office est loin d'être achevée.

A. LES ACTIONS DÉJÀ RÉALISÉES

A la fin de l'année 1997, le conseil d'administration de l'ONAC a demandé au directeur général d'engager une réforme de l'Office afin de sortir de la crise financière dans laquelle il était plongé depuis 1994 et d'améliorer la gestion de l'établissement public.

Trois axes d'action ont alors été dégagés qui visaient l'organisation générale, les maisons de retraite et les écoles de rééducation professionnelle.

1. L'organisation générale

Plusieurs mesures ont d'abord été prises pour rétablir l'équilibre budgétaire.

D'une part, des économies ont été recherchées en matière de fonctionnement courant. Ainsi, en ce qui concerne les locaux des services de proximité, un bilan a été dressé de la situation de chaque service et des possibilités de relogement à des conditions plus avantageuses.

D'autre part, l'Office national des anciens combattants a entrepris certaines réformes visant à moderniser sa gestion.

Ainsi, un budget par « pôle de responsabilité » a été mis en place en 1997, distinguant le service central, les services départementaux et les établissements pour gérer les engagements et les délégations de crédits et, en conséquence, améliorer la transparence du budget de l'Office.

Par ailleurs, un poste de contrôleur de gestion a été créé afin de procéder à une analyse des coûts de chaque « pôle de responsabilité », de définir des indicateurs de gestion et de procéder au suivi des dépenses.

En outre, un effort de formation a été entrepris en direction des directeurs des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle.

Enfin, l'ONAC a lancé une politique de promotion de l'œuvre nationale du Bleuet de France. Cette institution regroupe les activités de l'association du Bleuet de France et du Comité du souvenir et des manifestations nationales. Le Bleuet trouve ses origines dans la guerre de 1914-1918. Il était fabriqué par les mutilés de guerre. Le produit de sa vente permettait de financer des actions sociales en faveur des anciens combattants.

Aujourd'hui, les recettes du Bleuet sont les produits des collectes et des ventes organisées le 11 novembre et le 8 mai. Toutefois, l'éloignement des

conflits et l'urbanisation ont conduit à un plafonnement des recettes autour de 6,5 millions de francs. Or, compte tenu du contexte économique et social, les besoins en crédits d'action sociale pour les anciens combattants croissent. C'est la raison pour laquelle l'ONAC a pris des initiatives afin de renforcer la notoriété de l'œuvre nationale du Bleuet.

Ainsi, les plus hautes autorités de l'Etat ont été sensibilisées et ont décidé de montrer l'exemple en arborant le Bleuet à la boutonnière dans les cérémonies officielles chaque 8 mai et 11 novembre.

Par ailleurs, cette œuvre nationale a été autorisée par décret à percevoir les produits de la vente de publications consacrées à la promotion et à l'illustration des valeurs civiques et morales attachées au Bleuet de France, ainsi que ceux résultant de la commercialisation de produits portant la marque du Bleuet de France.

2. Les maisons de retraite

Les causes du déficit structurel des maisons de retraite gérées par l'Office national des anciens combattants sont connues depuis longtemps. Le rapport du centre international de recherche et d'études de la vie sociale de 1993, la note de la Cour des comptes de 1994, la note d'étude du contrôle général des armées de 1997 portent tous sur la gestion des maisons de retraite et les causes de leur déficit.

Deux obstacles empêchent une gestion équilibrée des maisons de retraite :

- les prix de journée ne couvrent pas les coûts de fonctionnement ;
- les retards accumulés en matière d'investissement sont tels qu'ils ne peuvent plus être comblés aujourd'hui : 360 millions de francs seraient nécessaires pour rénover entièrement le parc des maisons de retraite de l'ONAC.

Toute stratégie visant le retour à l'équilibre financier doit donc intégrer ces contraintes.

En conséquence, l'ONAC doit non seulement parvenir à une gestion équilibrée de ses maisons de retraite en bénéficiant des dispositifs de droit commun (aide sociale départementale, forfaits soins de l'assurance maladie), mais également dresser un état des lieux de son parc et concentrer ses efforts sur les établissements les mieux placés.

Ce constat n'est pas récent. Ainsi, lorsque les crédits visant à financer des travaux de rénovation dans les maisons de retraite avaient fait l'objet d'un arbitrage, il avait été décidé que 20 millions de francs seraient débloqués pour le budget 1996. En contrepartie, l'ONAC devait s'engager à restructurer son parc. Or, aucune mesure n'a été prise dans ce sens jusqu'à l'adoption de la loi instituant la prestation spécifique dépendance. L'ONAC se contentait de rechercher des financements de droit commun sans qu'aucune réflexion officielle ne soit lancée sur l'avenir du parc des maisons de retraite.

Avec la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997, les maisons de retraite de l'Office sont contraintes de s'intégrer dans les dispositifs de droit commun et de signer les conventions tripartites prévues si elles veulent continuer à héberger des personnes âgées dépendantes. En outre, grâce à ces conventions, elles n'auront plus à prendre en charge le coût de la médicalisation et de la dépendance ainsi que l'aide sociale pour les plus démunis.

Toutefois, pour satisfaire aux obligations réglementaires et aux conditions nécessaires pour passer convention avec les conseils généraux et

l'autorité assurant le financement de la médicalisation, un énorme effort d'investissement est indispensable, qui dépasse les moyens financiers de l'Office national des anciens combattants. **Celui-ci a donc dû se résoudre à dresser un état des lieux sur son patrimoine immobilier et à envisager la fermeture de certains établissements trop vétustes.**

Une première fermeture a eu lieu en 1998 et concernait la maison de retraite de la Pomme à Marseille. Toutefois, la rencontre de votre rapporteur avec la responsable des maisons de retraite à l'ONAC en octobre 1998 avait laissé penser qu'il s'agissait d'une exception. Aucune autre fermeture n'avait alors été évoquée.

Aussi a-t-il été étonné lorsque, prévoyant de visiter la maison de retraite de Montpellier en mars 1999, il a appris que cette dernière était fermée. Lors de sa dernière visite à l'administration centrale de l'Office en septembre 1999, il lui a été fait part de trois nouvelles fermetures : Villiers le Sec, Ville Lebrun et Bouleville.

Ces décisions soudaines de fermeture sont la résultante de plusieurs facteurs .

D'une part, certaines commissions départementales de sécurité avaient notifié un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation. D'autre part, un rapport avait été remis au secrétaire d'Etat aux anciens combattants le 30 mars 1999 sur la situation des maisons de retraite. Pour chaque établissement, un examen précis de son état était présenté et une solution suggérée.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette prise de conscience par l'Office de l'urgence d'entreprendre une réflexion d'ensemble sur son parc de maisons de retraite.

En effet, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa monographie sur le budget des anciens combattants¹, « *la nature immobilière de certains établissements ne permet pas le développement de la médicalisation pour les personnes âgées de plus en plus dépendantes* ». En cédant ces bâtiments, l'Office pourrait affecter les ressources ainsi dégagées à la réalisation d'investissements dans les maisons de retraite viables.

3. Les écoles de rééducation professionnelle

Comme votre rapporteur l'a montré précédemment, les écoles de rééducation ne sont pas en déficit, mais la réglementation comptable à laquelle

¹ Cour des comptes : rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1997, page 426.

est soumis l'Office en tant qu'établissement public, la « M-9 », qui impose l'annualité budgétaire, ne permet pas d'appréhender leur situation financière.

En conséquence, sauf à faire adopter aux écoles la réglementation comptable à laquelle sont soumis les établissements hospitaliers et médico-sociaux (la « M-21 »), peu de réformes sont envisageables pour éviter que la situation financière des écoles de rééducation professionnelle doive être étudiée sur trois ans.

L'Office national des anciens combattants a pris une mesure qui redonne toute sa légitimité aux écoles de rééducation professionnelle : **le 28 mars 1996, une convention cadre était signée avec le ministère de la défense pour une durée de cinq ans, permettant l'accueil des personnels de ce ministère dans les écoles de rééducation professionnelle.**

Ces derniers bénéficient d'une prise en charge financière par le ministère de la défense, en matière de reconversion professionnelle, dont la durée ne peut excéder un an.

Chaque école a dû adapter son offre de formation à ce nouveau public. Ainsi, les équipes pédagogiques ont dû s'engager à présenter les stagiaires à un examen de l'Education nationale au bout d'un an au lieu de deux ans.

Sur la base des propositions faite par chaque école, une convention entre l'ONAC et le ministère de la défense a été signée le 14 janvier 1999. **L'objectif est d'accueillir 50 militaires la première année.**

Votre rapporteur salue cette entreprise qui devrait diminuer la dépendance financière des écoles de rééducation professionnelle vis-à-vis des DDASS et renforcer leurs liens avec le monde combattant. Il rappelle toutefois que cette opération ne réussira que si les écoles arrivent à développer des relations fortes avec les services du ministère de la défense chargés de la reconversion des militaires. Un travail important de promotion des écoles doit donc être engagé alors même que le secteur de la réinsertion professionnelle est soumis à une très forte concurrence.

L'Office national des anciens combattants s'efforce également de trouver des financements complémentaires pour l'école de rééducation professionnelle de Béziers.

L'école de Béziers ne bénéficie pas d'agrément du ministère du travail et des affaires sociales pour organiser la rééducation professionnelle des travailleurs handicapés. C'est la raison pour laquelle cette école s'est spécialisée dans la formation des enfants de Français musulmans rapatriés d'une part et du personnel de l'Office d'autre part. Elle a également diversifié

son public en offrant des formations ponctuelles au niveau local. Toutefois, la gestion de cet établissement est devenue déficitaire (5,3 millions de francs de déficit ont été constatés en 1998) car les sommes versées par la délégation aux rapatriés, pour financer la formation des enfants de Français musulmans, ne permet pas de couvrir l'ensemble des charges de fonctionnement de l'école.

En outre, cette dépendance financière vis-à-vis de la délégation aux rapatriés n'est pas sans inconvénient. En effet, le nombre d'enfants de Français musulmans rapatriés demandant une formation tend à diminuer. Ainsi, pour l'année scolaire 1999/2000, alors qu'il existe 53 agréments, l'école de Béziers n'a pu rassembler que 40 stagiaires.

Par ailleurs, si la convention entre l'ONAC et la délégation aux rapatriés a été reconduite cette année pour une formation de septembre 1999 à juin 2000 et pour une formation qualifiante de septembre à décembre 2000, aucune convention n'est prévue pour l'année 2001. Si d'autres sources de financement ne sont pas trouvées, l'école sera menacée de fermeture.

L'établissement a demandé l'agrément pour accueillir 49 stagiaires handicapés dans des formations diplômantes ou qualifiantes auprès du préfet de région. Les instances chargées de l'instruction du dossier ont émis un avis favorable, mais faute de crédits suffisants, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales refuse de donner son accord.

4. Des réformes qui s'intègrent dans la charte « un nouvel élan » pour l'ONAC

Comme votre rapporteur l'a déjà rappelé, dès sa nomination en tant que secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, M. Jean-Pierre Masseret, a engagé, en collaboration avec les plus grandes associations d'anciens combattants, une réflexion sur l'avenir de son département ministériel et sa nécessaire restructuration.

Parallèlement, l'Office national des anciens combattants s'est engagé dans une analyse prospective sur le devenir de cet établissement public dans un contexte en pleine évolution. Cette réflexion a conduit à l'élaboration d'une charte intitulée « un nouvel élan », qui a pour ambition de garantir le rôle central de l'Office au service du monde combattant.

Un nouvel élan pour l'ONAC

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre est un établissement public de l'Etat doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Il est le résultat de la fusion de trois établissements publics : l'Office national des pupilles de la nation, l'Office national des mutilés et l'Office national du combattant.

L'Office national des anciens combattants est, depuis l'origine, le grand service social du monde combattant. En associant, de manière paritaire, l'administration et les organisations représentatives des anciens combattants et victimes de guerre, il participe à la mise en œuvre du droit à réparation, il développe le devoir de solidarité et le devoir de mémoire.

L'ONAC exprime la spécificité du monde combattant, son maintien modernisé est une nécessité dans la France d'aujourd'hui alors que les anciens combattants et victimes de guerre représentent encore, avec l'arrivée de nouvelles catégories (opérations en territoire étranger, victimes d'attentats terroristes) plusieurs millions de ressortissants.

En cette fin de XXème siècle, l'ONAC inscrit son action dans un contexte en pleine mutation.

La société, dont la majorité des classes d'âge est née après la fin de la seconde guerre mondiale, paraît moins sensible aux valeurs du monde combattant.

L'Etat et les collectivités publiques, qui font face à une forte demande de solidarité, sont tentés par des solutions globalisantes qui risquent de marginaliser l'imprescriptible droit à réparation.

Pourtant, devant ces mutations, l'ONAC dispose d'une série d'atouts et de moyens :

- un réseau de services de proximité adaptés au terrain assuré par des fonctionnaires compétents ;

- un mode de gestion paritaire qui donne au monde combattant sa juste place dans la gestion des dossiers qui le concerne ;

- une approche personnalisée du monde combattant s'accompagnant d'un traitement particulier en faveur des ressortissants les plus défavorisés ;

- une série d'établissements : maisons de retraite et écoles de rééducation professionnelles qui doivent être des outils dans une politique nouvelle ;

- un important réseau relationnel avec les préfetures, les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes sociaux et les associations.

Ce sont ces atouts et ces moyens qui permettront à l'ONAC de faire face aux mutations du temps présent.

L'ONAC développera trois ensembles essentiels d'activité.

Il sera, à l'échelon départemental, la structure d'accueil, d'écoute, de conseil et de rencontre pour l'ensemble des ressortissants du monde combattant.

Les services départementaux seront le lieu où chaque ressortissant sera accueilli, consulté, orienté et aidé dans ses demandes et démarches les plus diverses à finalité sociale, administrative, économique et culturelle.

Ils instruiront les demandes relatives à la reconnaissance des droits des anciens combattants et victimes de guerre. Les structures de gestion paritaire de ces droits seront remodelées et renforcées.

Un paritarisme accru assurera l'ensemble des actions de solidarité destinées aux ressortissants (prêts, secours...).

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre sera également l'instrument qui permettra d'apporter un soutien actif aux ressortissants les plus âgés.

Les services départementaux oeuvreront, en liaison avec les services de l'Etat et des collectivités territoriales, pour favoriser le maintien à domicile des ressortissants concernés.

L'Etablissement public conservera la gestion d'un réseau de lits en maisons de retraite pour ses ressortissants. Ces lits, dont le nombre devra progressivement croître, seront répartis, soit dans des maisons appartenant à l'ONAC, soit dans d'autres maisons dans lesquelles l'Etablissement public aura par convention acquis la réservation prioritaire d'une série de lits.

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre sera le socle sur lequel se construiront et se diffuseront les activités de mémoire des guerres et conflits contemporains dans les départements.

Le service chargé, au niveau national, de la mémoire, décidera de cette politique et les services départementaux seront l'instrument de sa mise en œuvre locale.

La gestion paritaire de la politique de mémoire qui s'exprime au sein des commissions départementales pour l'information historique et pour la paix sera renforcée dans un sens qui favorisera l'adhésion et la participation, autour du monde combattant, des divers acteurs de la mémoire (enseignants, animateurs de musées, responsables d'associations culturelles...).

Les services départementaux interviendront, en étroite liaison avec les services compétents du ministère de la défense, pour affirmer et renforcer le lien entre l'armée et la nation.

Le lien entre l'armée et la nation est également à la base d'une ouverture des écoles de rééducation professionnelle aux militaires en voie de reclassement professionnel. Ces écoles continueront à être gérées par l'ONAC.

B. UNE RÉFORME QUI EST LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE

Votre rapporteur se félicite des réformes engagées par l'Office. Il regrette cependant que certaines décisions ne soient pas intervenues plus tôt, notamment en ce qui concerne la restructuration du parc des maisons de retraite, même s'il estime que les responsabilités sont partagées.

En effet, il semblerait qu'il ait fallu attendre l'arrivée du nouveau secrétaire d'Etat aux anciens combattants pour que l'Etat exerce véritablement son rôle de tutelle auprès de l'Office national des anciens combattants.

Auparavant, l'Etat faisait preuve d'une grande réticence à s'immiscer dans la gestion de l'ONAC. Cette prudence s'explique par la très grande sensibilité des associations d'anciens combattants à toute mesure susceptible de remettre en cause l'Office et ses prérogatives. En conséquence, l'ONAC s'est contenté longtemps d'être la « caisse de résonance » des associations pour lesquelles les préoccupations d'équilibre budgétaire ou de bonne gestion n'étaient pas prioritaires.

Toutefois, cet effacement relatif de l'Etat s'est avéré contreproductif : les réformes n'ont pas été engagées à temps et l'ONAC est amené aujourd'hui à prendre des décisions irrévocables, comme la fermeture de plus d'un tiers de ses maisons de retraite.

En outre, au-delà des réformes engagées, le pari du renouveau de l'ONAC ne sera gagné qu'à deux conditions. Non seulement l'Office doit sortir de son relatif isolement, mais les mentalités doivent évoluer : alors que la tendance était jusqu'à présent à l'attentisme, il est urgent que l'ONAC ait une vision prospective de ses missions et de son fonctionnement.

1. La nécessité de rompre le relatif isolement de l'ONAC

Votre rapporteur a été frappé par le relatif isolement de l'ONAC.

Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène.

D'une part, l'Office apparaît, dès sa création, comme le défenseur des intérêts matériels et moraux des anciens combattants. En conséquence, la défense des relations très privilégiées qu'il entretient avec ses ressortissants et qui fondent sa légitimité, ont longtemps poussé l'Office à prendre ses distances par rapport aux autres administrations. Ainsi, dans les années 70, il n'a pas jugé utile de demander d'agrément auprès de la sécurité sociale pour les sections de cure médicale afin de conserver son indépendance.

D'autre part, l'isolement de l'Office s'est renforcé lorsque sa situation financière s'est dégradée. Votre rapporteur a, à plusieurs reprises, souligné le rapport de force existant entre le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et l'Office national des anciens combattants et, notamment, le souci de ce dernier d'affirmer son rôle et ses prérogatives. Aussi, lorsque l'Office a été confronté à des difficultés financières et qu'à la même époque, la question de sa pérennité était posée officiellement, une partie de son personnel dirigeant a eu tendance à rejeter la responsabilité des dysfonctionnements sur la lourdeur des procédures et sur l'inadaptation de son statut.

Or, ce renfermement sur soi conduit à un certain immobilisme. Ainsi, il est révélateur que lors de la dernière réunion du conseil d'administration statuant sur la fermeture de certaines maisons de retraite, les associations aient proposé des décisions plus radicales que l'administration de l'Office.

Par ailleurs, il constitue un obstacle au rapprochement vers d'autres administrations pour échanger des informations et comparer les expériences.

Lors de ses visites à l'Office, votre rapporteur a eu écho des problèmes rencontrés par l'Office pour la commercialisation du livre « les Bleuets de l'espoir ». Or, il existe des établissements publics administratifs, comme l'Institut géographique national, qui exercent des activités commerciales. L'Office aurait donc pu prendre contact avec eux pour profiter de leur expérience et faciliter ses démarches.

De la même manière, depuis plusieurs années, l'Office peine à individualiser les budgets et les comptes des établissements. Or, les responsables du service central pourraient se tourner vers la direction de la comptabilité publique pour demander une assistance technique.

Par ailleurs, le contrôle de gestion pourrait être amélioré en coopération avec l'Agence comptable.

Or, il appartient au service central de l'ONAC de créer un réseau d'informations et d'échanges avec non seulement les ministères de tutelle, mais également les partenaires de l'Office et les administrations dont certaines expériences pourraient être imitées.

2. Le développement d'une vision stratégique

Votre rapporteur a eu le sentiment, tout au long de sa mission, que, par le passé, l'ONAC a très souvent attendu d'être acculé à une réforme pour intervenir.

L'exemple le plus significatif est celui des maisons de retraite. D'abord, l'Office a attendu le milieu des années 90 pour lancer les demandes d'agrément. Ensuite, les mesures en matière d'investissement ont été prises très tardivement. Enfin, la restructuration du parc des maisons de retraite, pourtant conseillée dans de nombreux rapports dès le début des années 90, n'est intervenue qu'en 1998, parce que les commissions de sécurité interdisaient la poursuite de l'activité de certains établissements devenus dangereux pour les résidents.

Toutefois, cet attentisme se retrouve dans d'autres domaines. Ainsi, depuis des années, le contrôleur financier demande une clarification du cadre budgétaire et comptable dans lequel fonctionnent les établissements. Or, même si des progrès ont été réalisés par l'instauration d'un budget par « pôles de responsabilité », ces mesures sont insuffisantes. Pourtant, l'Office va être contraint à une meilleure transparence financière s'il veut signer les conventions tripartites pour ses maisons de retraite.

Certes, l'élaboration de la charte « un nouvel élan » pour l'ONAC constitue une césure puisqu'il s'agit d'un programme d'actions pour les prochaines années qui tient compte de l'évolution de la société et du monde combattant. Elle traduit la prise de conscience, par les responsables de l'ONAC, de la nécessité de projeter son action dans l'avenir et d'anticiper les mutations prochaines du monde combattant.

Votre rapporteur espère que ce changement de mentalité sera durable et concernera toutes les catégories de personnel de l'ONAC.

En effet, si l'Office bénéficie actuellement d'une conjoncture favorable en raison du choix, de la part du secrétaire d'Etat, d'arbitrer en sa faveur et aux dépens des directions interdépartementales, cette situation risque en réalité d'être temporaire.

De nombreux services départementaux fonctionnent déjà aujourd'hui sous la forme de micro-structures. En conséquence, dès qu'un poste est vacant, le service s'en trouve fortement perturbé. Or, les demandes de cartes et de titres sont amenées à diminuer fortement. Pourtant, une réduction des effectifs mettrait certains services de proximité de l'Office dans l'incapacité d'assurer la continuité du service.

Lorsque votre rapporteur a soulevé ce problème auprès des directeurs des services départementaux qu'il a visités, la plupart d'entre eux ont paru soit ignorer cet état de fait, soit considérer que, le moment venu, une solution devra bien être trouvée sachant que leur statut de fonctionnaire les protège. Or, cet attentisme risque de placer l'ONAC dans une situation très délicate dans quelques années.

C'est pourquoi, malgré les apparences, il est urgent pour l'Office de réfléchir à son avenir.

CHAPITRE III

LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE L'ONAC

Les perspectives d'avenir de l'ONAC varient selon que l'on raisonne à court ou à plus long terme.

L'avenir proche de l'ONAC est assuré. Au contraire, l'Office devrait voir ses missions renforcées et ses moyens accrus. Toutefois, il est indispensable que les réformes commencées soient poursuivies et même accentuées.

En revanche, l'avenir plus lointain de l'Office national des anciens combattants dépendra essentiellement de sa capacité à anticiper les mutations structurelles du monde combattant.

I. L'AVENIR PROCHE DE L'OFFICE : DES REFORMES STRUCTURELLES À METTRE EN OEUVRE

Le projet de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat élaboré par le commissariat à la réforme de l'Etat en 1996 avait fortement ému les associations d'anciens combattants.

Aussi, lorsque l'actuel secrétaire d'Etat a lancé le projet d'une réforme du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, il a dû donner au monde combattant des garanties sur le maintien d'une administration respectueuse de sa spécificité.

Or, les services départementaux de l'ONAC sont les mieux connus des anciens combattants. En conséquence, il a été décidé, en contrepartie de l'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense, que l'Office national des anciens combattants serait non seulement maintenu, mais que ses services de proximité seraient renforcés pour devenir la structure d'accueil, d'écoute, de conseil et de rencontre pour l'ensemble des ressortissants du monde combattant. Toutefois, cette évolution ne réussira que si des réformes structurelles sont entreprises et qu'une stratégie concentrée est élaborée en ce qui concerne les maisons de retraite et les écoles de rééducation professionnelle.

A. LA MODERNISATION DE LA GESTION DE L'ONAC

1. La clarification du cadre budgétaire et comptable

L'Office a un statut d'établissement public administratif. Il est donc soumis au principe de l'unité budgétaire. Pourtant, dans la mesure où les missions de l'ONAC sont diverses et font intervenir de nombreux acteurs, son budget apparaît peu transparent car il ne permet ni d'identifier les activités de l'établissement public, ni les responsabilités des différents intervenants.

Une clarification du cadre budgétaire et comptable s'impose donc, qui permettra de distinguer les actions du service central, de celles des services déconcentrés, des écoles de rééducation ou des maisons de retraite.

Deux solutions sont envisageables.

La première viserait à créer des budgets annexes pour les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite.

Il s'agirait d'une évolution radicale car chaque école de rééducation et chaque maison de retraite constituerait alors une entité indépendante. Leurs charges et leurs produits ne seraient pas réincorporés dans ceux de l'ONAC : elles disposeraient de leur résultat propre et de leurs réserves qui ne figureraient que pour mémoire dans le compte de résultat de l'établissement.

Cette solution modifierait également la procédure d'adoption du budget de l'ONAC car les budgets annexes sont votés de manière distincte par le conseil d'administration.

Votre rapporteur n'est pas favorable à un tel choix. D'une part, il nécessiterait une modification du statut de l'ONAC puisque l'instruction codificatrice de la « M9 » dispose que « *la création d'un budget annexe n'est possible que si elle est expressément prévue par le texte portant organisation administrative et financière de l'établissement.* » D'autre part, il risquerait de rompre le lien entre l'Office d'une part, et ses maisons de retraite ainsi que ses écoles de rééducation d'autre part, relançant ainsi le débat sur la légitimité du maintien de ces deux catégories d'établissements sous le contrôle de l'ONAC.

La seconde solution consisterait à créer des services ayant une comptabilité distincte de la comptabilité générale de l'établissement. Ces services seraient dotés d'un cadre comptable complet, comprenant aussi bien les comptes de charge et de produits que les comptes de bilan. Cette organisation aurait l'intérêt de dégager un résultat propre pour chaque service, même si ces derniers seraient ensuite intégrés au résultat de l'établissement

principal pour sauvegarder l'unité budgétaire de l'établissement public. Elle permettrait d'affiner les comptes budgétaires afin de pouvoir suivre les recettes et les dépenses en fonction de l'origine des crédits.

Comme votre rapporteur l'a déjà rappelé, l'Office a mis en place depuis 1997 un budget par « pôle de responsabilité » distinguant le service central, les services départementaux et les établissements pour gérer les engagements et les délégations de crédits. Cette réforme constitue une première étape destinée à améliorer la transparence de l'Office. Toutefois, il s'agit d'un document administratif qui n'a pas de traduction comptable. Seule une individualisation des budgets et des comptes des établissements permettra d'améliorer réellement la gestion de l'ONAC et, notamment de permettre à ce dernier d'opposer sa comptabilité aux tiers lors des négociations budgétaires.

En effet, chaque école de rééducation doit négocier annuellement son budget avec la DDASS dont elle dépend. Or, jusqu'à présent, il n'existe qu'un compte administratif, celui de l'Office. Les écoles doivent donc élaborer un document qui permette d'identifier leurs recettes et leurs dépenses. C'est pourquoi il est souhaitable qu'un compte administratif soit établi par établissement, qui serait opposable aux DDASS.

Les maisons de retraite vont également devoir se soumettre à cette règle. En effet, la signature des conventions tripartites est conditionnée par l'individualisation, dans chaque budget de maison de retraite, des dépenses et des recettes relevant de l'hébergement, de la dépendance et de la médicalisation.

Votre rapporteur rappelle que la création de services ayant une comptabilité distincte de la comptabilité générale de l'établissement est soumise à l'autorisation de la direction de la comptabilité publique. Il souhaite donc que les responsables de l'ONAC entrent en contact avec ladite direction non seulement pour obtenir cette autorisation, mais également pour solliciter une aide technique afin de mettre en place des services à comptabilité distincte.

2. Le développement du contrôle interne de gestion

Le contrôle de gestion vise, au sein d'une organisation un peu complexe, à permettre aux responsables d'être informés sur les opérations engagées par l'organisme dont ils ont la charge et de faire en sorte que l'ensemble des moyens disponibles soient mobilisés de la manière la plus efficace pour atteindre les objectifs visés par cet organisme.

Dans la mesure où l'ONAC exerce des activités qui, de fait, sont largement déconcentrées et font intervenir de nombreux acteurs (les services départementaux, les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite), il est indispensable d'établir un contrôle de gestion qui non seulement autorise un suivi plus fin et précis des dépenses, mais également permette l'analyse des coûts des missions accomplies et l'efficacité des services.

Aujourd'hui, le service central de l'Office ne dispose pas d'outils performants lui permettant de connaître en temps réel l'exécution du budget. En effet, les liquidations sont effectuées par les trésoreries générales. Les informations comptables sont ensuite centralisées à l'Agence centrale. En définitive, les informations parviennent au directeur du service « gestion et logistique » de l'Office un an et trois mois plus tard en moyenne.

La lourdeur de la procédure ne permet donc aucun ajustement ponctuel dans l'exécution du budget puisque les services compétents ne peuvent recueillir aucune information sur une éventuelle dérive des dépenses.

Par ailleurs, l'ONAC ne dispose d'aucun élément chiffré sur le rendement de ses services et sur les éventuelles variations d'activité qui peuvent exister d'un service à l'autre, à effectif constant.

Or, toute gestion rationnelle suppose au moins la formalisation d'objectifs (par exemple l'instruction d'un nombre déterminé de cartes d'ancien combattant par agent) et la mise en place de tableaux de bord permettant de suivre l'activité et la réalisation desdits objectifs.

Ainsi, il apparaît par exemple indispensable d'élaborer un organigramme de fonctionnement pour les maisons de retraite afin d'établir le personnel en nombre et en qualité nécessaire en moyenne. Grâce à ce schéma, les maisons de retraite de l'ONAC pourront se positionner et, le cas échéant, ajuster leur personnel¹.

A cet égard, le rapport dressé par le contrôle général des armées² en octobre constatait que l'existence de résidents dépendants imposait aux

¹ Dans ce contexte, l'étude de la Cour des comptes réalisée en 1994, malgré son ancienneté est toujours aussi pertinente. Elle avait alors révélé la disparité de la situation des effectifs selon les établissements. Ainsi, en 1991, pour deux établissements comparables, Barbazan et Thiais (81 lits chacun), les charges de personnel étaient respectivement de 3,674 et 2,872 millions de francs, soit un écart de 28%. La Cour reconnaissait que chaque établissement présentait des caractéristiques particulières (surface au sol, superficie des terrains attenants, équipements spécifiques, vétusté des locaux) et accueillait un nombre plus ou moins élevé de pensionnaires invalides. Toutefois, aucun tableau standard d'effectifs n'avait été élaboré pour ces établissements alors que ces derniers ne peuvent fonctionner correctement que s'ils font appel à des personnels qualifiés et, cela, en nombre suffisant.

² Note d'étude : les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite gérées par l'ONAC, 23 octobre 1997, pages 31 et 32.

maisons de retraite de l'ONAC de satisfaire aux conditions exprimées sous forme de ratios :

- un ratio correspondant au rapport entre le nombre total de personnel et le nombre total de pensionnaires ;

- un ratio correspondant au rapport entre le nombre de personnels soignants et le nombre de résidents semi-dépendants ou dépendants.

Pourtant, si ces ratios étaient globalement respectés, *« la réalité de l'adéquation emploi-spécialité-niveau est loin d'être optimisée. Tel ouvrier professionnel est employé au ménage, des spécialistes bâtiment entretiennent des espaces verts, des aide-soignantes ne sont pas diplômées... »*

Votre rapporteur tient à souligner que de nombreux services du secteur public appliquent déjà des indicateurs. Il peut s'agir d'indicateurs simples, concernant par exemple les dépenses d'énergie, de chauffage, d'électricité.

Il exhorte donc l'ONAC de développer cette technique afin de rationaliser sa gestion aussi bien au niveau des services départementaux qu'au niveau des maisons de retraite et des écoles de rééducation.

L'existence d'un véritable contrôle de gestion apparaît en outre comme la condition indispensable d'une certaine déconcentration en matière d'exécution des dépenses.

L'article D 472 du code des pensions militaires d'invalidité dispose que « les dépenses et les recettes des services départementaux sont exécutées par le directeur général de l'Office national et par l'agent comptable. Toutefois, certaines opérations de recettes et de dépenses dont la liste est fixée par arrêté [...] peuvent être exécutées par le préfet qui a qualité d'ordonnateur secondaire et par un comptable subordonné à l'agent central. Le préfet peut déléguer ces fonctions au chef du service départemental ».

Dans la mesure où l'arrêté prévu n'a jamais été adopté, les directeurs des services départementaux ont la qualité de simples régisseurs. Or, le renforcement de leurs pouvoirs en matière d'exécution des dépenses leur offrirait une plus grande souplesse. Cela obligerait en outre le service central non seulement à mettre en place une politique de contrôle du réseau, mais également à planifier les besoins des services déconcentrés.

Lors de ses nombreux entretiens avec les directeurs des services de proximité, votre rapporteur a eu l'impression que les demandes de ces

derniers ¹étaient satisfaites au « coup par coup », en fonction de l'insistance du directeur.

Si les directeurs des services départementaux devenaient ordonnateurs secondaires, le service central de l'ONAC serait conduit d'une part à engager un véritable dialogue avec ces derniers pour dresser la liste des besoins et, d'autre part, à établir un réel budget prévisionnel qui fixerait les priorités et déterminerait les crédits nécessaires.

Votre rapporteur est conscient que cette proposition va à l'encontre de la tendance à la recentralisation des dépenses décidée par l'ONAC. En effet, l'Office estime pouvoir faire des économies d'échelle. Il est vrai qu'en ce qui concerne la commande de fournitures ou encore la passation d'un contrat de téléphone, l'ONAC pourrait plus influencer les négociations si le service central était le seul interlocuteur et représentait l'intérêt de tous les services départementaux.

Toutefois, cette recentralisation risque, si les besoins desdits services ne sont pas correctement évalués, de leur imposer des solutions inadaptées à leur situation particulière. Ainsi, un dirigeant d'une maison de retraite s'était plaint auprès de votre rapporteur, lors d'un de ses déplacements, d'avoir reçu un distributeur automatique de boissons alors qu'il avait demandé des barres d'appuis pour les salles de bain.

3. L'amélioration de la politique en matière d'investissements immobiliers

En ce qui concerne les maisons de retraite, lors de la préparation du budget pour 1996, le directeur général de l'Office avait alerté le ministre des anciens combattants sur l'ampleur des travaux à réaliser pour mettre aux normes de sécurité, d'hygiène et d'accessibilité les 15 maisons de retraite. Après un arbitrage positif du Premier ministre, un article 30 avait été créé au chapitre 57-91 du budget des anciens combattants pour la réalisation des travaux de sécurité dans les maisons de retraite. 30 millions de francs avaient été inscrits en autorisations de programme entre 1997 et 1999 et 26,5 millions de francs en crédits de paiement.

A défaut de créer un titre VI qui aurait permis de verser ces crédits sous forme de subvention à l'Office, une convention entre le maître d'œuvre, à savoir le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et le mandataire, soit l'Office national des anciens combattants avait été signée le 2 mai 1996, qui

¹ Par exemple, la réfection d'une pièce, l'achat d'un four à micro ondes ou d'une machine à café

précisait que cette dotation était intégralement reportable tant que les dernières sommes dues au mandataire ne seraient pas acquittées.

Or, le bilan de la réalisation de ce programme est pour le moins mitigé. Ainsi, au 15 octobre 1999, seulement 9,94 millions de francs ont été engagés et 5,96 millions de francs mandatés¹.

Plusieurs raisons expliquent ce retard. D'une part, il a fallu au préalable élaborer le programme des travaux et, notamment, choisir les maisons de retraite à réhabiliter. La liste a d'ailleurs évolué en fonction des travaux urgents à réaliser constatés dans certaines maisons de retraite. Ainsi, un avenant au protocole a ajouté Barbazan à la liste des cinq établissements déjà pris en charge par le programme². D'autre part, le lancement des appels d'offres, ou encore le désistement de certaines entreprises, ont ralenti l'exécution des travaux.

Toutefois, comme l'a dénoncé la Cour des comptes³, le montage financier retenu a également constitué un obstacle. La procédure a été freinée par le fait que le véritable bénéficiaire desdits travaux, à savoir l'ONAC, n'était pas le maître d'œuvre. En effet, le secrétaire d'Etat aux anciens combattants ne semble pas avoir fait preuve d'une diligence particulière en ce qui concerne l'ordonnancement des crédits.

L'avenant n°2 audit protocole qui met fin à ce dernier au 31 décembre 1999 et qui donne à l'Office national des anciens combattants la qualité de maître d'ouvrage des travaux à compter du 1^{er} janvier 2000 devrait en accélérer l'exécution.

Votre rapporteur regrette que l'ONAC n'ait pas accepté de reconsidérer son parc de maisons de retraite avant d'engager ces travaux de mise en sécurité. Ainsi 8,5 millions de francs ont été engagés pour la réhabilitation de Ville Lebrun. Or, cette maison de retraite sera fermée en 2000. Cet argent aurait donc pu être investi plus efficacement.

Par ailleurs, le patrimoine de l'Office ne se réduit pas aux maisons de retraite. Il lui faut également entretenir les locaux de l'administration centrale, les écoles de rééducation professionnelle et les locaux des services départementaux dont il est propriétaire.

¹ Le rapport du contrôleur financier sur la gestion 1998 du secrétaire d'Etat aux anciens combattants souligne également la sous consommation des crédits pour les années 1997 et 1998.

² Il s'agit de Ville Lebrun, Carignan, Montmorency, Le Theil de Bretagne et Saint Gobain.

³ Cour des comptes : rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1997, page 429.

Or, votre rapporteur a constaté l'absence d'une véritable programmation des équipements. L'ONAC semble agir « au coup par coup », et répondre essentiellement aux situations d'urgence.

Cette attitude est en partie liée à une méconnaissance de l'état du parc immobilier de l'ONAC. Jusqu'à présent, seules les maisons de retraite ont fait l'objet d'un recensement exhaustif. Cette situation résulte également de la dégradation de la situation financière de l'Office qui a dû puiser dans son fonds de roulement en raison de l'apparition d'un déficit d'exploitation. Or, le fonds de roulement sert aussi à financer les investissements.

Il est donc indispensable d'une part de dresser un état des lieux complet afin d'évaluer les besoins de rénovation et, d'autre part, de définir un programme pluriannuel de travaux. Si l'Office parvient à signer des conventions tripartites avec les conseils généraux et l'assurance maladie, sa situation financière s'améliorera. Il devrait alors pouvoir engager un programme d'investissements dans de meilleures conditions.

A cet égard, selon des informations communiquées à votre rapporteur, il apparaît que si des dotations aux amortissements sont comptabilisées, lors de l'exécution du budget, une partie de ces sommes ne sont pas utilisées pour la réalisation d'investissements. En effet, depuis quatre ans, l'ONAC est contraint, soit de puiser dans son fonds de roulement pour compenser son déficit de gestion, soit de renoncer à certains investissements pour couvrir son déficit de fonctionnement. Une telle situation n'est pas tenable car elle ne fait que repousser les travaux de rénovation. Or, plus les bâtiments se dégradent, plus le coût final de leur réparation est élevé. Il s'agit donc à terme d'une stratégie contreproductive.

B. LA FORMATION DU PERSONNEL

Toutefois, les réformes structurelles décrites auparavant ne pourront être réalisées sans le développement d'une politique active de formation du personnel dirigeant de l'ONAC.

Votre rapporteur a été impressionné par la forte motivation du personnel et son grand attachement à l'Office national des anciens combattants.

Ainsi, une partie des directeurs des services départementaux, des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle vient d'autres administrations (comme le ministère de l'éducation nationale, celui des finances, voire le secrétaire d'Etat aux anciens combattants etc) ou encore de la poste. Tout d'abord détachés pendant cinq ans, ils ont ensuite été intégrés à l'Office national des anciens combattants. Il s'agit alors d'un choix délibéré,

qui s'explique non seulement par des circonstances particulières qui ont pu les amener à s'intéresser à l'Office, mais aussi par la profonde conviction de l'utilité de ce dernier et la nécessité de faire perdurer son action.

La motivation du personnel de l'ONAC se traduit en outre par un grand dévouement, alors même que les conditions de travail sont parfois difficiles.

Les relations particulières qui lient le personnel à l'Office constituent donc une chance pour ce dernier. Toutefois, le manque de formation de ce même personnel constitue un handicap à la mise en place d'une gestion moderne de l'ONAC.

1. La formation des directeurs des maisons de retraite

L'étude précitée du contrôle général de l'armée¹ est éclairante à cet égard puisqu'elle indique qu'en 1997, seuls 5 directeurs étaient des fonctionnaires de catégorie A, les autres sont de catégorie B.

En outre, « *les directeurs ne suivent pas un cursus particulier ; issus pour la majorité d'entre eux de l'Office, ils reconnaissent eux-mêmes ne pas avoir reçu les formations qui leur permettraient d'assumer les fonctions de gestion voulues depuis 1993.* »

Certes, l'Office a commencé à mettre en œuvre certaines formations. Ainsi, au premier semestre de 1998, les directeurs ont suivi une formation de 10 jours qui leur a permis de faire le point sur la réglementation juridique applicable aux établissements, la protection des personnes âgées ou les règles de management.

Cette formation devait être complétée au deuxième semestre par un exercice pratique sur le montage et l'exécution d'un budget d'une maison de retraite. Pour limiter le coût de la formation, seuls les directeurs des maisons d'Ile-de-France devaient y participer et retransmettre ensuite les conclusions de ces travaux à leurs collègues.

Ces actions sont utiles, mais elles ne permettent pas de combler les lacunes des directeurs des maisons de retraite de l'ONAC.

En effet, cette fonction a fortement évolué et, aujourd'hui, les directeurs de maisons de retraite sont devenus de véritables gestionnaires

¹Note d'étude : les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite gérées par l'ONAC, 23 octobre 1997, page 32.

et animateurs d'équipe. Dans les maisons de retraite publiques, ils bénéficient d'ailleurs d'une formation initiale à l'école de la santé publique (ENSP).

Or, la majorité des directeurs des maisons de retraite de l'ONAC n'ont pas de qualification en matière de gestion et de comptabilité. Votre rapporteur a, au contraire, pu parfois déceler une certaine perplexité face à la complexité croissante des techniques de gestion. Il a ainsi constaté que dans de nombreux établissements, les régies d'avances n'étaient pas utilisées.

En conséquence, les modifications qu'engendrera la réforme de la tarification des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes sur les procédures budgétaires risquent d'accentuer le décalage entre la complexité de la gestion des maisons de retraite et l'insuffisante qualification de leurs directeurs.

Comme le faisait remarquer l'étude précitée du contrôle général des armées¹, *« on ne peut que s'interroger sur le recrutement, et le temps d'exercice des directeurs et sans mettre en cause en aucune manière le dévouement et l'efficacité des titulaires actuels, imaginer un processus de sélection différent appliqué le moment venu de manière progressive ».*

Votre rapporteur tient à souligner que la révision du mode de recrutement des directeurs des maisons de retraite devra également s'accompagner d'une revalorisation de leurs traitements. En effet, actuellement, les rétributions ne correspondent pas toujours à la réalité des responsabilités. Ainsi, le rapport précité cite une maison de retraite dans laquelle la directrice avait un salaire inférieur à celui d'une infirmière surveillante. Il révélait également qu'en 1996, un directeur avait perçu moins de 10.000 francs par mois primes comprises. Si l'ONAC veut continuer à attirer du personnel de haut niveau, il lui faudra relever significativement le montant des émoluments.

2. Le nécessaire repyramidage du personnel de l'ONAC

A 1^{er} janvier 1999, les effectifs budgétaires de l'ONAC s'élèvent à 1.609 postes, dont 132 au service central, 669 dans les services départementaux, 399 dans les écoles de rééducation professionnelle et 404 dans les maisons de retraite.

Or, une partie non négligeable du personnel de l'ONAC n'est pas qualifiée.

¹ Note d'étude : les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite gérées par l'ONAC, 23 octobre 1997, page 32.

Deux exemples sont caractéristiques : la part des contrats emplois solidarité et celle des « mains d'œuvre exceptionnelle ».

Pour accomplir les missions qui lui incombent, l'Office a multiplié les contrats « emploi solidarité ».

Evolution des contrats "emploi solidarité" de 1995 à 1998

		Service central	Services départementaux	Directions inter-départementales	Maisons de retraite	Ecoles de rééducation professionnelle	TOTAL
1995	1er janvier	24	232	151	98	27	532
	1er décembre	25	262	154	100	29	570
1996	1er janvier	25	276	156	101	31	589
	1er décembre	8	193	42	57	18	318
1997	1er janvier	8	170	42	56	17	293
	1er décembre	7	176	11	52	4	250
1998	1er janvier	7	165	10	55	5	242
	1er décembre	5	121	6	42	2	176

Ainsi, au 1^{er} janvier 1996, les contrats « emploi solidarité » s'élevaient à 589 pour un effectif budgétaire global de 1.592. Ils représentaient donc près de 37 % des emplois.

Depuis, ce chiffre a diminué : **au 1^{er} décembre 1998**, le nombre de contrats « emploi solidarité » s'élevait à 176 et ne représentaient plus que 11 % des effectifs budgétaires. **Ces emplois constituent cependant toujours 20 % des effectifs des services départementaux.**

Par ailleurs, l'ONAC a longtemps disposé d'une autre main-d'œuvre précaire dénommée « main-d'œuvre exceptionnelle » (MOE) concentrée essentiellement dans les écoles de rééducation professionnelle et dans les maisons de retraite. Cette main-d'œuvre a progressivement été contractualisée.

Suite à l'adoption de la loi n ° 96-103 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures statutaires, l'ONAC s'est engagé à résorber ces emplois précaires par le biais de concours annuels jusqu'en 2000. Ainsi, en 1998, 12 agents contractuels ont été titularisés, dont 6 dans le corps des agents administratifs et 6 dans le corps des agents des services techniques. En 1999, 20 agents contractuels ont été titularisés tandis que 22 nouvelles titularisation sont prévues pour 2000.



**Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996
relative à l'emploi dans la fonction publique
et à diverses mesures d'ordre statutaire**

(J.O. du 17 décembre 1996)

TITRE PREMIER

Dispositions relatives à la résorption de l'emploi précaire

CHAPITRE PREMIER

Article premier

Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, et pour une durée maximum de quatre ans à compter de la publication de la présente loi, peuvent être ouverts, dans des conditions définies par décrets en Conseil d'Etat, des concours réservés aux candidats remplissant les cinq conditions suivantes :

1. Justifier, à la date du 14 mai 1996, de la qualité d'agent non titulaire de l'Etat ou de ses établissements d'enseignement publics ou des établissements d'enseignement figurant sur la liste prévue à l'article 3 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, recruté à titre temporaire sur des emplois ou crédits inscrits au budget de l'Etat et assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires ;
2. Etre, à la même date, en fonction ou bénéficiaire d'un congé en application du décret pris sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée ;
3. Exercer, à cette date, soit des fonctions du niveau de la catégorie C, soit des fonctions d'enseignement ou d'éducation en qualité de maître auxiliaire dans un établissement d'enseignement public du second degré ou dans un établissement ou un service de la jeunesse et des sports, ou d'agent non titulaire chargé d'enseignement du second degré dans un établissement d'enseignement figurant sur la liste mentionnée au 1° ; ou exercer des fonctions d'enseignement ou d'éducation en qualité d'agent contractuel dans un établissement d'enseignement agricole de même niveau ; ou assurer des fonctions d'information et d'orientation en qualité d'agent non titulaire dans les services d'information et d'orientation relevant du ministre chargé de l'éducation ;
4. Justifier, au plus tard à la date de clôture des inscriptions au concours, des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au corps concerné ou, pour l'accès aux corps d'enseignement des disciplines technologiques et professionnelles, des candidats au concours interne ;
5. Justifier, à la date mentionnée au 4°, d'une durée de services publics effectifs de même niveau de catégorie au moins égale à quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.

Toutefois, les candidats qui, à la date du 14 mai 1996, justifiaient des titres ou diplômes et de la durée de services exigés aux 4° et 5° et qui ont exercé les fonctions mentionnées au 3° en la qualité d'agent non titulaire prévue au 1°, pendant une partie de la période comprise entre le 1^{er} janvier 1996 et le 14 mai 1996, sont également admis à se présenter aux concours réservés.

Peuvent également être ouverts selon les modalités définies à l'article premier des concours réservés aux agents emplissant les conditions fixées aux 2°, 4° et 5° de l'article premier et justifiant à la date du 14 mai 1996 de la qualité d'agent non titulaire de droit public d'un établissement public administratif, recruté à titre temporaire sur des emplois ou crédits inscrits au budget de l'Etat et assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires. Ces agents doivent exercer des fonctions du niveau de la catégorie C ou des fonctions d'enseignement mentionnées au 3° de l'article premier, correspondant à des emplois autres que ceux figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.

Article 3

Des concours peuvent être, en tant que de besoin, ouverts dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat à des candidats autres que ceux visés aux articles premier et 2, justifiant à la date du 14 mai 1996 de la qualité d'agent non titulaire de l'Etat employé à titre temporaire sur des emplois ou crédits inscrits au budget de l'Etat et remplissant les conditions mentionnées aux 2°, 4° et 5° de l'article premier.

Cet effort de résorption des emplois précaires s'est accompagné de l'organisation de concours sur titres d'aides-soignantes. En 1998, 32 postes ont été ouverts et 32 candidats ont été admis. L'ONAC s'efforce donc d'améliorer la qualification de son personnel de catégorie C.

Toutefois, pour entreprendre les réformes structurelles évoquées précédemment, l'Office doit renforcer son personnel en catégorie A dans les maisons de retraite et renforcer sa formation d'une manière générale.

A moyen terme, cela signifie donc une réduction du personnel en quantité qui devra être compensée par un renforcement des qualifications. La répartition des effectifs devra donc être modifiée sensiblement par repyramidage et entraîner une diminution du nombre des emplois de catégorie C et une augmentation des effectifs de catégorie A.

C. LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE MAISONS DE RETRAITE ET D'ÉCOLES DE RÉÉDUCATION PROFESSIONNELLE

1. Les maisons de retraite

Le rapport sur la situation des maisons de retraite de l'ONAC remis au secrétaire d'Etat aux anciens combattants le 30 mars 1999 dresse un état des lieux exhaustif des maisons de retraite et distingue cinq types d'établissements :

- les établissements sans « problème de fond » pour lesquels l'intégration dans les dispositifs de droit commun doit être réalisée dans les

meilleurs délais afin d'assurer leur équilibre de fonctionnement (Boulogne, Vence, Beaurecueil) ;

- **les établissements connaissant des difficultés relatives** auxquelles il pourra être remédié par le transfert de tout ou partie des sommes engagées initialement pour Thiais par l'ARPAH¹ (Barbazan et Montmorency) ;

- **les établissements pour lesquels l'effort d'investissement et de mise aux normes « habitabilité » est important** et où tout doit être mis en œuvre pour rechercher des partenariats complémentaires (le Theil de Bretagne, Anse, Saint-Gobain).

- **les établissements qui se trouvent confrontés à de sévères problèmes** (Boulleville, Carignan et Ville Lebrun) ;

- **enfin Thiais**, dont la reconstruction est différée de deux ans pour des raisons d'ordre juridique et dont les modalités de financement sont à reconsidérer.

A partir des informations contenues dans ce rapport, le conseil d'administration de l'ONAC a arrêté la fermeture de Ville Lebrun et de Boulleville.

Toutefois, à la lecture du rapport précité, la situation des maisons de retraite de Carignan, du Theil de Bretagne, d'Anse, de Saint-Gobain et de Thiais apparaît également critique.

En ce qui concerne Carignan, le groupe de travail estime les coûts de rénovation de l'établissement « exorbitants »². Ils sont évalués entre 12 et 24 millions de francs. En outre, pour que l'établissement devienne rentable, il faudrait que sa capacité d'accueil passe de 46 à 68 lits, ce qui entraînerait un coût supplémentaire de 24 millions de francs.

En conséquence, le Conseil général et la DDASS des Ardennes n'envisagent l'avenir de l'établissement que dans le cadre d'un partenariat fort avec l'établissement de la Croix rouge mitoyen. Cela impliquerait une restructuration complète des établissements et de leur fonctionnement.

Votre rapporteur espère que cette dernière solution pourra aboutir. Toutefois, s'il apparaît qu'elle n'est pas réalisable, il faudra prendre rapidement les mesures nécessaires pour déplacer les pensionnaires et replacer le personnel.

¹ *L'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées*

² *Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Défense chargé des anciens combattants sur la situation des maisons de retraite de l'ONAC, 30 mars 1999, page 9.*

En ce qui concerne le Theil de Bretagne, cette maison de retraite fait l'objet depuis janvier 1994 d'avis défavorables de la commission de sécurité à la poursuite de l'exploitation, dans l'attente de la réalisation d'importants travaux de sécurité. Elle fait partie des maisons de retraite concernées par le plan de travaux financés par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et 4,2 millions de francs devraient lui être consacrés. Pour l'instant cependant, seuls 518.950 francs ont été engagés.

En outre, les bâtiments existants devraient être mis en conformité, ce qui représente un coût de 17,5 millions de francs. Par ailleurs, le Theil de Bretagne ne dispose que de 59 lits. Pour que cette maison de retraite soit rentable, il faudrait faire passer la capacité d'accueil à 75 lits. Cette restructuration coûte 20,2 millions de francs. Même si le conseil général d'Ille-et-Vilaine est prêt à participer à hauteur de 4,78 millions de francs, le coût total de l'opération dépasse largement les moyens financiers de l'Office.

Votre rapporteur estime donc que si l'absence de partenaires financiers se confirmait, cette maison de retraite serait condamnée à la fermeture.

En ce qui concerne Anse, le groupe de travail constate une inadéquation de l'établissement avec les normes d'habitabilité exigées et estime à **30 millions de francs le coût de la réhabilitation complète de l'établissement et de son intégration dans le droit commun**. Il fait également remarquer qu'une participation financière du Conseil général n'est guère envisageable compte tenu des importantes capacités d'accueil du département du Rhône, sauf, peut-être, si l'établissement accueillait des pensionnaires socialement inadaptés ou médicalement désorientés.

Votre rapporteur estime que cette piste ne doit pas être négligée. Toutefois, une solution doit être prise rapidement.

En ce qui concerne Saint Gobain, les travaux de sécurité sont pris en charge au terme de la convention signée entre le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et l'Office national des anciens combattants. Ils ne sont pas encore totalement réalisés mais plus de la moitié des sommes prévues (soit 3 millions de francs sur 6,3 millions de francs au total) ont été engagées. **Toutefois, la capacité d'accueil de l'établissement doit être augmentée de 10 lits pour que ce dernier soit rentable**. Il faudrait alors investir plus de 19 millions de francs. Même si le département de l'Aisne est prêt à participer au coût de l'opération, celui-ci reste élevé.

Cette association a été créée en 1982 pour mener à bien les opérations de construction de la maison de retraite de Boulogne Billancourt. Cette association regroupe les associations d'anciens combattants qui disposent de revenus importants, comme l'Union des blessés de la face et du thorax (UBFT- « Gueules cassées ») et la fédération « Maginot » auxquelles se sont ajoutées l'association des « Ailes brisées », l'Entente Franco-allemande et l'AGPM.

La subvention de ces associations s'est élevée à 22,6 millions de francs. L'ONAC a participé au financement de ce projet à hauteur de 10,08 millions de francs et le ministère de la défense à hauteur de 4,5 millions de francs. En outre, l'UBFT et la CNAVTS ont accordé un prêt de 12,2 millions de francs.

Le coût total de la construction et de l'aménagement de la maison de retraite de Boulogne, reconstruite entre 1985 et 1987 par l'ARPAH, a été de 48,4 millions de francs. Conformément à l'article 1^{er} du bail à construction, l'Office assure la gestion et l'entretien de la maison de retraite jusqu'en 2002, date à laquelle il en reçoit la propriété pleine et entière. Toutefois, l'ONAC doit régler à l'ARPAH un loyer jusqu'au 1^{er} mai 1997, qui représente les remboursements des deux prêts.

En 1992, cette association a décidé d'élargir son champ d'intervention à l'ensemble des établissements de l'ONAC. Ainsi, une convention particulière a été signée entre l'ARPAH et l'ONAC, couvrant la période 1993-1996 et définissant la participation de l'ARPAH aux opérations de rénovation et de modernisation que l'ONAC voulait entreprendre pour ses établissements dans le cadre d'un plan quadriennal d'investissement.

La convention, élaborée en 1993, établissait un plan de financement de 35 millions de francs sur 4 ans. 9 millions de francs ont été consacrés à la maison de retraite de Barbazan, qui ont permis de remplacer la toiture, de rénover le 4^{ème} étage et de créer un ascenseur central.

Le programme de rénovation n'ayant pas entraîné une consommation de tous les crédits, 17 millions de francs restaient disponibles. Le conseil de l'ARPAH a alors décidé d'utiliser une partie de ces crédits à la rénovation totale d'un établissement. Il fut alors prévu de consacrer 12 millions de francs à la maison de retraite de Thiais, les 5 millions de francs restant devant financer une partie des travaux de sécurité de la maison d'Anse.

Une deuxième tranche de 26 millions de francs fut planifiée pour Thiais et un projet fut arrêté. Le coût total de l'opération est évalué à 42 millions de francs. Or, alors même que 1,7 million de francs avait déjà été engagé, que l'architecte avait été choisi et que le permis de construire avait été demandé, les travaux ont dû être arrêtés en raison d'un mauvais montage juridique de l'opération. En effet, l'ARPAH ne peut être maître d'ouvrage pour la reconstruction de la maison de retraite de Thiais. La procédure doit en conséquence être reprise du début et la participation financière de l'ARPAH doit être versée sous forme de fonds de concours.

En ce qui concerne Thiais, le groupe de travail se contente de constater que la reconstruction est différée de deux ans. Celle-ci devait être financée par l'ARPAH. Dans la mesure où le montage financier est à revoir, le

groupe de travail propose l'utilisation des sommes jusqu'à présent gelées pour la reconstruction de Thiais afin d'effectuer les travaux d'habitabilité de Montmorency et de Barbazan. Votre rapporteur est favorable à une telle initiative.

Le constat dressé par le groupe de travail sur la situation des maisons de retraite appelle de la part de votre rapporteur, les remarques suivantes.

D'une part, les décisions concernant le devenir des cinq maisons de retraites décrites précédemment doivent intervenir rapidement, même si toutes les alternatives doivent être au préalable examinées avec soin, et ce pour deux raisons. D'abord, **tant que l'ONAC ne connaîtra pas la composition définitive de son parc, aucun programme d'investissement ne pourra être arrêté**. Cette erreur a déjà été commise lors de la signature de la convention entre le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et l'Office national des anciens combattants pour la réalisation des travaux de sécurité en 1996 et a conduit à une sous-utilisation des crédits. Si elle était répétée, elle pourrait compromettre l'avenir des maisons de retraite de l'ONAC. En outre, **l'absence de décision crée chez le personnel des maisons de retraite un sentiment d'incertitude qui pèse sur leurs relations avec les pensionnaires**.

D'autre part, la fermeture des maisons de retraite ne doit pas être considérée comme un échec, mais comme l'adaptation de la mission de l'ONAC à l'évolution de la société.

Comme le fait remarquer le rapport du groupe de travail¹, « *les maisons de retraite de l'ONAC sont l'héritage d'une époque. Résultant d'initiatives souvent locales et provenant parfois de dons et de legs, les anciens « foyers » étaient destinés à éviter les conditions précaires et anonymes des hospices aux plus démunis des anciens combattants et des veuves de guerre ; ils constituaient alors un réel progrès par la qualité de l'accueil qu'ils réservaient aux ressortissants les plus isolés* ».

Or, aujourd'hui, la situation a évolué. **La plupart des maisons de retraite de l'ONAC ne répondent plus aux normes de sécurité et d'habitabilité actuelles**. Ainsi, à Carignan, les chambres ne mesurent que 8 à 13 m² et sont dépourvues de sanitaires. A Anse, la taille des chambres est également insuffisante, tandis que les toilettes et les douches sont inadaptées aux personnes âgées. En outre, le prix de journée est parfois élevé en raison de la non prise en charge par l'assurance maladie de la médicalisation des maisons de retraite.

¹ Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Défense chargé des anciens combattants sur la situation des maisons de retraite de l'ONAC, 30 mars 1999, page 3.

Au contraire, les établissements publics ou privés ont fortement amélioré les conditions d'accueil et le confort des personnes âgées.

Aujourd'hui, la mission de l'ONAC est double. D'une part, il assure, par le biais de l'action sociale individuelle, les frais de séjour des ressortissants âgés démunis. D'autre part, il offre, par le biais des maisons de retraite qu'il gère, un environnement de fraternité d'armes aux ressortissants. Toutefois, cette mission doit être relativisée dans la mesure où près de 18 % des personnes âgées dans les maisons de retraite de l'ONAC ne sont pas ressortissants de l'Office.

Or, ces missions peuvent continuer à être exécutées sans que l'ONAC soit impliqué dans la gestion directe des maisons de retraite.

L'Office passe traditionnellement des conventions avec des établissements qui prennent en charge ses ressortissants âgés. Cette stratégie pourrait donc être accentuée, notamment à travers la recherche de partenariats qui permettraient d'offrir davantage de places aux ressortissants de l'ONAC dans l'ensemble des établissements publics et privés répartis sur tout le territoire français.

L'ONAC a suivi cette politique pour assurer le relogement de ses ressortissants dans d'autres maisons de retraite, suite à la fermeture de Ville Lebrun, Bouleville et Villiers-le-Sec.

Ainsi, pour faire face à la cessation d'activité de Villiers-le-Sec, une convention a été signée avec le centre hospitalier de Bayeux qui prévoit le reclassement des résidents de Villiers-le-Sec et une réservation prioritaire de 40 places pour les ressortissants de l'Office.

Une convention identique a été signée avec le centre gériatrique de Risle à Pont-Audemer pour faire face à la fermeture de Bouleville.

Quant aux mesures prises pour reloger les résidents de Ville-le-Brun, elles consistent en la signature d'une convention avec la fondation Paul Bellan qui possède une maison de retraite dans les Yvelines. Dix personnes âgées ont ainsi pu être placées.

Par ailleurs, l'ONAC devrait signer une autre convention avec le centre hospitalier de Plaisir-Grignon afin de reloger 30 autres résidents.

2. Les écoles de rééducation professionnelle

Le débat sur le maintien des écoles de rééducation professionnelle dans le pôle de compétences de l'Office est lié à la quasi-disparition de

ressortissants de l'ONAC parmi les effectifs des écoles. **Toutefois, certaines évolutions récentes devraient renforcer la légitimité des écoles.**

La professionnalisation des armées devrait engendrer de fortes demandes de reconversion des militaires de carrière afin de pouvoir se réintégrer dans le marché du travail à la fin de leurs années de service.

Le marché des formations professionnelles est très concurrentiel. Toutefois, l'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense devrait faciliter l'échange d'informations entre les écoles de rééducation professionnelle d'une part et la sous-direction de l'accompagnement professionnel et de la reconversion d'autre part. Si les formations proposées correspondent aux attentes des militaires, le ministère de la défense aura intérêt à inciter ces derniers à s'adresser en priorité aux écoles gérées par l'ONAC.

Cette action de promotion des écoles doit être menée au niveau local. Toutefois, il est indispensable que non seulement les responsables de l'ONAC au niveau central, mais également le secrétaire d'Etat chargé des anciens interviennent auprès du ministre de la défense afin que les écoles deviennent les partenaires privilégiés du service chargé de la réinsertion des militaires.

En ce qui concerne l'école de Béziers, votre rapporteur craint que, faute de crédits supplémentaires, la DRASS soit dans l'incapacité d'accorder les agréments demandés. Pour autant, la fermeture de l'école constituerait un réel gâchis compte tenu de la modernité de ses équipements et de la qualité des enseignements professés.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que tout soit mis en œuvre pour que l'école de Béziers soit consacrée à la réinsertion professionnelle des militaires.

Il reste toutefois à résoudre la question de l'utilisation des quelques 105 millions de francs qui sont inscrits sur un compte d'attente auprès de l'agent comptable de l'ONAC en vue de leur affectation finale.

Au cours de la période 1990-1993, une partie des 20 millions de francs versés chaque année à l'ONAC et en provenance du fonds social européen était destinée à la délégation pour la formation professionnelle pour le financement des rémunérations des stagiaires. L'ONAC prélevait donc la somme correspondante et la reversait à la délégation pour la formation professionnelle.

En 1994, lors de la renégociation du programme d'action quinquennal du fonds social européen, cette règle a été modifiée. Désormais, l'ONAC était habilité à garder l'ensemble de la subvention qui lui était versée.

Toutefois, en raison de l'importance de la somme versée en 1995 (58,9 millions de francs contre 20 millions de francs en moyenne pour la période précédente), certains responsables de l'ONAC se sont demandés si ce dernier ne continuait pas à recevoir des sommes qui devaient revenir à la délégation pour la formation professionnelle. La moitié des crédits a donc été mise en réserve auprès de l'agent comptable en vue d'un éventuel transfert vers la délégation.

L'incertitude sur la qualité de bénéficiaire exclusif de l'Office des sommes attribuées par le fonds social européen a été levée par un courrier du ministre de l'emploi et de la solidarité¹ en date du 24 novembre 1998, qui indique que les sommes versées à l'ONAC dans le cadre du programme européen Objectif 3 mesure 17 pour la période 1994-1999 étaient destinées aux frais de fonctionnement liés aux actions de formation. **Pourtant, la mise en réserve de 50 % des sommes attribuées à l'ONAC (soit environ 25 millions de francs par an) est maintenu.**

Comme l'a rappelé votre rapporteur auparavant, les DDASS continuent de tenir compte des recettes tirées du fonds social européen pour fixer leur participation financière, en contravention avec la réglementation européenne. Un contrôle de l'affectation des crédits du fonds par la Cour des comptes européenne pourrait conduire à la demande, de la part de la Commission européenne, du remboursement des crédits versés à l'ONAC.

Ce dernier estime que la demande de remboursement ne lui serait pas adressée puisque les dépenses qu'il a engagées sont éligibles à la subvention du fonds social européen. Dans la mesure où les crédits mis en réserve lui étaient destinés, il souhaiterait pouvoir les utiliser pour renforcer son action d'insertion professionnelle auprès des handicapés.

Toutefois, l'Office craint que l'emploi desdits crédits conduise les DDASS à revoir à la baisse leur participation financière. Cette opération deviendrait alors un jeu à somme nulle pour l'ONAC puisqu'il perdrait les recettes tirées de la contribution des DDASS.

Le ministère de l'économie et des finances constate que, quel que soit le service vers lequel la commission européenne se tournerait (l'ONAC ou le ministère de l'emploi et de la solidarité), l'Etat français pourrait être amené à devoir rembourser des sommes importantes : 300 millions de francs ont été distribués par le fonds social européen sur la période 1994-1999. C'est la raison pour laquelle il n'est pas favorable à une utilisation des

¹ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, département du fonds social européen et des programmes communautaires

quelque 105 millions de francs de réserve amassés par l'ONAC tant que le risque d'un éventuel remboursement ne sera pas définitivement écarté.

Quant aux DDASS, elles ont intérêt à ce que les sommes mises en réserve soient utilisées par les écoles de rééducation pour financer leurs missions traditionnelles afin de pouvoir en tenir compte dans la fixation de leur participation financière.

A cet égard, l'achèvement du plan d'action quinquennal du fonds social européen sur la période 1994-1999 risque de poser un sérieux problème financier aux DDASS. Jusqu'à 1999, les écoles de rééducation professionnelle ont bénéficié de 30 millions de francs de la part du fonds social européen.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les actions en faveur des personnes handicapées ne feraient plus partie des dépenses éligibles pour obtenir une subvention de l'Union européenne.

Toutefois, 20 millions de francs devraient être versés aux écoles de rééducation professionnelle en 2000. Cela représente une diminution des recettes que les DDASS devront compenser. Concrètement, leur participation financière devrait augmenter de 7 à 8 % pour couvrir la totalité des pertes de ressources des écoles. Or, les enveloppes budgétaires de ces dernières pour 2000 ne devraient progresser que de 0,5 %.

En l'absence de crédits supplémentaires de la part du ministère de l'emploi et de la solidarité, les DDASS seront dans l'incapacité de faire face aux conséquences financières de la diminution et, a fortiori, de l'extinction de la subvention du fonds social européen.

L'utilisation d'une partie des sommes mises en réserve par l'ONAC pour faciliter cette période de transition apparaît comme une solution raisonnable. Toutefois, le financement à long terme des écoles de rééducation professionnelle, si le désengagement du fonds social européen était confirmé, ne pourra être assuré que si le ministère de l'emploi et de la solidarité accepte de renforcer sa participation financière, notamment en augmentant le montant des crédits à la disposition des DDASS ou en finançant des actions spécifiques développées en collaboration avec les écoles de rééducation professionnelle.

II. L'AVENIR PLUS LOINTAIN DE L'ONAC : UNE RÉFLEXION À MENER

Pour assurer son avenir proche, l'ONAC doit donc relever certains défis : il lui faut adopter une gestion moderne et efficace, reconsidérer son parc de maisons de retraite et s'entourer d'un personnel plus qualifié. Ces

réformes ne paraissent cependant pas hors de portée. Certaines ont d'ailleurs déjà été lancées et les dirigeants de l'ONAC semblent être conscients de leur caractère indispensable pour assurer la pérennité de l'Office.

Toutefois, le débat sur l'avenir de l'ONAC est plus complexe. En effet, même si ce dernier parvient à se réformer en profondeur, il ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur son avenir à moyen terme.

En effet, sauf conflit majeur, l'activité des services départementaux est amenée à diminuer fortement. Il est donc impératif de réfléchir sur la restructuration de ses services d'ici à cinq ans.

L'occasion aurait pu être saisie lors de la restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. En réalité, l'accent a été mis sur le renforcement du rôle et des missions de l'ONAC. Or, ce renforcement de l'activité ne pourra être que temporaire.

A. L'ONAC : UNE INSTITUTION DONT L'ACTIVITÉ EST DESTINÉE À FORTEMENT DIMINUER

Depuis quelques années, le volume d'activité des services départementaux a fortement augmenté en raison de la recrudescence des demandes de cartes et titres et de la montée en puissance du dispositif du fonds de solidarité. Les services ont été rapidement saturés faute d'effectifs suffisants et ont dû faire appel à du personnel supplémentaire pour faire face à cet afflux d'activités.

Au 1^{er} janvier 1996, 276 contrats « emploi solidarité » étaient employés dans les services départementaux. Ils représentaient alors plus de 41 % des effectifs budgétaires.

Lorsque votre rapporteur avait visité certains services de proximité, il s'était étonné du nombre important des emplois précaires parmi le personnel. En réalité, il s'agit d'un choix délibéré de la part de l'ONAC qui résulte du caractère temporaire de la recrudescence d'activité.

A long terme, le volume d'activité devrait au contraire fortement diminuer en raison de la baisse du nombre de demandes de cartes et titres à partir de 2002, de la disparition progressive du fonds de solidarité, de la stabilité de l'action sociale à destination des ressortissants traditionnels et, enfin, du déclin général du nombre des ressortissants de l'Office.

1. La baisse de l'activité relative aux cartes et titres à partir de 2002.

L'assouplissement des conditions d'attribution des cartes et des titres a conduit à une recrudescence des demandes, surtout en ce qui concerne le titre de reconnaissance de la Nation et la carte du combattant d'Afrique du Nord.

Toutefois, comme le rappelle un récent rapport du secrétariat d'Etat aux anciens combattants¹, « *l'engorgement actuel de l'activité est temporaire. Le flux de nouvelles demandes relatif à la deuxième guerre mondiale est circonscrit aux opérations effectuées pendant la campagne de 1940 et aux quelques poches de résistance de 1944 pour lesquelles la règle des 90 jours de présence de feu ne pouvait s'appliquer. De plus, l'élargissement des conditions de reconnaissance des droits aux anciens d'AFN a atteint ses propres limites. Le nombre de dossiers déposés au titre de l'Algérie s'établit actuellement à 1.500.000 demandes. Ce chiffre représente 86 % du nombre total des militaires ayant servi en AFN au cours de la période 1952-1962 tel que l'indiquent les statistiques officielles du ministère de la défense* ».

Selon un rapport de l'inspection générale des anciens combattants² de 1998, la carte du combattant en Afrique du Nord devrait continuer à être attribuée jusqu'à ce que toute la population encore en vie soit reconnue combattante. En conséquence, 50.000 titres devraient encore être délivrés sur 5 ans, soit jusqu'en 2003. En outre, 3.000 cartes nouvelles par an devraient être accordées pour les forces engagées dans les nouveaux conflits. Le nombre des victimes du terrorisme prises en charge par le fonds de garantie des assurances est réputé augmenter de 50 par an.

A partir de 2003, le nombre de demandes de cartes et titres devrait donc fortement chuter.

2. La disparition progressive du fonds de solidarité

La mise en place de nouveaux dispositifs d'assistance avait également contribué à augmenter l'activité des services départementaux de l'ONAC.

¹ Rapport : projet de réforme du département ministériel des anciens combattants ; dossier n °1 ; la base d'une réflexion (juin 1997-mars 1998), page 38.

² Inspection générale : étude sur les ressortissants du département ministériel réalisée par MM. Basile Pozel et Jean-Guy de Chalvron , page 59.

En effet, suite à la création du fonds de solidarité, ces derniers sont devenus responsables de l'instruction de l'allocation différentielle, l'une des deux allocations délivrées par ce fonds.

De 1993 à 1996, le nombre de bénéficiaires est passé de moins de 6.000 à plus de 38.000, avec un maximum de 38.919 en juin 1996. Ce nombre s'est ensuite réduit, notamment en raison de la montée en puissance de l'allocation de préparation à la retraite.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, le nombre de bénéficiaires devrait continuer à chuter jusqu'en 2002, date à laquelle les derniers bénéficiaires basculeront dans le dispositif de droit commun pour l'assistance aux personnes âgées.

Or, cette diminution de l'activité des services départementaux de l'Office ne sera pas compensée par une recrudescence des actions sociales traditionnelles.

3. La stabilité de l'action sociale à destination des ressortissants traditionnels

L'action sociale à destination des ressortissants traditionnels, à savoir les anciens combattants, constituée par les secours et les prêts, s'est fortement élargie à d'autres catégories de ressortissants, notamment les veuves d'anciens combattants non pensionnés. Les services départementaux ont su s'adapter à la diversité des situations sociales.

Cette évolution est cependant essentiellement d'ordre quantitatif. Depuis 1991, le volume total des dossiers traités a diminué. Il est passé de 33.153 en 1991 à 23.388 en 1998. Cette diminution de l'activité est liée à la baisse du nombre de secours accordés par le biais de la subvention de l'Etat, qui n'a pas été compensée par une augmentation des secours financés sur les ressources affectées de l'ONAC.

Evolution de l'activité des services départementaux

	Secours sur crédits d'Etat*	Secours sur ressources affectées**	Total des secours	Rejets	Total demandes	Taux de satisfaction	Evolution de la subvention de l'Etat (en millions de francs)
1991	22 385	7 816	30 201	2 952	33 153	89,10%	62,30
1992	19 630	7 452	27 082	3 522	30 604	88,50%	56,40
1993	15 927	7 144	23 071	3 536	26 607	86,70%	50,20
1994	18 908	6 452	25 360	3 788	29 148	87,00%	53,20
1995	19 345	5 270	24 615	2 573	27 188	90,53%	54,20
1996	15 292	6 662	21 954	3 462	25 416	86,38%	45,20
1997	15 905	5 220	21 125	2 665	23 790	89,00%	44,20
1998	12 673	6 797	19 470	3 918	23 388	83,00%	41,70
1999							51,70
2000							55,70

* Les aides aux enfants victimes de guerre et les aides aux ressortissants à l'étranger ne sont pas comprises

** Les aides aux pupilles majeurs ne sont pas comprises

Cette baisse s'explique par la montée en puissance du fonds de solidarité, qui a pris en charge jusqu'à 43.259 ressortissants en mars 1997. Ce chiffre était de 29.728 en juin 1999.

Depuis 1999, la subvention de l'Etat augmente de nouveau. Toutefois, il est peu probable que cette hausse ait une influence significative sur le volume d'activité des services départementaux. En effet, la priorité devrait être donnée à une revalorisation des aides moyennes accordées et non à une augmentation sensible du nombre des bénéficiaires.

Les chiffres recueillis par votre rapporteur sur les aides financières aux veuves d'anciens combattants confirment cette hypothèse. En 1998, 10,6 millions de francs avaient été accordés à 5.934 veuves, le montant moyen de l'aide s'élevant donc à 1.788 francs. En 1999, l'Etat a consenti 5 millions de francs de crédits supplémentaires pour les veuves d'anciens combattants. Au premier semestre 1999, 7 millions de francs avaient été accordés à 2.991 veuves, soit une aide moyenne de 2.340 francs. Il apparaît donc bien que sur l'année 1999, le nombre de veuves aidées sera à peu près le même qu'en 1998, soit $2.991 \times 2 = 5.982$. En revanche, le montant de l'aide perçue par chaque veuve a progressé puisqu'il est passé de 1.788 francs à 2.340 francs, soit une augmentation de 30,6 %.

La sortie du fonds de solidarité d'un nombre croissant de ressortissants risque d'entraîner une augmentation du nombre des dossiers déposés auprès des services départementaux. Pour autant, l'activité de ces derniers ne devrait pas être profondément modifiée. En effet, l'aide apportée par l'ONAC ne constitue qu'un secours temporaire, qui n'a pas vocation à se

substituer au dispositif d'aide sociale de droit commun. Les services départementaux ont donc surtout comme mission d'informer les ressortissants sur leurs droits et de les orienter vers le dispositif national de protection sociale. La création de 20 postes d'assistantes sociales pour 2000 confirme cette évolution. **Il apparaît donc bien que les missions des services de proximité de l'ONAC ont vocation à évoluer en qualité, mais non en quantité.**

Cette tendance est en grande partie liée à la diminution inexorable du nombre de ressortissants.

4. Le déclin général du nombre des ressortissants de l'Office

L'évolution prospective présentée par l'étude précitée¹ sur la période 1998-2018 est à ce titre tout à fait instructive.

Les générations du feu

L'histoire de France est jalonnée par une succession presque ininterrompue de batailles et de guerre. Le 20^{ème} siècle en est, plus que tout autre, un exemple douloureux. La première guerre mondiale, puis la deuxième guerre mondiale, ont profondément marqué la première moitié du siècle.

Les guerres de décolonisation vont ensuite se succéder sans interruption, au point que, du point de vue du code des pensions, la guerre d'Indochine, puis de Corée et l'expédition de Suez sont considérées comme le prolongement de la deuxième guerre mondiale.

La guerre d'Algérie, qui se réduira pendant longtemps à de simples opérations de maintien de l'ordre en Afrique du Nord, va ensuite nécessiter la mobilisation massive du contingent. Enfin, la fin du siècle fait apparaître de nouvelles formes de conflits. La volonté réaffirmée par la communauté internationale, en particulier par l'ONU, du maintien de la paix dans le monde et d'une intervention armée pour raisons humanitaires, justifie de nouveaux engagements militaires auxquels participe la France.

Par ailleurs, la mobilisation et la préparation des forces imposent « hors guerre » une mise en condition des forces armées ; elle s'accompagne d'infirmités contractées à l'entraînement.

¹ *Inspection générale : étude sur les ressortissants du département ministériel réalisée par MM. Basile Pozel et Jean-Guy de Chalvron , pages 63 à 67.*

Enfin, l'émergence, depuis une vingtaine d'années, d'une nouvelle manifestation de conflits sous forme de terrorisme, se traduit par de nouvelles vicissitudes qui frappent indistinctement la population ; les victimes du terrorisme et les orphelins des fonctionnaires tués en services commandés sont venus s'adjoindre à la cohorte des victimes de guerre.

L'attribution de la carte du combattant, selon des conditions uniformes, ne permettrait pas de tenir compte de la spécificité de chaque conflit et pourrait restreindre injustement la reconnaissance du statut de combattant. C'est la raison pour laquelle les ressortissants sont distingués selon le conflit dont ils sont issus.

Ainsi, la première génération du feu correspond aux ressortissants issus de la première guerre mondiale.

La seconde génération du feu est constituée par tous les anciens combattants de la seconde guerre mondiale.

La troisième génération du feu vise l'ensemble des personnes ayant participé à la guerre d'Algérie, mais également aux opérations lancées au Maroc et en Tunisie.

Enfin, la quatrième génération du feu est issue des nouveaux conflits (intervention de militaires français au Tchad, au Congo, au Zaïre...) et, notamment, de la participation de la France aux opérations de maintien ou de rétablissement de la paix décidées par l'Organisation des Nations Unies (Liban, Somalie, ex-Yougoslavie).

**Les ressortissants selon le type de conflit auquel ils sont rattachés
Evolution prospective 1998-2018**

		1998	2003	2008	2013	2018
14/18	Ayants droit	6 100	400	0	0	0
	Ayants cause	<u>348 000</u>	<u>86 800</u>	<u>9 800</u>	<u>100</u>	
	Total	354 100	87 200	9 800	100	
39/45	Ayants droit	905 700	687 600	330 500	145 200	39 600
	Ayants cause	<u>1 600 700</u>	<u>1 564 500</u>	<u>1 408 100</u>	<u>872 300</u>	<u>421 700</u>
	Total	2 506 400	2 252 100	1 738 600	1 017 500	461 300
Indochine	Ayants droit	132 200	111 200	94 000	69 300	40 400
	Ayants cause	<u>90 100</u>	<u>93 900</u>	<u>98 000</u>	<u>104 400</u>	<u>107 200</u>
	Total	213 300	205 100	192 000	173 700	147 400
Afrique du Nord	Ayants droit	1 267 100	1 273 600	1 208 100	1 103 000	930 400
	Ayants cause	<u>88 200</u>	<u>124 600</u>	<u>173 500</u>	<u>246 300</u>	<u>352 800</u>
	Total	1 355 300	1 398 200	1 381 600	1 349 300	1 283 800
Nouveaux conflits	Ayants droit	42 100	57 500	72 600	87 900	102 900
	Ayants cause	<u>1 800</u>	<u>2 400</u>	<u>2 800</u>	<u>3 400</u>	<u>4 000</u>
	Total	44 100	59 900	75 400	91 300	106 900
Hors guerre	Ayants droit	130 300	133 300	129 400	124 600	116 300
	Ayants cause	<u>76 700</u>	<u>78 400</u>	<u>80 600</u>	<u>83 000</u>	<u>87 400</u>
	Total	207 000	211 700	210 000	207 600	203 700
Total Ressortissants	Ayants droit	2 474 500	2 263 600	1 834 600	1 530 000	1 229 600
	Ayants cause	<u>2 205 500</u>	<u>1 950 600</u>	<u>1 772 800</u>	<u>1 309 500</u>	<u>973 100</u>
	Total	4 680 000	4 214 200	3 607 400	2 839 500	2 202 700

La première génération du feu, qui n'est aujourd'hui plus guère représentée que par les orphelins de guerre et les veuves d'anciens combattants, va disparaître entièrement d'ici 2003.

La seconde génération du feu, encore majoritaire dans le monde combattant, devrait connaître, sur les vingt prochaines années, une évolution identique à celle qu'a connue la première génération du feu : d'ici 2003, 24,1 % de cette fraction de population devrait disparaître, tandis que la diminution des ayants-cause devrait se produire à partir de 2008. En 2018, le nombre des ressortissants issus de la deuxième guerre mondiale sera devenu marginal (461.100 contre 2,5 millions en 1998). Une évolution équivalente va se produire s'agissant des ressortissants issus de la guerre d'Indochine.

La troisième génération du feu devrait connaître une évolution inverse à celle des précédentes. Le nombre des ayants droit va encore progresser légèrement pendant 5 ans avant de se stabiliser à partir de 2003 à 1,2 million, puis de décroître à partir de 2010 de 2,5 à 3,5 % par an. Le nombre de veuves, peu important actuellement, va être multiplié par 4 en 20 ans pour atteindre 352.800 personnes.

La quatrième génération du feu devrait voir ses effectifs doubler en 20 ans pour atteindre 106.900 personnes.

Or, les conclusions tirées par les deux inspecteurs de cette évolution sont alarmantes pour la pérennité de l'ONAC :

« Un premier constat s'impose. Si le Ministère a réussi, sur les dix dernières années, à stabiliser la population de ses ressortissants par intégration dans celle-ci des veuves de combattant ou de victimes civiles, il ne lui reste plus de subterfuges pour l'avenir. Dès lors, celle-ci va inexorablement se réduire dans les vingt prochaines années à un rythme de plus en plus soutenu : de 2 % par an jusqu'en 2008 et puis 3 % au delà. Au total, en vingt ans, la population aura chuté de moitié. [...]

Une deuxième observation peut être formulée. Le déclin général de la population touche de manière similaire toutes les catégories de ressortissants. Le nombre des pensionnés devrait représenter tout au long de la période environ 8 % de la population totale ; les bénéficiaires d'un titre de combattant ou de victime de guerre représenteront autour de 45 % de la population, les veuves 38 %, les orphelins 7 % et les ascendants 0,3 %. [...]

Le fait que la baisse va toucher de manière similaire toutes les catégories de ressortissants va se traduire par une décrue équivalente de toutes les missions qu'assume le Ministère. Nous n'assisterons pas, comme certains le pressentaient de façon intuitive, à un transfert des missions régaliennes vers les missions sociales. Toutes les populations déclinent au

même rythme, il convient donc de s'attendre à une réduction simultanée de toutes les missions du Ministère, sauf celles qui ont trait à la mémoire, dont la dynamique n'est pas directement lié au niveau des populations assistées ».

Il apparaît donc bien qu'à partir de 2003, l'activité de l'Office chutera. A cette date, non seulement l'ensemble des cartes d'anciens combattants d'Afrique du Nord auront été délivrées, mais également les derniers bénéficiaires du fonds de solidarité seront sortis du dispositif. Par ailleurs, la diminution du nombre de ressortissants commencera à être significative : (ils seront 4,2 millions en 2003 contre 4,7 millions en 1998).

B. L'ABSENCE DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR À LONG TERME DE L'ONAC

Comme l'a révélé l'analyse précédente, il reste quatre ans à l'ONAC pour réfléchir à une réforme de ses structures.

En effet, la chute d'activité qui sera observée à partir de 2003 conduira nécessairement à une réduction des effectifs. Aujourd'hui déjà, dans une vingtaine de départements, les structures des services de proximité de l'ONAC se réduisent à un micro-service de 2 ou 3 agents et sont incapables d'assurer la continuité du service dès qu'un poste se trouve vacant. Ce phénomène risque de s'accroître.

Par ailleurs, la réforme du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et son intégration au ministère de la défense aurait dû s'accompagner d'une réflexion sur l'avenir à moyen terme de l'Office national des anciens combattants.

Paradoxalement, c'est le renforcement de l'ONAC qui a été mis en avant, et qui se traduit par une augmentation significative de la subvention de l'Etat en 1999 et 2000.

Toutefois, on peut légitimement se demander si ce « nouvel élan » de l'ONAC n'est pas temporaire et destiné essentiellement à obtenir le consentement des associations d'anciens combattants à la réforme engagée.

La disparition du secrétariat d'Etat aux anciens combattants en tant que département autonome constituait en soi une révolution des mentalités. En outre, l'échec, en 1996, du projet de réforme des services territoriaux du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et de l'Office national des anciens combattants avait révélé la nécessité d'associer le monde combattant à toute réflexion sur l'avenir du département ministériel. Or, les associations d'anciens combattants pouvaient se montrer plus « réceptives » à la réforme du

département ministériel si l'avenir d'une institution aussi symbolique que l'Office était garanti.

A cet égard, la façon dont la réflexion sur la réforme du secrétariat d'Etat aux anciens combattants a été conduite est significative de l'attention portée aux associations d'anciens combattants.

Ainsi, un groupe de travail a été créé, composé de représentants du bureau de l'ONAC et de six présidents nationaux d'associations d'anciens combattants fortes de plus de cent mille adhérents. Ce groupe a défini deux documents-cadres, l'un sur le devenir de l'ONAC, l'autre sur les conditions posées à une éventuelle réforme du département ministériel. Ces deux documents ont été validés une première fois, le premier par le conseil d'administration de l'ONAC le 22 juin 1998, le deuxième par le ministère de la défense le 13 juillet 1998. Une seconde validation de ces documents a été opérée par les associations nationales et départementales d'anciens combattants et par le conseil d'administration de l'ONAC. Enfin, le Haut Conseil de la Mémoire combattante a été consulté à la demande du chef de l'Etat. Réuni sous la présidence de ce dernier et en présence du Premier ministre et des membres concernés du gouvernement, le Haut Conseil a approuvé le processus d'adossement du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense le 28 janvier 1999.

Il est évident que si la réforme du secrétariat d'Etat aux anciens combattants s'était accompagnée d'une restructuration parallèle de l'Office, les associations se seraient probablement opposées à l'adoption du projet.

Pourtant, au-delà de ces considérations stratégiques, la question de la pérennité de l'ONAC se pose, au moins sous sa forme actuelle. Or, plus la réflexion sera lancée rapidement, plus les réformes pourront être anticipées et moins elles seront douloureuses.

C. LES PISTES DE RÉFLEXION DE VOTRE RAPPORTEUR

Le présent rapport n'a pas vocation à proposer des solutions applicables immédiatement. Dans la mesure où la diminution du volume d'activité de l'ONAC se traduira par une réduction de ses effectifs et, peut-être, une réforme de son organisation, la réflexion sur l'avenir à moyen terme de l'ONAC doit être engagée avec toutes les personnes intéressées, à savoir le secrétariat d'Etat, le ministère de la défense, le conseil d'administration de l'ONAC et le personnel de l'Office.

Toutefois, votre rapporteur souhaite suggérer certaines pistes de réflexion.

Il tient à souligner que cette réflexion n'a pas pour but de supprimer l'Office national des anciens combattants, qui gardera sa légitimité tant qu'il y aura des ressortissants. **Au contraire, il s'agit d'adapter ses structures afin qu'il puisse faire face avec le plus d'efficacité possible à un volume d'activité certes réduit, mais toujours réel.**

A moyen terme, l'ONAC accomplira essentiellement trois missions : la politique de la mémoire, l'action sociale en faveur des ressortissants et la représentation de l'Etat dans les cérémonies et auprès des associations d'anciens combattants.

A cet égard, l'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au sein du ministère de la défense constitue une chance pour l'Office national des anciens combattants. En effet, certains services extérieurs du ministère de la défense exercent des actions similaires. Une collaboration des services pourrait donc être envisagée, même si les modalités pratiques doivent être précisées et qu'elles devront ensuite être validées par les associations d'anciens combattants et le conseil d'administration de l'ONAC.

C'est notamment le cas en matière d'action sociale. Il est d'ailleurs significatif que dès le 28 mars 1996, soit bien avant le lancement de la réforme du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, **une convention avait été signée entre l'ONAC et le ministère de la défense qui prévoyait une coopération des deux réseaux sociaux en matière d'aide individuelle et de suivi social. Le rapprochement entre les directions locales d'action sociale du ministère de la défense d'une part et les services départementaux de l'ONAC d'autre part pourrait être renforcé, selon des modalités encore à définir.**

Par ailleurs, votre rapporteur tient à rappeler l'existence de délégués militaires départementaux. Afin de garantir aux ressortissants de l'ONAC un service de proximité, un partenariat entre les services départementaux de l'ONAC et lesdits délégués militaires pourrait être défini.

En matière de politique de la mémoire, la création à terme de 100 « emplois-mémoire » dans les services départementaux de l'Office devrait contribuer à relancer cette activité. **Toutefois, leurs contrats s'achèveront en 2004. Se posera alors la question des intervenants en matière de mémoire.**

Certes, on peut imaginer une reconduction de ces contrats, voire même la titularisation des « emplois-mémoire ». Mais dans la mesure où les effectifs devraient diminuer et où l'action sociale menée jusqu'à présent par l'ONAC pourrait être partagée avec les directions locales d'action sociale et les délégués militaires départementaux du ministère de la défense, la plupart des services de proximité de l'ONAC risquent de constituer des coquilles vides, composées uniquement du directeur et de l'« emploi-mémoire » .

Or, la tâche des chefs des services départementaux est également amenée à évoluer. En l'absence de personnel à gérer, leurs missions risquent de se limiter à celle de représentation de l'Etat. **On pourrait donc envisager que la politique de la mémoire soit reprise par les directeurs. A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de les rattacher aux préfets de département.**

En tout état de cause, les activités de l'ONAC en matière de politique de la mémoire feront peut-être l'objet de modifications suite au regroupement de la délégation à la mémoire et à l'information historique du secrétariat d'Etat aux anciens combattants avec le service du patrimoine du ministère de la défense au sein d'une direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) reprenant l'ensemble des activités de ces structures.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît que l'Office national des anciens combattants doit engager de nombreuses réformes structurelles pour réussir sa mutation au service de ses ressortissants.

La gestion de **ses maisons de retraite** doit redevenir équilibrée, ce qui nécessite une restructuration de son parc immobilier afin que l'ONAC concentre ses efforts financiers sur les établissements les moins dégradés. Cette politique a été engagée par le conseil d'administration de l'Office qui a arrêté la fermeture de cinq établissements. D'autres cessations d'activité seront nécessaires et devront s'accompagner d'un programme précis d'investissements pour les maisons de retraite restantes et d'une individualisation des budgets de chaque maison.

Au-delà des réformes structurelles visant les maisons de retraite, l'ONAC doit se doter d'une **gestion moderne** à travers trois mesures.

D'une part, l'ONAC doit se doter d'un cadre budgétaire et comptable précis, qui lui permette de distinguer les actions du service central, des services déconcentrés, des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite et, par voie de conséquence, leur traduction budgétaire.

D'autre part, l'ONAC doit développer son contrôle interne de gestion afin de suivre de manière précise l'évolution de ses dépenses et de disposer d'éléments d'analyse sur l'efficacité de son administration.

Enfin, l'ONAC doit améliorer sa politique d'investissements immobiliers à travers la définition et le respect d'un programme pluriannuel.

Ces réformes ne pourront cependant aboutir sans le développement d'une politique active de formation du personnel de l'ONAC et, notamment, de son personnel dirigeant. Certes, l'ONAC dispose d'un personnel motivé et attaché à l'établissement public. Toutefois, certaines fonctions, comme par exemple celles des directeurs des maisons de retraite, exigent des compétences en gestion et en comptabilité qui font parfois défaut.

En conséquence, l'ONAC devra à l'avenir renforcer la formation de ses directeurs, mais aussi envisager un repyramidage de son personnel afin d'augmenter le nombre des personnels issus de la catégorie A de la fonction publique.

Afin de réussir cette mutation, l'Office dispose de deux atouts qui devraient faciliter son évolution. D'une part, sa légitimité a été réaffirmée, notamment par le soutien apporté par le Secrétariat d'Etat aux anciens combattants à la charte élaborée par l'ONAC et intitulée « un nouvel élan », qui a pour ambition de garantir le rôle central de l'Office au service du monde combattant.

Il est donc probable que le Secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants ainsi que le ministère de la défense soutiendront l'ONAC dans ses efforts de réforme.

D'autre part, ses moyens financiers seront renforcés. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2000 prévoit 31,8 millions de francs de crédits de mesures nouvelles en faveur de l'ONAC. Une partie de ces sommes pourra être consacrée au financement des réformes évoquées, comme, par exemple, l'élaboration d'un programme d'investissements sur plusieurs années.

Au-delà de l'avenir à court terme de l'ONAC, le présent rapport se devait d'engager une étude prospective sur l'évolution de l'activité de l'Office à moyen terme et sur sa place dans le dispositif au service du monde combattant.

Or, il apparaît que l'ONAC ne pourra pas échapper à une réflexion sur la réforme de ses structures. A partir de 2002, son volume d'activité devrait fortement diminuer en raison de la baisse de l'activité relative aux cartes et titres, de la disparition progressive du fonds de solidarité, de la stabilité de l'action sociale à destination des ressortissants traditionnels et, enfin, du déclin général du nombre des ressortissants de l'Office.

Le présent rapport propose des pistes de réflexion sur l'adaptation des structures de l'Office afin que ce dernier puisse faire face avec le plus d'efficacité possible à un volume d'activité certes réduit, mais toujours réel.

A cet égard, l'intégration du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants au sein du ministère de la défense constitue une chance pour l'Office national des anciens combattants. En effet, certains services du ministère de la défense exercent des activités similaires. Une collaboration des services pourrait donc être envisagée, même si les modalités pratiques doivent encore être précisées et approuvées par les associations d'anciens combattants.

En anticipant ces évolutions inéluctables, l'ONAC assurera la pérennité de son action et effectuera une entrée réussie dans le XXIème siècle.

LES PROPOSITIONS

I. - LES PROPOSITIONS DE RÉFORME À COURT TERME

1. Les maisons de retraite

- Poursuivre la rationalisation du parc des maisons de retraite de l'ONAC afin de se concentrer sur les établissements susceptibles d'être rentables.

A l'heure actuelle, 5 maisons de retraites connaissent encore un avenir incertain en raison du coût élevé de leur rénovation. Il s'agit de Carignan, du Theil de Bretagne, d'Anse, de Saint-Gobain et de Thiais. Des décisions doivent intervenir rapidement même si aucune piste ne doit être négligée. En effet, tant que l'ONAC ne connaîtra pas la composition définitive de son parc, aucun programme d'investissement ne pourra être arrêté.

- Assurer la rentabilité des maisons de retraite en veillant à ce que les prix de journée couvrent les coûts de fonctionnement et d'investissement.

Les responsables de l'ONAC devront donc particulièrement veiller au montant des prix de journée qui seront fixés lors des négociations des conventions tripartites entre les maisons de retraite, l'assurance maladie et les conseils généraux.

- Multiplier les conventions avec des maisons de retraite qui ne sont pas gérées par l'ONAC afin de réserver un certain nombre de lits aux ressortissants de ce dernier.

- Développer un organigramme de fonctionnement pour les maisons de retraite afin d'éviter de trop grandes disparités en personnel selon les maisons de retraite.

2. Les écoles de rééducation professionnelle

- Obtenir que les DDASS cessent de tenir compte des recettes tirées du fonds social européen pour fixer leur participation financière.

En agissant de la sorte, les DDASS ne respectent pas la règle d'additionnalité des crédits des fonds structurels et font courir à l'Etat français le risque de devoir rembourser à la Commission européenne les sommes versées par le fonds social européen.

- Donner la priorité aux écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC, et notamment à celle de Béziers, en matière de reconversion du personnel du ministère de la défense.

Cette évolution nécessite la création d'un réseau d'informations et d'échanges avec les ministères de tutelle. Il pourrait ainsi être créé au niveau de l'administration centrale de l'ONAC un correspondant chargé des relations avec la sous-direction de l'accompagnement professionnel et la reconversion du ministère de la défense.

- Anticiper la diminution des recettes liée à l'achèvement du plan d'action quinquennal du fonds social européen sur la période 1994-1999 et entamer de nouvelles négociations avec le ministère du travail et de la solidarité pour obtenir une augmentation de l'enveloppe financière des DDASS en faveur des écoles de rééducation professionnelle.

- Utiliser une partie des 105 millions de francs mis en réserve par l'ONAC pour faciliter la période de transition résultant du désengagement du fonds social européen.

3. Le développement d'un travail en réseau

- Développer les synergies entre les services départementaux de l'Office d'une part et les directions interdépartementales aux anciens combattants d'autre part.

Ces deux services ont une mission commune (à savoir répondre aux besoins et aux attentes des anciens combattants et de leurs ayant-cause), qui devrait favoriser la coopération entre ces deux entités. Leur regroupement dans les mêmes locaux doit être encouragé. Par ailleurs, un dialogue permanent doit s'installer entre les directeurs de ces deux administrations, afin de renforcer les échanges d'informations et de développer des actions communes, notamment dans les domaines où les compétences sont partagées entre les services départementaux de l'Office et les directions interdépartementales. C'est le cas en matière de politique de la mémoire puisque les services de proximité de l'ONAC gèrent les commissions départementales d'information historique pour la paix tandis que les directions interdépartementales aux anciens

combattants ont la charge de l'entretien des nécropoles et des sépultures de guerre.

- Rompre l'isolement de l'ONAC en encourageant les échanges d'informations et la comparaison des expériences.

Afin d'assurer le succès de ces réformes, il est indispensable que l'ONAC non seulement s'inspire des modalités de fonctionnement d'autres établissements publics comparables, mais également cherche une assistance technique de la part de la direction de la comptabilité publique ou de l'agence comptable. L'administration centrale doit donc désigner des responsables chargés de promouvoir de telles relations institutionnelles.

4. La gestion de l'ONAC

- Assainir la situation financière de l'ONAC afin de dégager les sommes nécessaires pour le financement de ses investissements.

- Clarifier le cadre budgétaire et comptable de l'ONAC en individualisant les budgets et les comptes de chaque établissement.

L'objectif est de pouvoir distinguer les actions du service central, de celles des services déconcentrés, des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite. Cette transparence budgétaire peut être obtenue par la création de services ayant une comptabilité distincte de la comptabilité générale de l'établissement.

- Instaurer un véritable contrôle interne de gestion qui assure un suivi précis des dépenses et permette d'analyser les coûts des missions accomplies et l'efficacité des services de l'ONAC.

- Accorder une dotation globale aux services départementaux afin de rendre la gestion des crédits plus souple et plus efficace.

- Effectuer un recensement exhaustif du parc immobilier de l'ONAC et des travaux à effectuer.

- Etablir une programmation précise et pluriannuelle des travaux à réaliser.

5. La formation du personnel

- Adapter la formation et le recrutement des directeurs des maisons de retraite à leurs missions d'encadrement du personnel et de gestion des établissements.
- Revaloriser les salaires des directeurs des maisons de retraite afin de tenir compte des responsabilités de ces derniers et d'attirer des candidats de valeur.
- Accentuer le repyramidage des emplois afin de renforcer la qualification du personnel de l'ONAC.
- Créer un poste de directeur financier au sein de l'administration centrale de l'ONAC.

II. LES PISTES DE RÉFLEXION À LONG TERME

- Développer une vision stratégique de l'action de l'ONAC afin d'anticiper les mutations structurelles du monde combattant et d'adapter en conséquence les services de l'ONAC.
- Renforcer la coopération entre les directions locales d'action sociale du ministère de la défense d'une part et les services départementaux de l'ONAC d'autre part.
- Regrouper dans un même local les délégués militaires départementaux et les services de proximité de l'ONAC et développer les synergies entre ces deux administrations.
- Assurer la pérennité des missions accomplies aujourd'hui par les «emplois mémoire », mais dont les contrats s'achèveront en 2004, notamment par une implication plus grande des directeurs des services départementaux en matière de politique de la mémoire.
- A très long terme, si la chute du nombre des ressortissants réduit les missions sociales de l'ONAC au point de remettre en cause la structure actuelle des services départementaux, rattacher le directeur des services de proximité au préfet du département afin de pérenniser la politique de la mémoire.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Liste des personnes auditionnées
- Personnes rencontrées à Londres
- Entretien avec M. Heinrich J. Held, chef du Bureau du ministère du travail et des affaires sociales, responsable de l'assistance aux victimes de guerre
- Entretien avec M. Ulrich Laschet, secrétaire général de la VDK
- Entretien avec M. Hans-Jürgen Leutloff, directeur du département de la politique sociale de la Sozialverband Reichsbund
- Entretien avec M. Henderson, contrôleur financier de la Royal British Legion
- Liste des rapports sur l'Office national des anciens combattants et le secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Rencontre avec **M. Marc-Antoine ANTONINI**, directeur du service départemental de l'ONAC de la Marne,
- Entretien avec **Mme Christel AUGUSTIN**, chargée de l'action sociale pour les ressortissants à l'ONAC,
- Entretien avec **M. Dieter BACKENDORF**, directeur du département « Politique sociale » de la VdK,
- Entretien avec **M. Dominique BELKHEDIM**, chargé de la réinsertion professionnelle à l'ONAC,
- Rencontre avec **Mme Renée BELLOCHE**, responsable des affaires extérieures de l'ONAC,
- Rencontre avec **Mme Christiane BONNAUD-CORNILLE**, directrice de la Direction interdépartementale aux anciens combattants de Marseille,
- Entretien avec **M. Philippe BRUN**, chargé de l'hébergement des personnes âgées à l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Yves CENAC**, directeur régional de la Direction interdépartementale aux anciens combattants d'Alsace,
- Rencontre avec **M. Régis CHAVAL**, directeur de l'école de rééducation professionnelle Georges Guynemer à Lyon,
- Rencontre avec **M. Alain CHOLET**, directeur de l'école de rééducation professionnelle de Muret,
- Entretien avec **M. Hubert DA COSTA SOARES**, chargé de la réforme administrative et des services de proximité à l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Jean-François DENIS** préfet de Meurthe et Moselle,
- Rencontre avec **M. Jean-Pierre DESAILLY**, directeur de l'école de rééducation professionnelle de Béziers,
- Rencontre avec **M. Michel DHOUAILLY**, contrôleur financier de l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Michel FABRE**, directeur de l'ONAC des Bouches-du-Rhône,
- Rencontre avec **M. Michel FOUILLET**, agent comptable central de l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Eugène-Pierre FREHEL**, responsable du service gestion et logistique de l'ONAC,

- Rencontre avec **Mme Marie-Thérèse GARCIA-FIGINI**, directrice de la maison de retraite de Barbazan,
- Rencontre avec **M. Jean-Laurent GATTO**, directeur de la Direction interdépartementale aux anciens combattants de Midi-Pyrénées,
- Entretien avec **M. Jacques GIMENEZ**, chargé des affaires budgétaires et financières à l'ONAC,
- Rencontre avec **Mme Geneviève GOMEZ DEL JUNCO**, responsable du service des missions administratives et sociales à l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Jean-François GUILLOT**, rapporteur à la Cour des Comptes,
- Rencontre avec **M. Claude GUIZARD**, directeur général de l'ONAC,
- Entretien avec **M. Heinrich J. HELD**, responsable de l'assistance aux victimes de guerre au ministère du travail et des affaires sociales,
- Rencontre avec **Mme Anastasia HURLLOT**, directrice adjointe de l'ONAC,
- Rencontre avec **M. Maurice KAPFER**, colonel attaché des forces terrestres auprès de l'Ambassade de France à Bonn,
- Entretien avec **M. Ulrich LASCHET**, chargé d'affaires de la VdK,
- Rencontre avec **M. LEGRAND**, directeur de l'ONAC de la Meuse,
- Rencontre avec **M. Jacques LEMAGNEN**, directeur de l'ONAC du Bas-Rhin,
- Entretien avec **M. Hans-Jürgen LEUTLOFF**, directeur du département de la politique sociale de la Sozialverband Reichsbund,
- Rencontre avec **Mme Anny-Claire LOUREAUX**, directrice de la maison de retraite du Château de Messimieux à Anse,
- Rencontre avec **M. MARCHANDOT**, directeur de la Direction interdépartementale aux anciens combattants de la Lorraine,
- Rencontre avec **M. Serge MARTY**, directeur de l'ONAC de Haute-Garonne,
- Rencontre avec **M. Louis PIAT**, directeur du service départemental de l'ONAC de l'Hérault,
- Rencontre avec **Mme REYMERS**, directrice du service départemental de l'ONAC de la Moselle,
- Rencontre avec **M. Michel SAUNIÈRE**, directeur du service départemental de l'ONAC de l'Ariège,
- Rencontre avec **M. François SCHERR**, directeur du service départemental de l'ONAC du Haut-Rhin,
- Rencontre avec **M. Jacques STANEK**, directeur du service départemental de l'ONAC de Meurthe-et-Moselle,
- Rencontre avec **Mme Anne-Marie THOUVENOT**, directrice du service départemental de l'ONAC des Vosges,

- Entretien avec **M. Laurent VIDALENC**, chargé des marchés publics, patrimoine, moyens logistiques des établissements à l'ONAC,

PERSONNES RENCONTRÉES À LONDRES

The Royal British Legion

Ian Townsend (Secretary General)

Peter Henderson (Controller, Membership)

Russel Thompson (Controller, Fund-raising)

P.J. Harris (Welfare Desk Officer)

House of Lords

Earl of Effingham (Conservative)

Lord Morris (Labour)

Ministry of Defense

Colonel Robin Bacon

Mr H. Reynolds

Entretien avec M. Heinrich J. Held,
chef du bureau du ministère du travail et des affaires sociales,
responsable de l'assistance aux victimes de guerre

Seul le ministère du travail et des affaires sociales est responsable de l'assistance aux victimes de guerre. Il n'existe pas de secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Par ailleurs, il n'existe pas de rente ou de pension spécifique pour les anciens combattants, mais uniquement une assistance aux mutilés et aux survivants de guerre qui correspondent aux victimes de guerre françaises.

En conséquence, l'assistance aux victimes de guerre correspond exclusivement à une indemnisation du sacrifice fait en termes de santé. Ainsi, la loi fédérale sur l'assistance aux victimes de guerre (Bundesversorgungsgesetz) est fondée sur l'importance de l'atteinte à la santé. **Un ancien militaire n'ayant subi aucune atteinte à sa santé n'a droit à aucune compensation.**

Par ailleurs, n'est pas pris en compte le temps passé sous les drapeaux s'ils étaient appelés ou militaires de carrière. En revanche, la durée de service de guerre pour les autres catégories d'anciens combattants est prise en compte pour le calcul de leur retraite (un an sous les drapeaux équivaut à un an d'activité).

A l'heure actuelle, les chiffres concernant les victimes de guerre sont les suivants :

- les mutilés de guerre (Beschädigten) : 400.000 ;
- les survivants (Hinterbliebenen) : 520.000.

En Allemagne, il n'existe pas de reconnaissance particulière de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants. Ce terme n'est d'ailleurs pas utilisé et il lui est préféré celui de victime de guerre ; par conséquent, il n'existe pas de carte d'ancien combattant. En outre, depuis 1976, on ne distingue plus les causes de handicap sur le titre qui est octroyé à chaque personne handicapée. Auparavant, il existait la mention « handicapé de guerre » (Kriegsbehinderte).

L'exposition sur les crimes de guerre de la Wehrmacht témoigne du malaise des Allemands vis-à-vis de leurs anciens combattants. Cette exposition montre que les soldats n'ont pas été seulement des victimes, mais également des criminels de guerre.

Toutefois, les prestations versées aux victimes de guerre constituent, par leur montant, une véritable reconnaissance.

Ainsi, en 1998, 11,35 milliards de DM (soit près de 40 milliards de francs), ont été consacrés aux victimes de guerre, dont 10,2 milliards dans les anciens Länder et 1,15 milliard dans les nouveaux Länder.

La nature des aides et des prestations est liée à la nécessité de compenser les préjudices subis en raison d'atteintes à la santé.

Il existe **deux sortes d'aides**, les **aides forfaitaires** et les **aides calculées en fonction de leur coût réel**. De plus, certaines prestations sont soumises à des conditions de ressources.

I - LES ALLOCATIONS SANS CONDITION DE RESSOURCES

1. La rente de base (Grundrente)

Elle est distribuée sans prise en compte des autres ressources dont dispose la victime de guerre.

Quelques exemples chiffrés permettent d'évaluer son montant. Ainsi, pour un degré d'invalidité de 30 %, la rente de base s'élève à 220 Marks par mois (à partir du 1^{er} juillet 1999). De même, pour une incapacité totale, la rente s'élève à 1.149 DM par mois. Par ailleurs, cette dernière peut être majorée en fonction de l'âge ou de la gravité des handicaps. Cette rente n'est pas minorée lorsque la victime de guerre prend sa retraite.

La rente de base est calculée en fonction de la réduction de la capacité de gain. Or, ce terme peut introduire des erreurs. Ainsi, cette terminologie ne permet pas d'évaluer financièrement le handicap d'un enfant ou d'un retraité. En conséquence, une loi prochaine devrait modifier cette terminologie et la remplacer par la notion de degré des conséquences d'atteinte à la santé.

2. Le supplément pour soins (Pflegezulage)

Il existe 6 échelons : le premier échelon correspond à 485 DM par mois, le sixième à 2.413 DM par mois. Par ailleurs, les sommes correspondant au troisième échelon sont systématiquement payées aux aveugles. Ceux-ci disposent en outre de 261 DM supplémentaires qui, à l'origine, étaient destinés à l'entretien de leur chien. Ce supplément pour soins est versé soit à titre forfaitaire, soit en fonction du coût réel des soins. C'est le cas lorsque la victime de guerre a besoin de l'assistance d'une tierce personne. L'allocation

versée inclut également les impôts et les taxes liés à l'emploi de cette tierce personne. Il est ainsi arrivé qu'une victime dispose de 30.000 DM par mois.

Il existe également des prestations sous condition de ressources.

II - LES ALLOCATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES

1. La rente de compensation (Ausgleichsrente)

Cette rente sert à garantir un niveau de vie décent. Par exemple, une personne dans l'incapacité de travailler perçoit 1.149 DM par mois. Cette rente est sujette à une prise en compte des autres revenus versés (revenus d'activités, pensions).

2. La rente de compensation du préjudice subi dans la profession (Berufsschadeausgleich)

Cette rente est régie par une réglementation complexe. Elle a pour but de compenser le fait qu'une personne ne puisse plus exercer l'activité qu'elle avait avant l'apparition du préjudice. Cette compensation est payée pendant la période d'activité mais également pendant la retraite. Toutefois, l'allocation est alors limitée à 75 % du revenu de comparaison (Vergleichseinkommen). L'exemple suivant permettra d'illustrer ce mécanisme.

Soit un bachelier dont le père est médecin et la mère juriste qui, après son baccalauréat, est mobilisé. Lorsqu'il revient de la guerre, il a été blessé et se trouve dans l'incapacité de poursuivre des études. Il devient alors artisan. Pour calculer le montant de la rente de compensation du préjudice subi dans la profession, il faut essayer de reconstituer le cursus qu'il aurait suivi s'il n'avait pas été blessé, en prenant en compte le niveau d'études atteint, mais également la catégorie socio-professionnelle de ses parents, etc. On fixe alors un revenu fictif qui est comparé avec son revenu réel (calculé sur une base nette, c'est-à-dire impôts et cotisations sociales déduits). La victime de guerre subit cependant toujours une petite perte de revenu. L'administration chargée de reconstituer la carrière professionnelle des mutilés de guerre s'appelle l'administration d'assistance aux victimes de guerre (Versorgungsverwaltung) et existe dans chaque Land. Environ 50.000 personnes ont droit à cette compensation.

Toutefois, tous les cas ne sont pas aussi difficiles à évaluer puisque certaines personnes exerçaient déjà un métier avant d'être mobilisées. Les pertes de revenus ont été dans certains cas très importantes. Ce fut le cas pour un violoniste célèbre qui avait perdu un auriculaire et s'était ensuite retrouvé concierge.

En cas de désaccord entre les victimes de guerre et l'administration d'assistance à ces derniers, l'une des parties peut engager un contentieux administratif. Il y a tout d'abord une procédure de recours qui se traduit par une objection dans le mois suivant la décision, puis la victime peut porter plainte auprès des tribunaux sociaux. Le contentieux peut aller jusqu'à la Cour fédérale du contentieux social établie à Kassel. Les grandes associations assistent souvent les victimes de guerre dans ces procédures contentieuses et les représentent. D'ailleurs, toutes les grandes associations ont établi des départements juridiques à Kassel.

Pour autant, il n'existe pas de conflit direct entre le ministère du travail et des affaires sociales, d'une part, et les associations ou les victimes de guerre, d'autre part. En effet, les plaintes ne sont pas dirigées contre l'administration du ministère, tout au plus, celle-ci peut être amenée à témoigner et à donner son avis. Ainsi, une procédure contentieuse est en instance devant la Cour fédérale dans laquelle l'administration fédérale n'était pas d'accord avec la décision de l'administration du Land.

Certes, le ministère du travail et des affaires sociales ne peut pas donner des instructions aux Länder, mais il doit veiller à une application uniforme du droit. C'est donc par un travail de persuasion qu'il tente de faire changer d'avis l'administration d'assistance aux victimes de guerre.

Par ailleurs, les rentes de base peuvent être majorées dans toute une série de situations : supplément pour conjoint, supplément pour âge avancé, supplément pour les personnes aveugles, etc.

En ce qui concerne les associations qui représentent les victimes de guerre, elles ont une vision très restrictive des enjeux sociaux puisqu'elles ne s'intéressent qu'aux intérêts des personnes qu'elles assistent. Or, le ministère fédéral doit tenir compte d'autres éléments relatifs aux conséquences de ces éventuelles réformes sur l'économie ou dans d'autres domaines. Ainsi, il lui faut tenir compte de l'ensemble de la politique sociale, voire économique du pays.

Pour autant, le rôle des associations doit être reconnu en tant que défenseur des intérêts de leurs membres. Elles sont également parfois à l'origine d'avancées en matière de politique sociale. Le ministère du travail et des affaires sociales participe également à la défense des victimes de guerre mais son action doit tenir compte du cadre financier contraignant qui le limite.

Les grandes associations de victimes de guerre sont souvent également des associations sociales et coopèrent ainsi avec le ministère du travail dans ce domaine. Elles sont très attentives aux projets de réforme de retraite et aux mesures en faveur des handicapés.

En Allemagne, 6,5 millions de handicapés sont pris en charge par ces associations. Celles-ci ont un rôle de conseil et d'impulsion dans le domaine social, notamment afin d'améliorer et de modifier les dispositifs d'aides existants. Il existe trois grandes associations :

- l'association des victimes de guerre (VdK) ;
- l'association sociale Reichsbund ;
- la fédération des aveugles de guerre.

Ces associations ont tissé d'importants liens internationaux avec d'autres associations, comme par exemple la Fédération mondiale des associations des anciens combattants.

Il n'existe pas d'établissement spécifique chargé de défendre les intérêts matériels et moraux des anciens combattants, ni au niveau fédéral ni au niveau des Länder. Toutefois certaines associations possèdent des établissements de cure et de repos.

Par ailleurs, il existe un établissement au statut de fondation pour la réhabilitation professionnelle. De plus, certaines maisons de rééducation pour personnes handicapées sont également à la disposition des victimes de guerre. Ces établissements sont gérés par des institutions de bienfaisance.

En règle générale, l'Etat ne distribue aucune subvention. Toutefois, les prix de journée sont pris en charge soit par l'administration fédérale (lorsqu'il s'agit d'un soldat de la Bundeswehr), soit par les Länder. De même, c'est le bureau local de l'emploi qui paie le prix de journée d'une personne suivant des cours dans un établissement de réadaptation professionnelle.

III - LES PENSIONS POUR VEUVES ET ORPHELINS

Il existe également des rentes de base, des rentes de compensation ainsi que des compensations pour préjudices subis par les veuves et les orphelins. Il existe toutefois une différence entre les pensions de base (Grundrente) et les allocations (Beihilfen). **La pension de base** ne peut être versée que si la victime de guerre est morte sur le champ de bataille ou des suites de ses blessures. En revanche, **l'allocation** vise à compenser le préjudice subi, par exemple la diminution du revenu de la victime de guerre.

Dans la loi sur les retraites, il est prévu une rente pour les invalides, mais cette dernière est gérée par le régime général de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les pensions de retraite, si, par exemple, une personne a été mobilisée pendant 4 ans, elle n'a pas payé de cotisations durant cette période. Pourtant, ces années sont validées comme une période de cotisations grâce à une subvention fédérale. Quant aux fonctionnaires, les périodes militaires sont prises en compte par le biais du produit de l'impôt.

En 1999, 9,1 milliards de DM ont été versés sous forme d'allocations aux victimes de guerre en faveur des mutilés de guerre, ainsi que pour l'assistance aux soldats de la Bundeswehr, aux victimes de la SED et aux victimes de la délinquance et des actes criminels.

**ENTRETIEN AVEC M. ULRICH LASCHET,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA VDK (FÉDÉRATION DES
VICTIMES DE GUERRE)
ET M. DIETER BACKENDORF**

Le siège de la VdK se trouve à Bonn. Cette association a été créée après la Deuxième Guerre mondiale afin de développer l'entraide entre les victimes de guerre. Elle dispose de :

- 400 antennes au niveau des Kreis (Geschäftsstellen) ;
- 9.000 antennes locales (Verbandsstufen) ;
- 90.000 membres qui travaillent de façon bénévole ;
- 1.500 employés.

La fédération des victimes de guerre est représentée dans tous les Länder. Le siège fédéral a pour but de développer la stratégie politique de cette association et de mener un travail de lobbying pour modifier les lois sociales et influencer les décisions politiques dans ce domaine.

La VdK compte 1,1 million de membres. Il s'agit de l'association regroupant le plus grand nombre de membres en Allemagne dans le domaine des victimes et handicapés de guerre. 53 députés du Bundestag en sont également membres. Celle-ci entretient des relations importantes avec le ministère du travail et des affaires sociales.

50 ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la part des victimes de guerre dans cette association a fortement diminué puisqu'elle est passée de 98 % à 20 %, entraînant un changement dans la nature de la VdK.

Aujourd'hui, il existe encore 1 million de victimes de guerre, 16.000 soldats ayant subi des atteintes graves à leur santé, puis des petits groupes comme les victimes de la délinquance ou de la vaccination.

La VdK a développé des services juridiques importants. Aujourd'hui, elle gagne 40 % des contentieux contre l'administration, tandis que 20 % des contentieux aboutissent à des compromis.

Pour bénéficier des services de la VdK, ses membres paient une **cotisation de 7 DM par mois**. En revanche, ils n'ont à payer aucun frais lié aux procès.

La VdK exerce une grande influence sur l'évolution des lois, notamment lorsque la pratique révèle l'inadaptation de ces dernières. Le fonctionnement de la VdK repose sur **le bénévolat**.

Cette association possède :

- 14 établissements de cures et de repos ;
- 2 centres de rééducation professionnelle (Berufsforderungswerke) ;
- des ateliers pour handicapés (Werkstätte Für Behindete) ;
- des crèches pour enfants.

La VdK ne reçoit aucune subvention de l'Etat. Ses ressources proviennent de donations et des services qu'elle assure dans l'assurance.

Depuis sa création, son champ d'activité s'est peu à peu élargi. A l'origine, elle s'occupait des victimes de guerre qui avaient des besoins d'assistance. Puis, elle a contribué à leur réinsertion professionnelle. S'est ensuite posée la question des compensations des préjudices subis par le biais d'une diminution des taxes des impôts. Peu à peu, un nombre croissant de personnes handicapées s'est affilié à la VdK.

Aujourd'hui, les adhérents de cette association se composent des victimes de guerre et du service militaire, des personnes handicapées ou victimes de maladies chroniques et des pensionnés.

La VdK étant une association d'utilité publique, elle ne paie pas d'impôt. En contrepartie, elle n'a pas le droit de verser d'allocation financière à ses membres. En conséquence, son activité consiste essentiellement à inciter le Gouvernement à améliorer et à développer le système d'aide et d'allocation aux personnes handicapées. Celle-ci n'est toutefois pas encore parvenue à faire voter un système d'allocation aux grands invalides aussi favorable que le dispositif français. En revanche, les ayants-cause disposent d'un très bon système d'indemnisation.

La VdK possède des établissements de cure et de repos qui sont comparables à des hôtels de trois ou quatre étoiles. Leur capacité varie de 70 à 110 lits. A Baden Baden, le prix de journée est de 95 DM pour les membres et 100 à 105 DM pour les non membres dans un hôtel quatre étoiles.

Dans un de ces établissements, 10 lits peuvent servir à l'accueil de personnes âgées, qui sont, en outre, intégrées à la vie de l'établissement. **La VdK n'a toutefois pas fait construire de maison de retraite car une telle**

opération nécessiterait un personnel très spécialisé et entraînerait des coûts très élevés.

La VdK possède également des ateliers pour handicapés mentaux. Les rémunérations dont disposent ces derniers ne sont pas très élevées. Toutefois, après 20 années de travail, ils disposent d'une retraite de 900 DM par mois.

Dans le cas des ateliers, l'équipement et l'édifice sont subventionnés par l'Etat, alors que les hôtels précités sont financés exclusivement par la VdK.

L'avenir de la VdK est assuré, même si le nombre de victimes de guerre tend à diminuer (aujourd'hui 200.000 victimes de guerre sont membres du VdK). En effet, l'association a enregistré 100.000 nouveaux membres depuis 2,5 ans.

En ce qui concerne la reconnaissance du statut d'ancien combattant, la situation en Allemagne est très différente de celle de la France. En effet, l'Allemagne a utilisé pendant la Deuxième Guerre mondiale des moyens criminels.

En 1945, le but premier de la VdK était d'assurer une assistance immédiate aux anciens combattants. En outre, jusqu'en 1948, l'Allemagne était occupée par les quatre puissances victorieuses. Or, les Américains ont toujours refusé aux anciens combattants allemands le statut de victimes de guerre. Ainsi, la VdK, avant de pouvoir s'appeler la Fédération des victimes de guerre se nommait la Fédération des handicapés physiques. A partir de 1955, elle a pris le nom de Fédération des victimes de guerre et du service militaire.

La réunification allemande a également entraîné des modifications dans la reconnaissance des victimes de guerre. En effet, jusqu'en 1989, les soldats et ayants-cause de l'ancienne RDA étaient considérés comme des anciens criminels ayant envahi l'ancienne URSS. Ils ne bénéficiaient donc d'aucune allocation.

Malgré ces difficultés, la VdK comme la Sozialverband Reichsbund ont toujours lutté pour la reconnaissance des sacrifices faits par les anciens combattants. Il existe un jour de deuil national (Volkstrauertag) au cours duquel une gerbe est déposée.

Quant à la Volksbund deutsche Gräbefürsorge, il s'agit d'une association qui s'occupe de l'entretien des cimetières.

En conclusion, il semble que la longue période de paix connue par l'Allemagne a diminué la sensibilité des Allemands vis-à-vis des anciens combattants. De plus, l'exposition sur la Wehrmacht rend encore plus difficile

la reconnaissance du statut des anciens combattants. En outre, les hommes politiques ayant connu la dernière guerre sont de plus en plus rares.

Toutefois, les associations de victimes de guerre peuvent revendiquer un succès concret : alors que les aides sociales font l'objet de réductions budgétaires, aucune diminution des allocations de victimes de guerre n'a été enregistrée.

Il faut également rappeler qu'en 1945, l'ensemble de la population allemande subissait les mêmes privations, ce qui permettait une plus grande compréhension vis à vis des préjudices subis par les anciens combattants.

Aujourd'hui, la VdK entretient de nombreux contacts avec les associations belges, italiennes, françaises etc... pour encourager le processus de conciliation. Il existe 600 partenariats avec différentes organisations, dont un groupe de travail franco allemand qui se tient à Baden.

En conclusion, M. Laschet a estimé que l'engagement des soldats allemands dans des opérations extérieures ne permettrait pas une meilleure reconnaissance des victimes de la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, les Verts font-ils une distinction très stricte entre les militaires de la Wehrmacht et ceux de la Bundeswehr.

ENTRETIEN AVEC M. HANS-JÜRGEN LEUTLOFF, DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT DE LA POLITIQUE SOCIALE DE LA SOZIALVERBAND REICHSBUND

I - LES ORIGINES DE LA REISCHSBUND

La Reichsbund est l'association sociale la plus ancienne. Elle a été créée en 1917 pour satisfaire les revendications des soldats de bénéficier des mêmes prestations que les officiers.

Il est important de rappeler que la Reichsbund n'a rien à voir avec le 3^{ème} Reich. Au contraire, il s'agit d'une association indépendante que les nazis ont voulu récupérer et dont les dirigeants furent poursuivis. **Risquant d'être incorporée de force, l'association s'est alors dissoute et n'a été refondée qu'après la Deuxième Guerre mondiale en 1949.**

Tournée à l'origine vers les victimes de guerre, elle s'est rapidement occupée des handicapés civils et des personnes âgées. **Elle ne peut donc plus être considérée comme l'association exclusive du fait de la guerre et du service militaire.**

Elle compte **500.000 membres** (dont seulement 30 à 40 % de victimes de guerre) et le nombre d'adhésions s'accroît chaque année.

Elle a servi de modèle à la création de la VdK. En effet, les Américains avaient interdit à toute association l'utilisation du terme Reich. La Reichsbund ne pouvait donc s'installer dans le sud de l'Allemagne. Pour palier cet inconvénient, a été créée la VdK.

Aujourd'hui, il existe des projets de fusion entre les deux associations. Cette opération permettrait de créer une association au poids déterminant puisqu'elle regrouperait 1,6 million d'affiliés. Si ces deux associations sont concurrentes, elles travaillent également en coopération.

Il s'agit d'associations très riches. Ainsi, la Reichsbund possède :

- des sociétés immobilières ;
- un hôtel de 100 chambres à Berlin sur le Kufurstendam ;
- une entreprise de construction de logements à Hanovre.

La Reichsbund construit également un immeuble à Berlin qui comportera des bureaux et contiendra le siège social de l'association, dont le coût est estimé à 30 millions de francs.

Par ailleurs, la Reichsbund gère deux centres de rééducation professionnelle qui forment les jeunes handicapés, un atelier de travail pour handicapés et des hôtels de cure dans chaque Land.

II - LES ACTIVITÉS DE LA REICHSBUND

Les activités de la Reischsbund sont nombreuses. Ainsi, elle est en charge :

- de l'assistance juridique en direction de ses membres ;
- de la protection de leurs droits sociaux contre une cotisation de 6 ou 7 DM par mois ;
- de la lutte pour le renforcement de la politique sociale en relation avec la 21^e commission du Bundestag (commission des affaires sociales) ;
- de la publication de chiffres et de brochures.

Il s'agit d'améliorer la situation des personnes âgées et des handicapés, et de renforcer l'assistance aux victimes de guerre.

Les allocations versées aux victimes de guerre s'élèvent à 10 milliards de francs chaque année mais sont en diminution du fait de l'évolution démographique des ressortissants (500 millions sont ainsi économisés chaque année). La Reichsbund souhaiterait qu'une petite partie de ces économies soit utilisée pour les personnes âgées.

Le système d'allocation a été construit en partie grâce aux revendications de la Reichsbund et de la VdK. Le résultat est plutôt satisfaisant sauf en ce qui concerne le niveau des prestations dans les nouveaux Länder : non seulement les allocations n'ont été versées qu'à partir de 1990, mais leur montant est plus bas car il est calculé en fonction des revenus et des retraites existants dans les nouveaux Länder. Déjà, la Saxe a demandé l'harmonisation des allocations. La Reichsbund mène également une politique visant à l'amélioration des services orthopédiques.

Enfin, la réforme envisagée de l'administration responsable de l'assistance aux victimes de guerre pose problème. Jusqu'à présent il existe une administration spécifique, notamment chargée de la reconnaissance des handicaps. Or, les Länder souhaitent dissoudre cette administration pour la fusionner dans l'administration locale. Une telle réforme menacerait les droits des victimes de guerre. En effet, la législation les concernant est très stratifiée et complexe. Elle doit donc être maniée par des spécialistes. Or, les fonctionnaires des communes qui seraient amenés à gérer ces dossiers n'ont pas de formation appropriée. Le transfert des compétences et des responsabilités poserait donc de grandes difficultés.

Les responsables du ministère du travail et des affaires sociales sont de l'avis du Reichsbund, mais les Länder insistent sur la nécessité de renforcer leurs compétences. Or, ils sont en mesure d'imposer cette réforme au Bundesrat.

ENTRETIEN AVEC M. HENDERSON

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La British Legion a été fondée en 1921 par la fusion de quatre associations et est devenue la Royal British Legion en 1971. C'est une organisation qui défend les intérêts matériels des personnes ayant servi dans l'armée britannique ainsi que de leurs ayants-cause.

Elle ne reçoit pas de subvention du Gouvernement et son fonctionnement est entièrement financé par les cotisations de ses 700.000 adhérents. Il existe deux sortes de cotisations :

- **une cotisation de base**, commune à tous les membres ; son montant est de 5,5 livres par an qui sont utilisés pour le fonctionnement de la Fondation ;
- **une cotisation par branche**, dont le montant est défini par le bureau local.

Au total, la Royal British Legion dispose de 400 millions de francs par an, dont 170 millions de francs tirés des ventes des « Coquelicots ».

Son organisation est assurée, d'une part, par des bénévoles, et, d'autre part, par un personnel salarié (800 personnes au total, y compris le personnel des maisons de retraite). 100 salariés sont employés au siège social.

La Royal British Legion se caractérise par une structure à trois niveaux :

- les bureaux locaux : il en existe 3.200 au Royaume-Uni ;
- les bureaux départementaux (County Level) ;
- le Conseil national.

Dans les agences locales et départementales, les responsables sont élus par les adhérents. En ce qui concerne le Conseil national, les délégués sont également élus et représentent les intérêts des adhérents au niveau national.

Il existe également une **multitude de clubs** : 871 sont recensés, qui se situent parfois dans le même immeuble. Leur chiffre d'affaires moyen s'élève à 130 millions de livres et reste au profit de chaque club.

Pour pouvoir aller dans un club, il faut être membre d'un bureau local. Tous les clubs ont une franchise « Royal British Legion ». Ils doivent respecter certains critères, notamment en matière de normes de sécurité, de gestion et d'hygiène. Pour exercer leur activité, il leur faut également une licence du Gouvernement local. Ils fonctionnent sous forme de coopératives.

Le réseau des clubs est géré par la centrale de la Royal British Legion à Londres afin de garantir la qualité de leur gestion. **Le siège social exerce également trois sortes d'activités.**

D'une part, **il gère les adhérents**, en veillant notamment à recruter continuellement de nouveaux membres pour compenser la diminution du nombre des ressortissants.

D'autre part, le siège social **coordonne les actions sociales.**

Enfin, il est **responsable de la collecte des fonds** qui permettent à la Royal British Legion d'exécuter ses missions.

Le siège social est en charge également de la gestion de cette Fondation, des relations publiques et des ressources humaines.

Par ailleurs, la Royal British Legion propose des cours de formation pour les gestionnaires bénévoles et développe les activités, notamment sportives, en direction des jeunes.

II - LA DIVISION DES ADHÉRENTS

Elle comprend une banque de données qui dispose d'informations précises sur le nombre des adhérents ainsi que leur situation vis-à-vis des cotisations à payer. Ce service occupe 4 personnes.

Il existe également un service de recrutement permanent. En effet, **la Royal British Legion perd 30.000 membres par an** en raison du décès de ces derniers. Celle-ci est donc obligée de recruter en permanence de nouveaux membres pour compenser cette diminution. Cette politique s'avère plutôt efficace puisque la Royal British Legion ne subit, au total, qu'une perte nette de 10.000 membres. Cette dernière devrait lancer une grande campagne pour l'an 2000 afin de trouver de nouvelles recrues.

A cet égard, il existe un potentiel parmi les militaires puisque seulement un militaire achevant ses années de service sur douze est membre de la Royal British Legion. Parmi les autres personnes susceptibles d'être recrutées, on peut citer les anciens combattants de la Deuxième Guerre

mondiale ainsi que les anciens appelés. A cet égard, il est à noter que le système de conscription a été supprimé en 1971 en Grande-Bretagne.

La question des recrutements est d'autant plus cruciale que les bénéficiaires des services proposés par la Royal British Legion n'ont pas besoin d'être adhérents.

III - LE DÉPARTEMENT DES AFFAIRES SOCIALES

Les actions en matière sociale reposent, en grande partie, sur le bénévolat. Il s'agit d'apporter une aide financière et morale aux personnes ayant servi dans l'armée britannique et à leurs ayants cause qui vivent des périodes difficiles. Chaque année, **305.000 cas sont traités.**

Six millions de personnes sont potentiellement concernées par cette aide. Il s'agit de tous les hommes ayant servi dans l'armée britannique en tant que soldat de métier, réserviste ou auxiliaire.

La Royal British Legion gère **7 maisons de retraite** et **3 maisons de convalescence**. En raison du vieillissement de la population, ces maisons ont besoin d'être de plus en plus médicalisées. A long terme, la question du maintien des maisons de retraite dans le champ des compétences de la Royal British Legion se posera dans la mesure où elles absorbent une part grandissante des crédits de cette fondation.

La Royal British Legion assure également **la réinsertion professionnelle de ses ressortissants**. Ses aides sont variées. Elles peuvent par exemple prendre la forme de conseils pour monter une entreprise individuelle. De même, une école de rééducation a été financée par l'Union européenne qui est gérée conjointement par la Royal British Legion et le ministère de la défense. La Royal British Legion est également responsable de la gestion de centres de formation.

La Royal British Legion, à travers le « village de la légion », organise également des pèlerinages pour ses membres sous forme de visites de cimetières et de nécropoles à l'étranger.

Il existe également **un département des pensions qui apporte une aide juridique aux ressortissants** et les représente devant les tribunaux et les services du Gouvernement. Ce département travaille en collaboration avec les associations d'anciens combattants afin de mieux être informé sur toute éventuelle modification de la législation concernant les pensions d'invalidité.

Il existe, au Royaume-Uni, 250 associations d'anciens combattants, y compris les associations de régiment.

De nombreux problèmes n'ont pas encore été résolus, concernant notamment la surdité des anciens soldats de l'artillerie, les victimes d'essais nucléaires et les anciens combattants ayant fait l'objet de mauvais traitements dans les camps japonais ou à Singapour.

IV - LA COLLECTE DES FONDS

La campagne de collecte des fonds ne concerne pas uniquement les 700.000 adhérents de la Royal British Legion, mais vise aussi le grand public.

60 % des actions de cette fondation sont financées par la campagne des « Coquelicots », ce qui représente 17 millions de livres.

50 personnes travaillent dans le service de la collecte des fonds situé à Kent. Le Royaume-Uni est divisé en 40 départements. Chaque département est dirigé par un responsable et comporte un service d'action sociale et un service de collecte des fonds.

Chaque année, **300.000 personnes se mobilisent pour la campagne du « Coquelicot » à travers tout le Royaume-Uni.**

Parallèlement à cette collecte de fonds traditionnelle, **la Royal British Legion développe de nouveaux moyens pour lever des fonds :** donations de la part de sociétés, legs, grandes manifestations, loteries dans l'ensemble des clubs... Cette dernière action permet de récolter 50.000 livres par an et a un fort potentiel de développement puisque seulement 5 % des membres de la Royal British Legion jouent pour l'instant.

Chaque année, une course à vélo est organisée, qui relie Londres à Paris. En 1998, 300 personnes y ont participé et 200.000 livres ont été ainsi récoltées.

En 1995, le montant total des sommes recueillies s'est élevé à 11 millions de livres. Il était de 17 millions de livres en 1998.

La Royal British Legion mène également une campagne active pour attirer les jeunes. Ainsi, 30.000 publications ont-elles été envoyées dans les écoles.

Enfin, chaque année, elle mène une grande campagne de promotion au Royal Albert Hall. Cette manifestation est retransmise à la télévision et constitue une action très efficace en matière de relations publiques.

LISTE DES RAPPORTS SUR L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX ANCIENS COMBATTANTS

1993 : Centre international de recherche et d'études sur la vie sociale (CIREV) : intervention relative aux maisons de retraite de l'ONAC ;

1994 : Cour des comptes : lettre d'observation ;

1996 : Inspection générale des anciens combattants : les scénarios pour l'an 2000 ;

1997 : Contrôle général des armées : note d'étude sur les écoles de rééducation professionnelle et les maisons de retraite gérées par l'ONAC ;

1997 : Inspection générale des anciens combattants (MM. Basile Pozel et Jean-Guy de Chalvron) : étude sur les ressortissants du département ministériel ;

1998 : Office national des anciens combattants : rapport d'activité 1997 ;

1998 : Contrôleur financier : rapport sur la gestion 1997 ;

1998 : Cour des comptes : l'exécution des lois de finances pour l'année 1997 ;

1999 : Office national des anciens combattants : rapport d'activité 1998 ;

1999 : Contrôleur financier : rapport sur la gestion 1998 ;

1999 : Office national des anciens combattants : rapport sur la situation des maisons de retraite de l'ONAC.