



N° 3364

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341)

TOME II

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE
ET LIENS AVEC LA NATION**

PAR M. MARC BERNIER,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » POUR 2007 | 7 |
| A. DE NOMBREUSES AVANCÉES NOTABLES | 7 |
| 1. La reconnaissance et la réparation | 7 |
| <i>a) Une nouvelle augmentation de la retraite du combattant</i> | 7 |
| <i>b) L'engagement de l'harmonisation des pensions d'invalidité des sous-officiers</i> | 7 |
| <i>c) La décrystallisation</i> | 8 |
| 2. La solidarité..... | 8 |
| <i>a) La prise en charge des dépenses d'appareillage des mutilés de guerre</i> | 8 |
| <i>b) La poursuite du soutien à l'Institution nationale des Invalides</i> | 8 |
| 3. La politique de la mémoire | 9 |
| <i>a) La poursuite de la revalorisation des lieux de mémoire</i> | 9 |
| <i>b) La modernisation de la politique de mémoire</i> | 9 |
| B. CERTAINES DIFFICULTÉS PERSISTANTES | 10 |
| II.- L'ONAC VA-T-IL MOURIR ? | 11 |
| A. L'ONAC, INSTITUTION CAPITALE DU MONDE COMBATTANT GRÂCE À UNE MODERNISATION RÉUSSIE | 11 |
| 1. Une institution dont l'importance et le poids budgétaire ne sont plus à démontrer | 12 |
| <i>a) Une gestion paritaire, à la fois centrale et locale, spécificité française</i> | 13 |
| <i>b) Le Bleu de France, à la source de la mémoire et de la solidarité</i> | 14 |
| <i>c) Un financement bien établi</i> | 15 |
| 2. Les missions traditionnelles mais toujours réelles de reconnaissance et de réparation | 16 |
| <i>a) La mission de reconnaissance</i> | 16 |
| <i>b) La mission de réparation</i> | 17 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Le développement de la mission de solidarité et l'émergence de la politique de mémoire | 18 |
| <i>a) Le développement de la mission de solidarité</i> | 18 |
| <i>b) La politique de la mémoire</i> | 21 |
| B. L'ONAC DE DEMAIN CONFRONTÉ AUX GRANDS ENJEUX DU MONDE COMBATTANT EN PARTICULIER ET DE LA SOCIÉTÉ EN GÉNÉRAL | 24 |
| 1. Une action pluridisciplinaire au cœur des enjeux contemporains | 24 |
| <i>a) Une implication toujours renouvelée dans les actions de solidarité.....</i> | 24 |
| <i>b) Le rôle des écoles de reconversion professionnelle dans les parcours vers l'emploi</i> | 26 |
| <i>c) Une démarche de qualité poursuivie dans les maisons de retraite</i> | 28 |
| <i>d) Une action de mémoire toujours modernisée</i> | 30 |
| 2. La nécessité de poursuivre l'adaptation aux défis de demain | 31 |
| <i>a) La pérennité de l'ONAC n'était pas assurée en 2002</i> | 31 |
| <i>b) Un bilan d'application 2003-2005 du contrat d'objectifs et de moyens satisfaisant.....</i> | 31 |
| <i>c) Le développement d'outils budgétaire toujours plus modernes</i> | 32 |
| 3. Les scénarios de « sortie de contrat » | 33 |
| <i>a) Premier scénario : la disparition de l'ONAC.....</i> | 33 |
| <i>b) Deuxième scénario : la continuité.....</i> | 34 |
| <i>c) Troisième scénario : la transformation des missions de l'ONAC.....</i> | 35 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 39 |
| ANNEXES | 57 |
| ANNEXE 1 : LES SCÉNARIOS DE « SORTIE DE CONTRAT »..... | 57 |
| ANNEXE 2 : PAROLES D'ANCIENS COMBATTANTS SUR L'ONAC | 59 |
| ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 61 |

INTRODUCTION

Le budget pour 2007 consacré aux anciens combattants s'élève à 3 484,1 millions d'euros. Il convient d'apprécier ce chiffre à la lumière de l'évolution démographique, et à périmètre constant : il s'avère que la dotation moyenne par pensionné augmente pour 2007 de 2,25 % par rapport à l'année précédente. En outre, de 2002 à 2006, la dotation par pensionné est passée en moyenne de 7 830 euros à 8 628 euros, ce qui représente une hausse de 10,2 % sur l'ensemble de la période.

Le rapporteur ne souhaite toutefois pas consacrer l'essentiel du présent avis à l'étude exhaustive de l'évolution des crédits, qui relève prioritairement de la compétence de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Alors que l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC) fête, en cette année 2006, son quatre-vingt-dixième anniversaire, il a semblé opportun au rapporteur de revenir sur les principaux enjeux que recouvre cette institution majeure, dont le surnom de « maison des combattants et des victimes de guerre » dit bien le lien étroit qui l'unit au monde combattant.

Sans doute, l'évolution budgétaire et institutionnelle de l'ONAC, au travers du contrat d'objectif et de moyens conclu pour les années 2003 à 2007, a permis l'évolution et la modernisation de cette institution capitale.

Mais la question de l'avenir de l'ONAC est, à la veille de l'achèvement de ce contrat, sur toutes les lèvres. Alors que chacun sait que l'ONAC comptera encore deux millions de ressortissants dans plus de dix ans, que chacun garde présentes à l'esprit les missions fondamentales au service de la reconnaissance, de la solidarité et de la réparation, mais aussi de la mémoire qui sont celles de l'office, comme en 2002, la question resurgit, brutale mais nécessaire : l'ONAC va-t-il mourir ?

Le rapporteur a voulu affronter cette question, sans préjugés et sans esprit de polémique, car il sait que le destin du monde combattant passe par la confrontation avec les grands défis de demain, qui sont ceux de la modernité. À cet effet, il a souhaité se rendre sur le terrain et interroger de nombreuses associations, afin d'en avoir le cœur net. Que fait l'ONAC au quotidien ? Que vit-il ? Qui sont ces hommes et ces femmes qui œuvrent au service des anciens combattants mais aussi de l'ensemble de la société, parfois dans le silence mais, toujours, par une action de proximité bienveillante ? Il semble bien que l'avenir de l'ONAC soit à trouver dans la transformation et l'adaptation au monde contemporain, en une attitude qui a finalement toujours été celle de l'office.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe **le 10 octobre** comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Le rapporteur a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre. À cette date, **29 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **98 %**.

I.- LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » POUR 2007

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » pour 2007 s'inscrivent dans le nouveau périmètre établi dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances et sont répartis, comme dans le projet de loi de finances pour 2006, entre trois programmes : « Lien entre la Nation et son armée », « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et « Indemnisation des orphelins de victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale ». Ils attestent de nombreuses avancées dans les trois domaines que constituent la reconnaissance et la réparation, la solidarité et la mémoire, même si certaines questions restent toujours en suspens.

A. DE NOMBREUSES AVANCÉES NOTABLES

1. La reconnaissance et la réparation

Le présent budget continue à honorer les engagements passés en privilégiant la voie de la continuité en matière de reconnaissance et de réparation. Le monde combattant compte en effet encore quelque quatre millions de ressortissants et au total, pour 2007, le gouvernement consacrera 2,98 milliards d'euros à l'ensemble des pensions militaires, retraites du combattant et droits annexes. En outre, l'indemnisation des orphelins des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale sera poursuivie : en application du décret du 13 juillet 2000 sur les persécutions antisémites, environ 17 000 dossiers ont été adressés à l'administration et plus de 13 200 ont donné lieu à indemnisation ; en application du décret du 27 juillet 2004 sur les actes de barbarie, plus de 25 000 demandes ont été faites et 18 000 décisions d'indemnisation prises.

a) Une nouvelle augmentation de la retraite du combattant

Dans le cadre de la discussion budgétaire pour 2006, le gouvernement avait déjà porté, à compter du 1^{er} juillet 2006, l'indice de référence de la retraite du combattant de 33 à 35 points d'indice de pension militaire d'invalidité. Dans le présent projet de loi de finances (*article 43*), il est proposé de porter cet indice à 37 à compter du 1^{er} janvier 2007. Ainsi, au total, en 2007, 116 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la retraite du combattant (41 millions pour la prise en charge des deux points supplémentaires et 75 millions pour tenir compte de l'évolution du nombre d'ayants droit), pour un total de 755 millions d'euros.

b) L'engagement de l'harmonisation des pensions d'invalidité des sous-officiers

Le présent projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de 850 000 euros pour assurer l'alignement des taux des pensions militaires

d'invalidité des sous-officiers des différentes armées sur ceux de la marine. Il est envisagé (par décret) d'augmenter chaque grade concerné d'un nombre de points d'indice pour tendre vers le nombre de points d'indice dont bénéficient les marins, de manière progressive jusqu'à la résorption totale du différentiel.

c) La décrystallisation

Par amendement gouvernemental au présent projet de loi de finances, et conformément à l'annonce faite par le Président de la République, la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité versées aux anciens combattants originaires de l'ex-empire colonial vont être entièrement alignées sur celles versées aux Français, à compter du 1^{er} janvier 2007. La mesure s'élève à 110 millions d'euros par an et bénéficiera à environ 80 000 anciens combattants (57 000 au titre de la retraite du combattant et 27 000 au titre des pensions d'invalidité).

2. La solidarité

Par-delà, la revalorisation, pour la troisième année consécutive, des crédits sociaux de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC) pour un montant de 500 000 euros supplémentaire (*voir la deuxième partie du présent avis*), le gouvernement concentre son effort sur les domaines énumérés ci-après.

a) La prise en charge des dépenses d'appareillage des mutilés de guerre

Pour pallier aux difficultés liées aux différences de prise en charge selon les dispositifs médicaux prescrits, le gouvernement a prévu dans le présent projet de loi de finances des crédits à hauteur de 635 000 euros de manière à favoriser la prise en charge des véhicules pour personnes handicapées, l'optique médicale, ainsi que les accessoires d'orthopédie.

b) La poursuite du soutien à l'Institution nationale des Invalides

Conformément à la politique engagée depuis le début de la législature, le gouvernement poursuit son effort à l'égard de l'Institution nationale des Invalides (INI) en affectant une subvention de fonctionnement de 9,75 millions d'euros à l'établissement.

Cet établissement est sur le point d'obtenir sa certification et l'année 2007 marquera l'achèvement de la réalisation du projet d'établissement, qui aura permis la mise en œuvre d'une unité sensori-cognitive, la modernisation des moyens techniques et thérapeutiques de l'établissement ainsi que l'accroissement de sa capacité d'accueil et d'hôtellerie ou la mise en place d'outils de gestion modernes.

3. La politique de la mémoire

Devoir de mémoire, travail de mémoire, préservation de l'héritage,... de nombreuses expressions ont été employées par les associations entendues par le rapporteur, mais ces expressions poursuivent le même objectif : souligner l'attachement du monde combattant à cette politique de la mémoire.

a) La poursuite de la revalorisation des lieux de mémoire

Une double politique de construction et de rénovation des lieux de mémoire doit être menée en 2007 par le ministère délégué aux anciens combattants. C'est ainsi que sont prévus la rénovation et la sécurisation de la nécropole de Mers-El-Kébir, l'installation à Paris d'un monument dédié à la fraternité d'armes franco-malgache, l'inauguration de l'historial Charles-de-Gaulle aux Invalides, le soutien au Mémorial de l'internement et de la déportation du camp de Compiègne-Royallieu, ou encore la poursuite du programme de rénovation des nécropoles et la montée en puissance du centre européen du résistant-déporté au Struthof.

b) La modernisation de la politique de mémoire

Parallèlement à cette politique de revalorisation des lieux de mémoire continue d'émerger une politique plus novatrice. Ainsi, il est prévu que la politique de la « mémoire partagée » connaisse de nouveaux développements, avec la mise en œuvre de projets dans le cadre des accords conclus depuis maintenant quatre ans avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée, le Royaume-Uni, le Maroc, Madagascar, la Tunisie et le Canada.

Il faut souligner la tenue toute récente à Paris des « premières rencontres internationales sur la mémoire partagée » à l'UNESCO les 26 et 27 octobre 2006, rassemblement de vingt-quatre pays autour de trois tables rondes consécutives consacrées respectivement aux thèmes suivants : « De la reconnaissance à la réparation » ; « Faire vivre les traces du passé » ; « Témoigner pour l'avenir ». Ces journées ont été clôturées par une cérémonie du souvenir à l'Arc de triomphe.

Le « tourisme de mémoire », autre concept novateur, se développe également par la conclusion de partenariats avec de grands musées d'histoire, des éditeurs, des organismes de presse ou les ministères ayant la charge du tourisme ou de la culture ainsi que par la poursuite de l'exploitation du site internet « chemins de mémoire ».

Au total, les crédits alloués à la politique de mémoire dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 5,13 millions d'euros.

B. CERTAINES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

En dépit de ces avancées réelles, force est de reconnaître que certaines questions restent toujours en suspens. Le rapporteur ne peut revenir, dans le présent avis, sur l'ensemble de ces questions ⁽¹⁾.

Il souhaite toutefois évoquer la demande des fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord, qui souhaiteraient que leur soit attribué le bénéfice de la mesure selon laquelle les services accomplis dans une unité combattante seraient comptabilisés « doubles » pour la liquidation des droits à retraite. Sur ce dossier, le gouvernement avait nommé, voilà plus de deux ans, un médiateur chargé d'établir un rapport, M. Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales. Alors que ce travail aurait été achevé il y a plus d'un an, le ministère invoque des raisons de procédure et ne publie pas ce document.

Le rapporteur, comme ses prédécesseurs, a souhaité avoir communication de ce rapport, mais il s'est heurté au refus du ministère délégué aux anciens combattants. On ne peut que déplorer cette attitude quelque peu paradoxale, qui consiste à prendre au sérieux une question par l'établissement d'un diagnostic, sans que puisse être menée la réflexion en conséquence.

Dans un autre domaine, alors que le gouvernement avait marqué son attachement, en début de législature, à l'évolution du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant, cette question a peu à peu été occultée dans les derniers budgets. Il est vrai que des efforts réels portant sur la retraite du combattant, dont le nombre de bénéficiaires est supérieur, ont été accomplis récemment. Cependant, il paraît difficile de négliger celle qui bénéficie tout de même à plus de 400 000 ressortissants.

Enfin, il est regrettable qu'une fois de plus, aucune mesure n'ait été proposée visant à assouplir les conditions d'attribution de la carte du combattant, notamment pour les anciens combattants de la deuxième génération du feu (1939-1945), alors qu'il est désormais reconnu que leur participation au sein d'unités déclarées combattantes, même lorsque cette participation a été inférieure à quatre-vingt-dix jours, mériterait largement cette attribution.

Il serait également juste d'engager une même réflexion au profit de la quatrième génération du feu, étant donné l'assouplissement déjà effectué au profit des anciens combattants de la guerre d'Algérie, de manière à assurer une équité entre les différentes générations du feu.

(1) De manière générale, il s'associe aux préoccupations formulées les années précédentes par ses prédécesseurs et en particulier aux plus récentes figurant dans le rapport pour avis (n° 2569) de Mme Geneviève Levy consacré à la même mission, dans le cadre de la préparation de la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

II.- L'ONAC VA-T-IL MOURIR ?

« *Le président de la République l'avait promis lors de la campagne électorale : il n'est nullement à craindre que cette institution emblématique disparaisse ; en aucun cas nous ne supprimerons l'Office national des anciens combattants [et des victimes de guerre (ONAC)] et l'Institution nationale des invalides, qui sont les deux piliers du monde combattant. Du reste, personne ne l'accepterait. Tranquillisez-vous donc : il n'est aujourd'hui question que de gestion, de restructuration, de pragmatisme* ». Ces mots prononcés par le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra, à l'occasion de la discussion du budget des anciens combattants pour 2006, lors de la troisième séance du mardi 8 novembre 2005 à l'Assemblée nationale, peuvent-ils suffire à apaiser les craintes récurrentes sur l'avenir de l'ONAC ? On voudrait croire que oui.

Pourtant, ce thème de l'avenir de l'ONAC est trop important pour que l'on puisse se dispenser d'une réflexion plus globale sur les liens qu'entretient l'ONAC avec le monde moderne. Une telle réflexion doit trouver sa source dans le passé, car si l'ONAC s'affiche aujourd'hui comme une institution centrale pour le monde combattant, c'est bien parce qu'il a su s'adapter depuis sa création aux évolutions de son époque. Fort de ce capital, l'ONAC peut-il maintenant affronter le monde de demain, voire d'après-demain, cette « modernité » que la philosophe Hannah Arendt se plaisait à décrire dans *La condition de l'homme moderne* comme « *une époque nouvelle et encore inconnue* » ? Ou l'ONAC va-t-il mourir ?

A. L'ONAC, INSTITUTION CAPITALE DU MONDE COMBATTANT GRÂCE À UNE MODERNISATION RÉUSSIE

L'histoire de l'ONAC se confond avec celle du monde combattant. « *Ils ont des droits sur nous* » : cette formule de Georges Clemenceau résume les raisons profondes de la création de l'Office ⁽¹⁾.

Avec la Première Guerre mondiale apparaît pour la première fois la question de la prise en charge des personnes affectées par le conflit : combattants avant tout, mais aussi mutilés, veuves, ou orphelins ⁽²⁾.

C'est ainsi que dès le 2 mars 1916, un arrêté ministériel crée un Office des mutilés et réformés de la guerre, sous la forme juridique d'un établissement public autonome interministériel, géré par un conseil d'administration. L'année suivante est créé un Office national des pupilles de la nation (*loi du 27 juillet 1917*).

(1) Comme le rappelle le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra, en préface à un ouvrage réalisé à l'occasion du quatre-vingt-dixième anniversaire de l'Office, en cours de publication.

(2) Il convient toutefois de garder à l'esprit les évolutions préalables qui conduisent le pouvoir politique, dès le XVI^e siècle, à s'attacher au sort des anciens soldats, et particulièrement aux plus nécessiteux d'entre eux (voir sur cette question les développements figurant dans l'ouvrage anniversaire de l'ONAC en cours de publication).

Ce n'est que près de dix ans plus tard, en 1926, qu'apparaît un Office national du combattant, dont l'objet préfigure plus précisément celui de l'ONAC d'aujourd'hui (*loi du 19 décembre 1926*).

En 1933 et 1934, ces trois offices sont fusionnés et se trouve ainsi créé l'Office national des mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la nation.

Après la Seconde Guerre mondiale, la gestion des services sociaux du ministère des prisonniers, déportés et réfugiés est attribuée à cet organisme, qui prend le nom, qu'il a conservé aujourd'hui, d'Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Il revêt alors les traits d'organe principal de gestion des droits du monde combattant. Il est conçu comme une véritable direction des affaires sociales du ministère chargé des anciens combattants et victimes de guerre.

L'ONAC reste aujourd'hui une institution capitale pour le monde combattant et a réussi, à travers le siècle, une modernisation progressive. Cette évolution est souvent passée sous silence, à l'heure où l'on s'interroge – à juste titre – par priorité sur l'avenir. Mais peut-on oublier ce qui constitue un petit miracle de l'ONAC, à savoir la capacité, depuis 1916, à s'adapter aux évolutions du siècle ? Son organisation aujourd'hui bien établie, mais aussi l'évolution de ses missions, l'attestent.

1. Une institution dont l'importance et le poids budgétaire ne sont plus à démontrer

L'ONAC – au même titre d'ailleurs que le ministère délégué aux anciens combattants – est une spécificité française qui ne connaît pas de transposition exacte à l'étranger. En Grande-Bretagne, par exemple, il n'existe pas de ministère des anciens combattants, qui centraliserait la gestion de toutes les questions relatives aux anciens combattants. Mais il est vrai qu'une personne morale œuvre au profit des militaires ayant servi dans l'armée, la *Royal British Legion*, qui toutefois ne perçoit aucune subvention du Gouvernement et se trouve entièrement financée par les cotisations de ses adhérents ; les actions qu'elle mène en matière sociale reposent pour l'essentiel sur le bénévolat.

En Allemagne, le ministère du travail et des affaires sociales est chargé, au niveau fédéral, des questions liées aux anciens combattants et il n'existe pas non plus de ministère des anciens combattants. Mais les associations d'anciens combattants ont un poids non négligeable, en particulier du fait de leur ouverture à d'autres publics ; ces associations développent des services juridiques, et ont une action sociale parfois décisive. Il reste qu'aucun de ces organismes ne dispose d'une organisation comparable à celle de l'ONAC en France⁽¹⁾.

(1) Ces éléments d'analyse comparée sont extraits du rapport d'information (n° 32, 1999-2000) fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur les activités de l'ONAC par M. Jacques Baudot.

a) Une gestion paritaire, à la fois centrale et locale, spécificité française

Certes, l'ONAC se définit juridiquement comme un établissement public administratif à caractère national, et se trouve placé sous la tutelle du ministère de la défense. Cependant, il est doté d'une personnalité juridique et dispose d'un budget propre. En outre, l'ONAC dispose de services dans chacun des départements, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer. Ces services sont implantés dans chaque chef-lieu de département et dirigés par un directeur départemental.

Institution présente sur tout le territoire, l'ONAC constitue la maison du combattant. L'expression est bien connue, mais elle n'a pas qu'une portée symbolique : l'ONAC est en fait plus qu'une simple administration, comme l'a confirmé au rapporteur son directeur général, M. Guy Collet. Cela se traduit dans la réalité quotidienne. Ainsi, l'hébergement de la direction générale de l'ONAC à l'hôtel des Invalides fait de l'Office véritablement la « maison mère » des anciens combattants. En outre, depuis sa création, l'ONAC associe à sa gestion ses ressortissants ⁽¹⁾. En pratique, cette gestion paritaire est effectuée grâce à des instances organisées de manière collégiale.

D'une part, le conseil d'administration national est composé de soixante-dix membres, qui comprend des représentants : des principales associations nationales combattantes, représentant les anciens combattants des différents conflits (Seconde Guerre mondiale, Indochine, Afrique du Nord, quatrième génération du feu) ; des associations œuvrant pour le maintien du lien entre l'armée et la Nation (en particulier les associations de mémoire, les associations régimentaires et de titulaires de décoration) ; des grands corps d'État. Le conseil d'administration est constitué de quatre commissions spécialisées : une commission permanente statuant sur les questions réglementaires ; une commission des affaires générales et financières ; une commission mémoire et solidarité ; un comité d'honneur.

D'autre part, les différents conseils départementaux sont composés des associations représentatives ; leur fonctionnement est calqué sur celui du conseil d'administration national. Ils sont présidés par le préfet ou par son représentant et composés de cinquante membres répartis sur le modèle du conseil d'administration national. Au total, ce sont donc 5 000 membres qui sont désignés par l'ensemble des conseils départementaux.

Enfin, il existe un collège de l'œuvre nationale du Bleuet de France : il est présidé par le directeur général de l'ONAC, assisté de deux vice-présidents ; il comprend vingt-sept membres dont les dix-huit membres de la commission « Mémoire et solidarité ».

(1) « Par et pour le monde combattant » : cette devise illustre bien les liens étroits et réciproques de l'office avec les associations (voir l'ouvrage anniversaire de l'ONAC précité, en cours de publication).

b) Le Bleuet de France, à la source de la mémoire et de la solidarité

Du paritarisme au partenariat, il n'y a qu'un pas : c'est en effet parce que les associations sont parties prenantes du fonctionnement quotidien de l'ONAC qu'un partenariat s'est peu à peu noué entre elles et l'Office, et tout particulièrement les services départementaux. L'organisation des collectes du Bleuet de France symbolise ce lien et, plus encore, fonde les actions tant de solidarité que de mémoire menées à la fois par l'ONAC et par les associations collectrices. En 2005, le montant global des collectes a été de 1 079 007 euros, en hausse de 11 % par rapport aux collectes de 2004.

La gestion de la collecte est assurée par le collège de l'œuvre nationale du Bleuet de France (ONBF) qui prend en outre un certain nombre de décisions stratégiques, à savoir en 2005 : le renouvellement de l'identité visuelle des supports de communication des collectes ; l'approbation d'un projet de convention entre le Comité de la Flamme et l'ONBF ; l'approbation d'un partenariat avec la Poste pour la création d'enveloppes « prêt à poster du Bleuet de France ».

Mais le succès et le développement de la collecte du Bleuet de France et, partant, des actions de mémoire et de solidarité qu'elle conditionne, ne seraient pas possibles sans un certain nombre d'opérations destinées à favoriser la promotion du Bleuet de France, telles celles qui se sont tenues en 2005 :

– une campagne de presse et d'affichage dans les transports les 8 mai et 11 novembre ;

– la création d'une Lettre du Bleuet de France ;

– la conception d'une exposition sur la « Grande Guerre » complétée par des panneaux sur l'histoire du Bleuet de France ;

– la désignation d'une ambassadrice pour le Bleuet de France, Sabrina Poignet, jeune militaire de vingt-quatre ans, vice-championne de France d'escrime handi-sport ;

– l'intervention du collège du Bleuet de France auprès du Président de la République pour que soit portée la fleur du Bleuet, signe de paix et de solidarité, à l'occasion des réunions et rencontres internationales par les hauts représentants de la France.

Bref, la mémoire ne serait rien sans la (bonne) volonté politique.

Car le Bleuet de France, c'est aussi une manière de manifester une reconnaissance à l'égard du sacrifice consenti par l'ensemble des anciens combattants, les « pères », combattants de l'ombre ou des Forces françaises libres, poilus ou soldats de l'Empire français et de l'Union française. « Donnez à ceux qui ont tout donné » : le Bleuet fait des donateurs les acteurs directs de la solidarité envers les anciens combattants.

D'où vient le Bleuet de France ?

Le « Bleuet de France », actuellement géré par l'ONAC, a été créé en 1916, en hommage aux jeunes poilus, surnommés les « Bleuets », mais aussi en signe d'espoir de voir enfin les hostilités cesser, le bleuet, ainsi que le coquelicot et la marguerite (équivalents britannique et belge du bleuet), étant les seules fleurs à repousser sur les terres meurtries et ravagées des champs de bataille.

À partir d'une idée de la fille du gouverneur des Invalides de l'époque, cette fleur, confectionnée en papier par les mutilés de guerre – premiers pensionnaires des écoles des mutilés de guerre devenues les établissements de reconversion professionnelle (ERP) –, avait vocation à donner un travail aux invalides de la Grande Guerre et à leur procurer un revenu leur permettant de compléter leur pension militaire d'invalidité.

La symbolique de cette fleur, traditionnellement vendue sur la voie publique les 8 mai et 11 novembre, va bien au-delà des clivages politiques ou idéologiques, puisqu'elle représente le retour à la paix, la reconnaissance d'une Nation à l'égard des combattants de toutes les générations et l'attachement d'un peuple à son passé.

En Grande-Bretagne, le coquelicot est devenu une véritable institution, et il est arboré massivement le 11 novembre et le 8 mai, par l'ensemble des hommes politiques, par les personnalités du monde médiatique ou les citoyens britanniques, attachés à ce témoignage lié à la mémoire de tout un peuple. Les bénéfices de la vente du coquelicot sont dix fois plus importants en Grande-Bretagne qu'en France.

c) Un financement bien établi

Par-delà son organisation et ses modalités de fonctionnement, l'ONAC a traversé le siècle grâce à une dotation budgétaire aujourd'hui solidement établie.

Le budget de l'ONAC en 2005 s'est élevé à 110,8 millions d'euros. Les ressources de l'ONAC proviennent de son activité, mais il faut y ajouter des subventions spécifiques de l'État pour le fonctionnement de ses services administratifs et le soutien social aux ressortissants. En 2005, l'apport du financement de l'État représente 44 % de l'ensemble du budget (contre 56 % de ressources propres).

Le tableau présenté ci-après décrit l'évolution des subventions de l'État versées à l'ONAC depuis 2002 et fait apparaître la diminution de la dotation de fonctionnement, en lien avec l'orientation du contrat d'objectifs et de moyens, ainsi qu'une nette progression des crédits sociaux en faveur des ressortissants de l'ONAC (voir *infra*).

Évolution des subventions de l'État versées à l'ONAC (en euros)

| | Fonctionnement | Action sociale | Investissement |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2002 | 38 707 000 | 12 155 000 | 2 949 781 |
| 2003 | 37 800 000 | 12 135 000 | 1 601 000 |
| 2004 | 36 241 617 | 12 135 000 | 1 525 000 |
| 2005 | 36 000 000 | 12 600 000 | 704 000 |
| 2006 | 36 167 000 | 13 100 000 | 1 105 000 |
| 2007 | 35 969 171 | 13 600 000 | 0 |

Source : ministère délégué aux anciens combattants.

2. Les missions traditionnelles mais toujours réelles de reconnaissance et de réparation

a) La mission de reconnaissance

La reconnaissance constitue l'une des missions traditionnelles de l'ONAC. Ce sont en effet les services départementaux de l'ONAC qui sont chargés de la reconnaissance des statuts d'anciens combattants et de victimes de guerre. Cette mission remonte à la Première Guerre mondiale, lorsqu'avait été établie une législation spécifique destinée à assurer la prise en charge des populations affectées par le conflit. Les services départementaux de l'ONAC ont ainsi compétence pour :

– *L'attribution de la carte du combattant* : cette fonction est naturellement liée à l'évolution du nombre de ressortissants. Elle a connu un regain d'activité ces dernières années compte tenu de plusieurs éléments : d'une part, la loi de finances pour 2004 a ramené à quatre mois la durée de services sur l'un ou plusieurs des territoires d'Afrique du Nord exigée pour l'attribution de la carte ; d'autre part, comme le précise le rapport d'activité pour 2005 de l'ONAC, ces dernières années ont été marquées par l'afflux des demandes de cartes émanant de ressortissants des ex-colonies, provoqué à la fois par la réouverture, par la loi de finances pour 2001, de la possibilité pour ces ressortissants d'obtenir la carte du combattant et par la revalorisation du montant de celle-ci (en application de la loi de finances rectificative pour 2002, mais qui n'est entrée en application que dans le courant de l'année 2004). Cela explique la forte progression du nombre de cartes attribuées de l'année 2003 à l'année 2004, puisque ce nombre a alors plus que triplé, passant de 25 346 à 77 434.

– *L'attribution du titre de reconnaissance de la Nation*, créé en 1967 pour les militaires ayant pris part aux opérations d'Afrique du Nord puis ensuite progressivement étendu à d'autres catégories de combattants : aux membres des forces supplétives françaises ayant participé à ces opérations et français ou domiciliés en France au moment où ils effectuent leur demande (1974), aux

militaires des forces armées françaises et aux personnes civiles de nationalité française ayant servi dans une formation ayant participé aux opérations et missions ouvrant droit à l'attribution de la carte du combattant (1993) ; aux militaires et aux civils français ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 (2001). En 2005, 32 345 titres de reconnaissance de la Nation ont été attribués par les services départementaux.

– *L'attribution d'une qualité spécifique liée à la Seconde Guerre mondiale* ⁽¹⁾, activité devenue toutefois très résiduelle.

b) La mission de réparation

Cette mission traditionnelle de l'ONAC est encore d'actualité aujourd'hui. L'ONAC intervient à un double titre en faveur de la réparation.

D'une part, il procède à une réparation en faveur des anciens combattants. C'est la mission historiquement première et donc naturellement légitime de l'Office. Cette mission s'adresse à des publics différents : les détenteurs de la carte du combattant, qui en demandent la certification afin d'obtenir la retraite du combattant à partir de soixante-cinq ans ; les harkis et leurs veuves ; les invalides.

Il s'agit d'une charge non négligeable pour les services départementaux de l'ONAC, qui procèdent à l'ensemble de l'instruction des demandes de la carte du combattant, gestion comportant des éléments tant juridiques (vérification des conditions d'âge ou de détention de la carte notamment) que pratiques (transmissions de courriers qui rendent nécessaires des investigations parfois lourdes en cas de multiples changements de domicile).

Il convient en outre de noter l'existence de trois éléments qui tendent à accroître cette charge : depuis 1999, année où les combattants dits « de la troisième génération de feu », à savoir ceux d'Afrique du Nord, commencent à atteindre l'âge requis, les demandes de certification sont plus nombreuses ; l'article 109 de la loi de finances pour 2001 a réouvert, à compter du 1^{er} janvier 2001, la possibilité pour les ressortissants des anciennes colonies d'obtenir la retraite du combattant ; l'article 128 de la loi de finances pour 2002 a avancé à soixante ans l'âge d'ouverture du droit à la retraite du combattant pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité servie au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et indemnisant une ou plusieurs infirmités imputables à des services de guerre ou assimilés.

D'autre part, l'ONAC procède à une réparation en faveur des victimes de persécutions raciales pendant l'Occupation. Cette mission spécifique de l'ONAC est assurée par un service des indemnisations qui exécute les décisions prises par le Premier ministre, sur proposition d'une commission et du ministère de la

(1) *Ces statuts sont les suivants : combattant volontaire de la résistance ; personne contrainte au travail en pays ennemi ; réfractaire ; personne transférée en pays ennemi ; incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes ; patriote réfractaire à l'annexion de fait des départements du Rhin et de la Moselle ; patriote transféré en Allemagne.*

défense, chargés d'instruire les demandes des orphelins de parents morts en déportation, des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions raciales ou d'actes de barbarie et des victimes de spoliations.

3. Le développement de la mission de solidarité et l'émergence de la politique de mémoire

Les deux missions de mémoire et de solidarité symbolisent la modernité de l'action de l'ONAC, conformément à la devise de l'Office : « Mémoire et solidarité ». C'est que l'ONAC, tout en restant fidèle à ses missions fondamentales, a su aussi développer une action en phase avec la société contemporaine.

a) Le développement de la mission de solidarité

L'ONAC dispose, au service de la mission de solidarité, d'un nombre important d'outils, à l'attention d'un certain nombre de publics bien identifiés. Mais c'est plus encore un état d'esprit, une sensibilité et une connaissance sans véritable équivalent des besoins du terrain qui font la spécificité de son action.

– *La diversité des types d'intervention* de l'ONAC au titre de la solidarité constitue le premier atout de l'institution. Les instruments sont nombreux et, surtout, se caractérisent par leur nature non exclusivement financière⁽¹⁾. Il est important de le souligner, car trop aisément, d'aucuns pourront être tentés – on y reviendra plus loin – d'assimiler l'ONAC à un « simple » prestataire procédant au versement d'aides sociales.

– *Des interventions à l'attention de publics multiples* : il s'agit d'une autre spécificité de l'action de l'ONAC. Sans doute, l'action de l'ONAC vise avant tout le public général que constituent les anciens combattants ainsi que les veuves d'anciens combattants. Mais la solidarité s'exerce également à l'adresse de catégories plus précisément identifiées encore : ce « ciblage » de l'action de l'ONAC assure une action à la fois appropriée et rapide. Ainsi, l'identification des pupilles de la Nation a-t-elle permis le suivi des procédures d'adoption ainsi que l'aide au financement de la vie quotidienne, d'études ou encore de vacances ; de même, c'est parce que les anciens combattants d'Indochine et d'Afrique du Nord constituent désormais un public bien connu que les situations de chômage ou de temps partiel « subi » peuvent être accompagnées par le versement d'une « allocation différentielle du fonds de solidarité » ; le développement de l'action internationale de l'ONAC est passé également par un travail important de repérage des ressortissants présents dans les pays étrangers et désormais plus de quarante États accueillent des ressortissants de l'ONAC qui bénéficient par ailleurs de subventions affectées à l'action sociale.

(1) On dénombre notamment : les « secours » (financiers), les aides et participations diverses, la remise des colis, les avances remboursables et prêts sociaux.

– Mais il convient d'insister également sur *l'état d'esprit qui fonde l'action des assistantes sociales* présentes dans les directions départementales de l'ONAC, comme a pu le constater le rapporteur lors de ses déplacements effectués à Rennes ou à Laon.

***Assistance sociale : l'action de proximité des directions départementales de l'ONAC
La prise en compte de la personne dans sa globalité***

L'action de l'ONAC « sur le terrain » présente une double caractéristique : la connaissance qu'a l'Office des besoins de ses ressortissants ; la connaissance qu'ont les ressortissants de l'ONAC.

– L'ONAC connaît les besoins de ses ressortissants : ainsi, l'exemple du travail réalisé par l'assistante sociale présente dans la direction départementale de Rennes, en lien étroit avec les autres instances sociales du département, hôpitaux, conseil général, caisses de retraite, ... illustre la spécificité de la tâche accomplie, à savoir la prise en compte de toute demande, quelle que soit sa nature. L'activité sociale ne consiste pas en effet seulement à « donner de l'argent », mais génère aussi un travail important d'assistance et de conseil. En 2006, l'ONAC avait d'ailleurs fait de l'aide à domicile la priorité de son action de solidarité. De fait, c'est un « suivi très personnalisé » qui est ainsi assuré, conformément aux explications apportées par les assistantes sociales interrogées par le rapporteur.

Cette proximité avec le terrain accroît également l'efficacité de l'action sociale. Ainsi, le service social de la direction départementale de l'Aisne se caractérise par une rapidité dans la délivrance des aides, grâce à une rationalisation et une informatisation de la chaîne de décision : de ce fait, le paiement d'une prestation par la Trésorerie du département peut intervenir trois jours après la décision de la commission en charge de la solidarité. Selon les services interrogés, cette rapidité d'exécution est sans équivalent dans le département. Cet exemple montre combien des préoccupations comparables à celles de la loi organique relative aux lois de finances sont déjà intégrées par l'Office sur le terrain.

– Les ressortissants ont une bonne connaissance de l'institution que constitue l'ONAC. De ce fait, ils s'adressent volontiers à l'ONAC en cas de besoin, directement ou par l'intermédiaire d'une association d'anciens combattants locale, voire la mairie, le centre communal d'action social (CCAS) ou encore un centre local d'information et de coordination (CLIC). La direction départementale est un guichet perçu comme moins formel qu'un autre service social, certaines personnes préférant en outre s'adresser à elle dans un souci de discrétion. Les demandes sont multiples : difficultés liées à des conditions de logement vétustes, pour payer son essence, dossiers de surendettement, etc. Selon les assistantes sociales entendues, il existe une fierté, du monde rural notamment, qui incite les ressortissants à s'adresser à l'ONAC avant tout.

Cette réalité est confirmée par les statistiques établies au niveau national. Ainsi, au seul titre de l'année 2005, 58 804 entretiens individualisés ont pu être réalisés au cours desquels les ressortissants ont pu exposer leurs difficultés sociales (54 808 ressortissants ont ainsi été reçus, et 3 996 visités). Quant à l'assistance administrative qui en a résulté en 2005, on dénombre 36 618 opérations d'information et d'orientation des ressortissants et 24 548 démarches auprès d'organismes ou de partenaires extérieurs, soit un total de 61 166 dossiers instruits.

L'ensemble de ces éléments, pour importants qu'ils soient, ne sauraient toutefois fonder une action efficace sans le corollaire d'un effort budgétaire soutenu.

Or l'effort du ministère délégué aux anciens combattants est constant depuis plusieurs années maintenant, pour abonder les crédits dits « sociaux » de l'ONAC. Dès le projet de loi de finances pour 2004, une revalorisation des crédits avait permis de pérenniser une mesure déjà introduite l'année précédente ; dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits, alors inscrits à l'article 10 du chapitre 46-51 consacré aux dépenses sociales de l'ONAC, étaient en augmentation de 3,83 %, augmentation représentant 465 000 euros, pour un total de la subvention de l'État au profit des dépenses sociales de l'ONAC porté ainsi à 12,6 millions d'euros ; dans le projet de loi de finances pour 2006, a été prévue une nouvelle augmentation, de 3,97 %, soit une somme de 500 000 euros pour un total porté à 13,1 millions d'euros ; enfin, dans le présent projet de loi de finances pour 2007, les crédits sociaux de l'ONAC ont encore augmenté de 500 000 euros, soit une hausse de 3,82 %, pour un total désormais établi à 13,6 millions d'euros.

Cette politique doit être soulignée car elle est conforme à une certaine orthodoxie budgétaire : la définition de priorités clairement établies, l'attribution, avec constance, des moyens correspondants, en augmentation dans la durée. Loin des effets d'annonce d'un jour, ces mesures traduisent le souci d'une action de fond : depuis 2002, cette dotation au profit des dépenses sociales de l'ONAC a augmenté de 28 %.

Ces crédits ont permis le maintien à un haut niveau de l'activité de solidarité de l'ONAC, telle que l'on peut la chiffrer à la fois en nombre d'interventions sociales (nombre chaque année supérieur à 40 000 depuis 2001) et en millions d'euros (montant chaque année supérieur à 10 millions d'euros depuis 2001).

Concernant le projet de loi de finances pour 2007, les services du ministère délégué aux anciens combattants exposent ainsi les objectifs poursuivis : *« Le vieillissement de la population et l'allongement de la durée de vie nécessiteront, en 2007, un effort accru de l'ONAC en vue de permettre aux ressortissants âgés d'améliorer leurs conditions de vie et de maintien à domicile en complément des dispositifs existants. En particulier, le nombre de veuves ressortissantes de l'ONAC âgées de 75 ans ou plus était estimé en 2005 à 950 000 environ, dont les deux tiers vivant seules. Ce chiffre est appelé à augmenter inéluctablement, avec des difficultés fréquentes liées à l'isolement, à la diminution des ressources après le décès du conjoint, et à l'accroissement des dépenses de santé et d'aide à domicile ».*

Les mêmes services ajoutent : *« L'augmentation de 500 000 euros prévue au budget social de l'ONAC en 2007 lui permettra d'intervenir davantage et plus efficacement en faveur de cette population. Son soutien pourra prendre la forme d'actions ponctuelles, telles que des participations aux frais d'obsèques du conjoint, aux dépenses de santé non prises en charge par les assurances sociales, ou aux frais d'adaptation du logement en fonction du vieillissement ou du handicap. Cependant l'axe essentiel restera le développement des services à la personne [comme en 2006] : les participations financières allouées à ce titre*

concerneront principalement les frais d'aide ménagère, de portage de repas, ainsi que de télésurveillance des ressortissants âgés et/ou dépendants ».

b) La politique de la mémoire

Évoquer la mission de mémoire de l'ONAC, c'est d'abord une invitation à revenir à la source de cette mission, qui n'est pas la plus ancienne. Certes, dès l'origine, l'Office attribue des titres ou verse des aides, ce qui participe de la démarche de mémoire. Mais il s'agit plus précisément alors de reconnaissance, voire de souvenir. Or si le souvenir est légitimement axé sur le passé, la mémoire est davantage tournée vers l'avenir. Au lendemain des conflits, le souvenir prédomine. La mémoire exige, elle, un travail qui nécessite du temps ⁽¹⁾.

En fait, la politique de mémoire n'apparaît réellement que dans les années 1980. Cette politique est prise en charge par un certain nombre d'acteurs. Le Haut conseil de la mémoire combattante, placé auprès du Président de la République, est chargé de donner l'impulsion en établissant pour chaque année le programme des actions de mémoire principales à mettre en œuvre. Le ministère délégué aux anciens combattants assure le secrétariat du Haut conseil et, de ce fait, occupe une place importante dans la mise en œuvre de cette politique. Mais la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense veille également à son application.

Jusqu'en 2003, il existait une double compétence de la politique de mémoire au plan local, confiée à la fois aux directions départementales du ministère de la défense et aux directions départementales de l'ONAC. Mais depuis cette date, l'ONAC est désormais seul responsable de la politique de mémoire au plan local, trente-quatre postes budgétaires ayant été supprimés au sein des directions départementales du ministère de la défense.

C'est donc fortes de cette nouvelle légitimité que les directions départementales assurent la mise en œuvre des grands axes de la politique de mémoire établis par le Haut conseil, en assurant la préservation des sites et la transmission des valeurs propres au monde combattant, par la mise en œuvre d'une multitude d'actions qui font la richesse de cette politique.

Il convient de souligner que les services départementaux, s'ils mettent en œuvre une politique décidée au niveau national, disposent cependant d'une certaine marge de manœuvre au niveau départemental, cette politique locale étant menée le plus souvent en étroite concertation avec le monde associatif.

En pratique, au sein des directions départementales ont été embauchés des « délégués à la mémoire combattante », jeunes licenciés d'histoire âgés en général d'une trentaine d'années. Recrutés à partir de 1998 dans le cadre du dispositif « emplois jeunes », ces délégués font progressivement l'objet de contrats. Selon

(1) Voir sur l'ensemble de cette analyse les développements qui y sont consacrés dans l'ouvrage anniversaire de l'ONAC précité.

les informations transmises par les services du ministère délégué aux anciens combattants, « en 2007, l'ONAC poursuivra la contractualisation de l'ensemble des délégués à la mémoire combattante (...). Les premiers contrats signés à partir de 2003 auront déjà été renouvelés ». En 2005, 12 postes de délégués à la mémoire combattante ont été créés (dont 3 par recrutement externe).

Les années 2004, 2005 et 2006 ont été des années riches pour la célébration de la mémoire. Il n'est pas possible de revenir dans le présent avis sur l'ensemble des manifestations qui ont ponctué ces années, sinon pour rappeler les célébrations récentes du 90^e anniversaire des combats de 1915, le 60^e anniversaire de la victoire des alliés, le 60^e anniversaire de la libération des camps de concentration ou encore le 60^e anniversaire du retour des prisonniers de guerre. Par ailleurs, des actions pédagogiques et culturelles multiples ont été conduites (rencontres inter-générationnelles, concours, conférences ou encore randonnées de mémoire). Le travail sur le recueil des témoignages d'anciens combattants a été poursuivi, de même que les opérations de préservation ou d'accessibilité des archives.

Il convient de relever une spécificité à laquelle l'ONAC est très attaché : la présence des porte-drapeaux lors des diverses journées commémoratives. Les porte-drapeaux ont été créés en 1961 et 89 791 diplômes ont été décernés depuis cette date, dont 3 278 en 2005.

Si la politique de la mémoire a été comme portée par ces années de commémoration, qu'en sera-t-il dans les années à venir, même s'il est vrai que 2007 sera encore l'année de la commémoration du 90^e anniversaire de l'offensive du Chemin des Dames, de la bataille de Vimy ou encore de l'entrée en guerre des États-Unis ? Cette dynamique ne risque-t-elle pas de s'essouffler ?

Le rapporteur a eu l'occasion de poser ces questions lors des auditions. Il s'avère que les associations, à la fois, se félicitent de manière unanime des réalisations des dernières années, et ne sont pas inquiètes pour l'avenir car elles considèrent, en substance, que de bonnes habitudes ont été prises. Le programme des priorités pour l'année 2007 l'atteste.

Pour l'année à venir en effet, les principales actions de mémoire qui seront conduites par l'ONAC sont les suivantes : le lancement d'un concours scolaire, « Les petits artistes de la mémoire, la Grande Guerre vue par les enfants » ; l'organisation, à l'occasion du concours national de la résistance et de la déportation, de rencontres entre les jeunes et les acteurs de la Seconde Guerre mondiale ; la réalisation d'une exposition nationale sur la guerre d'Indochine ; la poursuite de la collecte des témoignages oraux des anciens combattants de la guerre d'Algérie, initiée dès 2004 ; la rencontre des délégués à la mémoire combattante avec leurs homologues allemands ou polonais de manière à dégager des axes de coopération européens, dans le cadre du développement d'une « mémoire partagée ». En outre, les engagements budgétaires en matière de

politique de mémoire connaissent une évolution positive depuis le début de la législature, conformément au tableau présenté ci-après.

Évolution des budgets de l'ONAC consacrés à la politique de mémoire

(en euros)

| Exercice | Subvention de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives* | Dotation de l'oeuvre nationale du Bleuets de France** | Subventions des collectivités locales | Produits des dons et legs | TOTAL |
|----------|--|---|---------------------------------------|---------------------------|---------|
| 2001 | 228 673 | 65 553 | 34 343 | 23 348 | 351 917 |
| 2002 | 201 032 | 163 015 | 102 551 | 17 772 | 484 370 |
| 2003 | 263 779 | 220 541 | 54 075 | 52 956 | 591 351 |
| 2004 | 200 910 | 243 160 | 108 376 | 58 463 | 610 909 |
| 2005 | 232 500 | 267 570 | 90 216 | 69 117 | 659 403 |

Source : rapport d'activité de l'ONAC pour 2005.

* En application du protocole d'accord signé avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense le 6 juin 2001.

** En application de la décision du 5 mars 2002 du Collège de l'oeuvre nationale du Bleuets de France.

Mais de même que l'analyse de l'action de solidarité de l'ONAC ne peut s'accommoder d'éléments purement factuels, de même la politique de mémoire – avant tout politique de proximité – ne se laisse apprécier qu'à l'aune des actions menées dans les différentes directions départementales. Le rapporteur a eu l'occasion d'en prendre la mesure au cours de ses déplacements sur le terrain.

La politique de mémoire au quotidien : l'exemple ordinaire et extraordinaire du département de l'Aisne

Le délégué à la mémoire combattante de la direction départementale de l'ONAC de l'Aisne exerce une fonction de veille sur le millier de monuments aux morts qui ont été érigés le long du Chemin des Dames, monuments qui le plus souvent n'ont pas le caractère national et dépendent d'associations, voire de particuliers. Seule l'action de l'ONAC, en partenariat avec le monde associatif (le Souvenir français par exemple) ainsi qu'avec l'armée, permet l'entretien de ces monuments, donc la conservation de la mémoire, au travers de tâches multiples : travail de recherche sur les descendants pour mettre à jour certaines plaques nécrologiques, travail sur la visibilité des monuments, réfections diverses. Tous les moyens sont bons, et même, dans certains cas, selon l'expression du délégué à la mémoire combattante, « la débrouille ». Par ailleurs, le délégué à la mémoire combattante prend part à l'organisation des visites des établissements scolaires sur le site du Chemin des Dames.

Autre exemple de la nécessité de la présence de l'ONAC sur le terrain, l'aménagement d'une « deux fois deux voies » de Paris à Laon, dont l'achèvement est prévu pour 2008. Grâce à l'action de l'ONAC, un monument aux morts, dit « monument aux Crapouillots », a pu être intégré au site, sur une aire aménagée à cet effet, de même que d'autres monuments de taille plus réduite, rassemblés en un « jardin de mémoire » sur le même lieu. L'État a financé l'ensemble de ce chantier, mais l'ONAC a assuré la surveillance du déplacement des monuments, les travaux de nettoyage du site, la mission de conseil afférente à ces opérations, qui n'auraient pu être mises en œuvre sinon.

Ces exemples montrent l'importance du travail de proximité de la direction départementale, qui devient d'une certaine manière une forme de « conscience » de représentation des intérêts du monde combattant, pour reprendre l'expression du directeur départemental, selon lequel en outre « tout cela aurait disparu sinon ».

B. L'ONAC DE DEMAIN CONFRONTÉ AUX GRANDS ENJEUX DU MONDE COMBATTANT EN PARTICULIER ET DE LA SOCIÉTÉ EN GÉNÉRAL

Une chose pour l'ONAC était de traverser le XX^e siècle, une autre est pour l'Office de s'adapter aux évolutions de demain ... et d'après-demain.

1. Une action pluridisciplinaire au cœur des enjeux contemporains

a) Une implication toujours renouvelée dans les actions de solidarité

En matière de solidarité, l'exemple des veuves illustre la modernité de l'action de l'ONAC. Il s'agit en effet d'un dossier correspondant à une préoccupation qui dépasse le seul monde combattant, à savoir le vieillissement de la population.

Certes, l'action sociale de l'ONAC en faveur des veuves est traditionnelle, qu'il s'agisse des veuves de guerre, des veuves d'anciens combattants ou encore des veuves de bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Cette action augmente depuis quelques années, dans la mesure où, de 1998 à aujourd'hui, le nombre d'interventions en faveur des veuves a été multiplié par 2,8 et le montant des aides par 3,2.

Or les besoins vont aller croissants. Anticipant cette évolution, le Parlement a adopté dans la loi de finances pour 2004 un article 122 prévoyant la remise par le gouvernement au Parlement d'un rapport, avant le 1^{er} juillet 2004, qui répertorient le nombre des anciens combattants et des veuves d'anciens combattants âgés de plus de soixante ans, dont les ressources sont inférieures au salaire minimum de croissance. Ce rapport a été rendu public au mois de septembre 2004, mais concluait à l'impossibilité matérielle de procéder à de telles évaluations.

En définitive, c'est un groupe de travail associant les associations, des membres des deux assemblées parlementaires et des représentants de l'administration, qui a été mis en place au printemps 2006 pour répondre à cette demande.

Le rapporteur, très attentif à cette préoccupation, a demandé aux services du ministère délégué aux anciens combattants un bilan détaillé des conclusions pouvant être dégagées de ce groupe de travail, qui s'est réuni trois fois jusqu'ici. Une première analyse a pu être établie par les services de l'ONAC, à partir d'une base de données constituée d'éléments communiqués par 94 services départementaux et concernant 8 651 veuves, qu'il paraît intéressant de

retranscrire, étant donné le nombre peu élevé d'informations disponibles à ce jour sur cette question.

L'analyse du niveau des ressources montre que la moyenne nationale des revenus annuels des veuves s'élève à 11 397 euros, la moyenne mensuelle atteignant 950 euros ; 14,92 % de l'effectif, soit 1 291 veuves, disposent de revenus inférieurs au minimum vieillesse ; 56,24 % des veuves recensées, soit 4 865 d'entre elles, disposent de revenus supérieurs au minimum vieillesse mais inférieurs au SMIC. Enfin, 28,84 % d'entre elles disposent de revenus supérieurs au SMIC.

Le tableau présenté ci-après résume ces résultats.

Bilan du niveau de revenu des veuves

| Nombre de veuves | Revenus annuels compris entre (en euros) | | Revenus mensuels compris entre (en euros) | | Pourcentage sur le total de veuves |
|------------------|---|--------|--|-------|---------------------------------------|
| | | | | | |
| 1 291 | 1 260 | 7 323 | 105 | 610 | 14,92 % |
| 4 865 | 7 324 | 13 020 | 611 | 1 085 | 56,24 % |
| 1 047 | 13 021 | 15 000 | 1 086 | 1 250 | 12,10 % |
| 1 066 | 15 001 | 20 000 | 1 251 | 1 666 | 12,32 % |
| 286 | 20 001 | 25 000 | 1 667 | 2 080 | 3,31 % |
| 96 | plus de 25 000 | | plus de 2081 | | 1,11 % |

Source : ministère délégué aux anciens combattants.

L'analyse par catégorie de veuves et par tranche d'âge de l'effectif des 1 291 veuves disposant de revenus inférieurs au minimum vieillesse est elle aussi riche d'enseignements. Cet effectif représente 14,92 % du total. L'âge moyen est de 73,5 ans. La moyenne des revenus annuels s'établit à 5 966 euros, la moyenne mensuelle à 497 euros.

Les deux tableaux présentés ci-après résument ces principaux résultats.

***Montant moyen des revenus des veuves
par catégorie de veuves***

| Catégorie | Nombre | Pourcentage sur l'effectif total | Âge moyen | Montant moyen des revenus | |
|------------------------------|--------------|-------------------------------------|-------------|---------------------------|------------------|
| | | | | annuels | mensuels |
| Veuves d'anciens combattants | 1 183 | 91,63 % | 73,7 | 5 964 euros | 497 euros |
| Veuves de guerre | 18 | 1,39 % | 70,4 | 5 793 euros | 483 euros |
| Autres veuves | 90 | 6,97 % | 72,0 | 6 023 euros | 502 euros |
| Total | 1 291 | 100,00 % | 73,5 | 5 966 euros | 497 euros |

Source : ministère délégué aux anciens combattants.

**Montant moyen des revenus des veuves
par tranche d'âge des veuves**

| Tranche d'âge | Moyenne des revenus | | mensuels | Revenus annuels | | écart type |
|----------------|---------------------|-------------|-----------|-----------------|-------------|------------|
| | effectif | annuels | | minimum | maximum | |
| de 60 à 64 ans | 292 | 5 879 euros | 490 euros | 1 260 euros | 7 320 euros | 1264 |
| de 65 à 70 ans | 293 | 5 915 euros | 493 euros | 1 284 euros | 7 320 euros | 1413 |
| de 71 à 75 ans | 180 | 5 818 euros | 485 euros | 1 283 euros | 7 320 euros | 1541 |
| de 76 à 80 ans | 173 | 5 996 euros | 500 euros | 1 260 euros | 7 320 euros | 1519 |
| de 81 à 85 ans | 190 | 6 122 euros | 510 euros | 1 932 euros | 7 320 euros | 1379 |
| de 86 à 90 ans | 93 | 6 028 euros | 502 euros | 1 632 euros | 7 320 euros | 1418 |
| plus de 91 ans | 70 | 6 344 euros | 529 euros | 2 280 euros | 7 320 euros | 1085 |
| total | 1 291 | 5 966 euros | 497 euros | 1 260 euros | 7 320 euros | 1400 |

Source : ministère délégué aux anciens combattants.

Il convient de saluer l'existence de ces premiers éléments de diagnostic, attendus depuis un certain temps. Naturellement, passé le diagnostic doit intervenir la prise de décision, et le rapporteur souhaite que le gouvernement puisse saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour annoncer de premières mesures concrètes en faveur des veuves d'anciens combattants. Une chose est sûre, avec un tel travail, l'ONAC se retrouve au cœur des préoccupations sociales modernes.

Le développement de la coopération internationale, récemment avec le Timor oriental par exemple, constitue un autre exemple de l'émergence d'une nouvelle dimension de la solidarité mise en œuvre par l'ONAC aujourd'hui : ainsi l'ONAC peut-il apporter son expertise au profit de projets de développement des pays en sortie de crise.

b) Le rôle des écoles de reconversion professionnelle dans les parcours vers l'emploi

On ignore trop souvent l'existence des écoles de reconversion professionnelle (ERP) de l'ONAC, qui font toutefois partie intégrante de la mission de l'office, et ce dès l'origine, puisque c'est l'urgence à reconstruire physiquement et moralement les « gueules cassées », en organisant leur réinsertion dans la société, qui a placé la gestion de ces écoles parmi les priorités de l'office ⁽¹⁾.

Elles témoignent à elles seules de la capacité d'adaptation de l'ONAC, puisque, créées en 1914 au profit des seuls invalides de guerre, elles ont été progressivement ouvertes aux mutilés du travail (en 1924), aux travailleurs handicapés (en 1962), aux agriculteurs en reconversion (dans les années 1960), aux enfants de harkis (de 1989 à 2001) et à l'ensemble des militaires en reconversion.

(1) Voir sur cette question l'ouvrage anniversaire de l'ONAC précité, en cours de publication.

Au total, ces neuf écoles ⁽¹⁾ permettent l'accès à plus de cinquante métiers, avec un taux impressionnant de 86 % de réussite en moyenne aux examens (87,7 % en 2005), les ERP proposant des formations conduisant pour la plupart à des diplômes de l'éducation nationale et des titres d'autres ministères.

Les stagiaires accueillis sont pour la très grande majorité des stagiaires dits « COTOREP », orientés par ces commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel. Pour le reste, les ERP accueillent également quelques stagiaires militaires ou relevant du code des pensions militaires et d'invalidité.

En phase avec les évolutions les plus récentes, les ERP ont recours aux méthodes modernes de validation des acquis de l'expérience (VAE) et ont aussi permis l'amélioration de l'accès des travailleurs handicapés aux trois fonctions publiques.

Lors de son déplacement à l'école de reconversion professionnelle Jean-Janvier de Rennes, le rapporteur a pu mesurer la qualité des formations ainsi proposées. Dans cet établissement de 55 emplois équivalents temps plein, accueillant 323 stagiaires en reconversion, pour un budget annuel de 3 millions d'euros, les formations sont à la fois diplômantes et qualifiantes.

À titre d'exemple, une formation au baccalauréat professionnel technicien du bâtiment « études et économie » (TBEE), sur deux années, conduit à des résultats à hauteur de 100 % et assure un accès à l'emploi grâce à de nombreux partenariats conclus avec les entreprises. Les stagiaires ont, il est vrai, un passé professionnel qui en fait un public sensible aux réalités du terrain. D'origines géographiques très diverses, ces stagiaires, à la suite de leur handicap, sont conduits à envisager un changement de profession.

De même, dans la section informatique, la préparation du bac professionnel « Microinformatique et réseaux : installation et maintenance » connaît un taux de réussite au diplôme de 100 % et constitue une voie d'accès à l'emploi privilégiée.

Autre exemple, la section décoration, qui prépare au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) signalétique, enseignes et décoration, grâce à un atelier assurant l'accès à des techniques à la fois traditionnelles et modernes, au moyen d'équipements très divers et riches, et en partenariat avec des entreprises constituant de « vrais » clients. Cette formation est unique en son genre en France aujourd'hui.

Mais l'ERP de Rennes a aussi su se moderniser tout récemment grâce à sa participation à la « Bataille pour l'emploi », en accueillant des stagiaires orientés par des missions locales pour des formations de courte durée, qui bénéficient du parrainage d'anciens combattants.

(1) Dispersées sur l'ensemble du territoire national à : Muret (31), Bordeaux (33), Rennes (35), Metz (57), Roubaix (59), Lyon (69), Oissel (76), Limoges (87) et Soisy-sur-Seine (91).

Le monde combattant dans la « bataille pour l'emploi »

L'action du monde combattant dans la « bataille pour l'emploi » remonte à l'été 2005. Dans une communication publique de septembre 2005, le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra, a exposé les grandes lignes du « plan d'action du monde combattant pour l'emploi », élaboré en concertation avec les associations d'anciens combattants, dont les maîtres mots sont : tutorat, formation et recrutement et qui prévoit un certain nombre de mesures concrètes : l'accueil par les écoles de reconversion de l'ONAC de personnes à la recherche d'un emploi ; le recrutement en contrat d'avenir et en contrat d'accompagnement dans l'emploi de jeunes par les structures publiques du monde combattant et les associations ; le développement d'emplois d'aides à la personne pour les ressortissants âgés et démunis.

Le 13 juin 2006, le ministre délégué aux anciens combattants, le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et la présidente du Conseil national des missions locales ont conclu une convention de partenariat favorisant le parrainage par des anciens combattants de jeunes accueillis par le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Cet accord offre la possibilité à une partie des 180 000 jeunes bénéficiaires du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) d'être parrainés par des anciens combattants.

Par cet accord, les jeunes pourront en outre acquérir une formation diplômante ou une qualification reconnue dans l'une des neuf écoles de formation professionnelle de l'ONAC. Ce parrainage s'inscrit dans les dispositifs dédiés au parrainage du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, financés en 2006 à hauteur de 3,9 millions d'euros.

Lors de son déplacement à l'école de reconversion professionnelle (ERP) de Rennes, le rapporteur a pu prendre la mesure de l'expérience véritablement innovante que constitue la mise en place de ces formations.

En cinq semaines, des demandeurs d'emploi ou des jeunes sans qualification ont, depuis la rentrée 2005, la possibilité de préparer un diplôme d'agent de sécurité incendie. L'ERP de Rennes a été la première école de l'ONAC à s'engager dans cette voie. Au total, une centaine de personnes auront ainsi été formées sur l'année 2006, chaque stage permettant l'accueil d'environ douze personnes. La formation comprend deux parties : l'une relative à l'activité d'agent de sécurité, l'autre, complémentaire et plus technique, concernant l'activité d'agent de sécurité incendie.

Comme l'a souligné le formateur présent, l'intérêt de la formation est multiple : celle-ci permet, à 100 % – taux assez unique pour être souligné –, le placement des jeunes ; la formation revêt une dimension technique mais également éthique ou déontologique, nécessité pour des personnes appelées à exercer des responsabilités non négligeables ; les métiers qui pourront être ainsi pratiqués laissent ouvertes des possibilités de promotion professionnelle à terme ; et, bien sûr, chaque stagiaire est pris en charge par un tuteur, ancien combattant.

c) Une démarche de qualité poursuivie dans les maisons de retraite

L'hébergement des personnes âgées correspond à une autre mission traditionnelle de l'ONAC dont on est parfois tenté d'oublier l'ancienneté. En effet,

les neuf maisons de retraite de l'ONAC ⁽¹⁾ sont les héritières des foyers qui avaient été créés dès 1918 au profit des poilus et de leurs veuves. Ces foyers s'étaient développés en particulier dans l'entre-deux guerres, au profit des plus démunis.

Ces maisons ont certes dû s'adapter aux évolutions des lois et règlements en matière médico-sociale. À titre d'exemple, il convient de noter que de 1998 à 2002, six maisons de retraite ont été fermées du fait à la fois de leur non-conformité aux nouvelles normes réglementaires et du caractère excessif des investissements qui auraient dû être réalisés pour assurer une mise aux normes. Pour 2007 sont notamment prévues la réhabilitation des maisons de retraite de Anse dans le Rhône et du Theil-de-Bretagne, ainsi que la construction d'une nouvelle résidence sur le terrain de l'école de reconversion professionnelle de Rennes.

Cette évolution a été permise par la signature de conventions tripartites passées entre chaque maison de retraite, les conseils généraux concernés et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. La mise en oeuvre de chacune de ces conventions a conduit à la transformation des maisons de retraite en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Au 31 décembre 2005, la capacité d'accueil des neuf maisons de retraite est de 659 lits, le taux global d'occupation atteignant 91,10 %.

***La maison de retraite de Boulogne-Billancourt :
de la signature des conventions tripartites à l'élaboration d'un cadre de vie privilégié***

Le déplacement du rapporteur sur le site de la maison de retraite de Boulogne-Billancourt lui a permis de retrouver, in situ, les caractéristiques principales des établissements. Cet établissement accueille environ 90 personnes, sélectionnées en fonction de leur dossier médical. La moyenne d'âge y est aujourd'hui de 86 ans. Un médecin y travaille à mi-temps et six infirmières à temps complet. Les pensionnaires sont issus pour la plupart de la région parisienne.

Selon le directeur, cet établissement se distingue d'autres établissements « de droit commun » par son moindre coût, qui résulte directement de la signature de la convention tripartite, et qui correspond à la vocation sociale de l'ONAC. Par ailleurs, il se caractérise par le confort qu'il offre aux pensionnaires (présence d'un jardin classé, salles climatisées, bibliothèque, etc.).

Aujourd'hui, trois chantiers principaux sont ouverts : un chantier architectural, qui tend à assurer l'adaptation de certaines infrastructures au profit des personnes invalides ; le développement de l'animation, grâce au recrutement d'une animatrice et à la visite régulière d'intervenants extérieurs (deux à trois fois par semaine) ; le lancement de l'élaboration d'un projet d'établissement, destiné à améliorer l'organisation globale de la maison de retraite.

(1) Les maisons sont localisées à : Saint-Gobain (02), Vence (06), Carignan (08), Beurecueil (13), Barbazan (31), le Theil de Bretagne (35), Anse (69), Boulogne-Billancourt (92) et Montmorency (95).

En dépit de ces progrès indéniables, l'offre que constituent les neuf maisons de retraite de l'ONAC ne peut suffire. C'est la raison pour laquelle a été établi le concept d'un réseau destiné à « exporter » la qualité des maisons de retraite de l'ONAC dans d'autres établissements de droit commun, *via* une politique de certification. On dénombre en effet fin 2005 plus de 2 millions de ressortissants de l'ONAC âgés de quatre-vingts ans ou plus. Ce principe a été consigné dans une « Charte du Bleuet de France », adoptée par le conseil d'administration national de l'ONAC le 23 novembre 1999.

Il est intéressant de relever qu'aux termes de cette charte, les établissements doivent certes constituer un lieu d'accueil privilégié des ressortissants de l'ONAC, mais doivent également être un « lieu de référence civique » (par la présence du drapeau national ou l'organisation de cérémonies) ainsi qu'un « lieu de mémoire » : d'une certaine manière, avec cette pratique se trouvent donc réunies deux des missions essentielles de l'ONAC aujourd'hui, la solidarité et la mémoire.

La pratique des certifications (on parle de « labellisation ») est mise en œuvre par une commission du label, qui a pour tâche de valider les propositions faites par les commissions départementales « mémoire et solidarité ». Six cérémonies de labellisation ont été organisées en 2005.

d) Une action de mémoire toujours modernisée

La politique de la mémoire fait elle aussi l'objet d'adaptations destinées à la rendre conforme aux enjeux de la modernité (*voir notamment en première partie le développement sur le concept de « mémoire partagée » ou le « tourisme de mémoire »*).

Les déplacements du rapporteur ont permis également de mettre en évidence cette réalité. C'est ainsi que la direction départementale de Rennes, aux côtés des actions traditionnelles de recherche individuelle sur la mémoire, du développement d'expositions ou encore de la sensibilisation des plus jeunes générations à la mémoire des grands conflits, participe activement, en collaboration avec la direction départementale du Morbihan, aux opérations d'enregistrement de témoignages de la guerre d'Algérie, par un travail à la fois historique et technique de grande ampleur. L'objectif global est celui d'une centaine d'enregistrements par département.

Par ailleurs, cette même direction participe à la mise en œuvre d'événements destinés à sensibiliser les plus jeunes générations à la mémoire du passé (organisation de veillées en mémoire de la déportation). À l'heure où l'évolution démographique conduit, nécessairement, à la diminution du nombre de témoins, ces actions ponctuelles revêtent une importance décisive en participant de la pérennisation de la mémoire.

2. La nécessité de poursuivre l'adaptation aux défis de demain

a) La pérennité de l'ONAC n'était pas assurée en 2002

Par-delà les adaptations déjà réalisées, la grande question, pour l'ONAC, reste celle de son avenir. Certains esprits chagrins seraient-ils tentés d'ajouter : encore et toujours ? Le rapporteur ne partage pas ce pessimisme car, si de nombreuses questions restent ouvertes, d'autres, il faut le reconnaître, ont été – en partie tout au moins – résolues.

Un retour sur un rapport sénatorial de 1999 l'atteste. Ce rapport d'information, établi par M. Jacques Baudot au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, était consacré aux activités de l'ONAC et intitulé : « *L'Office national des anciens combattants : réussir sa mutation au service du monde combattant* ».

Le constat qui y était fait alors – il y a donc sept ans – ne saurait en aucun cas être repris mot pour mot aujourd'hui. À titre d'exemple, relevons quelques expressions relevées au long du rapport : « *la nécessité de réformer l'ONAC* » ; « *une dérive financière inquiétante* » ; « *le déséquilibre des écoles de rééducation professionnelle* » ; « *la légitimité de l'office remise en cause* » ; « *une dualité secrétariat d'État/ONAC devenue illisible* » ; « *l'ambiguïté du rôle de l'ONAC* » ; « *une réforme qui est loin d'être achevée* » ; etc.

Naturellement, le même rapport mettait aussi en évidence les avancées indéniables réalisées. Néanmoins, ce constat (alors fort légitime) n'a plus cours aujourd'hui, tant les problématiques ont évolué. Au cours de ses déplacements et auditions, le rapporteur a longuement interrogé l'ensemble des acteurs du monde combattant, de manière à pouvoir dégager une problématique actuelle qui soit la plus en phase possible avec la situation réelle, objective, de l'office aujourd'hui.

b) Un bilan d'application 2003-2005 du contrat d'objectifs et de moyens satisfaisant

L'état des lieux est, à l'évidence, encourageant, comme le montre l'ensemble des développements qui précèdent.

En effet, en réponse à une interrogation du rapporteur, les services du ministère délégué aux anciens combattants ont rappelé que « *la pérennité de l'ONAC n'était pas assurée en 2002. C'est pour cette raison que le ministre des anciens combattants, par ailleurs président du conseil d'administration de l'ONAC, a engagé l'ONAC dans la passation d'un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2003-2007. Ce contrat a permis de mener à bien les réformes nécessaires à la survie de l'ONAC et de garantir ses sources de financement* ». Il s'agit d'un aspect capital que l'on doit impérativement garder à l'esprit. Ce faisant, l'ONAC s'est efforcé de rester fidèle à l'attitude qui, finalement, a toujours été la sienne depuis sa création, à savoir mener à bien, dans la mesure du possible, une certaine modernisation.

La modernisation entreprise dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens a avant tout affecté les moyens mis en œuvre à la direction générale ainsi que dans les services départementaux. Comme le notent les services du ministère, interrogés sur ce point par le rapporteur, « *l'action majeure a consisté à mettre en œuvre le contrat d'objectif et de moyens qui prévoit une réorientation des activités liées à la reconnaissance et la réparation (délivrances de cartes et titres) vers la politique de mémoire. Aussi le départ prévu de 277 personnels de catégorie C a-t-il été compensé par le recrutement de délégués à la mémoire, d'assistantes sociales et de personnels de catégorie B. Tout laisse à penser que, fin 2007, l'ONAC aura globalement mis en œuvre les principales orientations contenues dans le contrat d'objectifs et de moyens* ».

Il faut se souvenir en effet que le contrat d'objectifs et de moyens avait été signé entre l'ONAC et ses ministères de tutelle le 4 novembre 2002, pour une durée de cinq ans (du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007). Ce contrat prévoyait pour l'essentiel la mise en œuvre de deux mouvements d'effectifs opposés, mais complémentaires, à savoir la création de postes de 100 délégués à la mémoire combattante, 17 assistants de service social et 5 secrétaires administratifs, contre la suppression de postes de 4 directeurs, 6 conseillères techniques de service social et 277 agents de catégorie C.

c) Le développement d'outils budgétaire toujours plus modernes

Parallèlement à la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens, l'ONAC s'est doté de nombreux outils budgétaires modernes et a développé des procédures nouvelles :

– *La réorganisation profonde de la « chaîne financière » de l'ONAC*, pour reprendre l'expression des services du ministère, par la suppression progressive des régies d'avances et de recettes des services départementaux. En outre, l'ONAC a confié la gestion comptable des crédits à des pôles financiers interdépartementaux (P.F.I.), la décision d'ordonnancer une dépense, en particulier en matière d'aide sociale, restant du ressort de chaque directeur départemental. Selon les services du ministère, « *cette réorganisation est bien engagée et devrait s'achever au cours de l'année 2007 permettant ainsi une informatisation totale de la chaîne financière et comptable, gage de gains de productivité sur l'ensemble du processus de la dépense* ».

– *L'ouverture d'un site intranet* : la modernisation financière a en effet été rendue possible grâce à la mise en place d'un service informatique plus performant et d'une interconnexion de tous les sites déconcentrés par un service intranet donnant à chaque service et à chaque agent l'accès à une messagerie commune. En outre, un portail internet a été ouvert le 9 novembre 2005. À la fin du mois de juillet 2006, plus de 400.000 connexions avaient été enregistrées.

– *Le renouvellement du contrôle de gestion de l'ONAC* : l'ONAC dispose désormais d'outils permettant le suivi précis de l'activité de ses services, en

particulier grâce à la mise au point d'un indicateur dit ISONAC (ou indice synthétique de l'activité de l'ONAC) ainsi qu'à l'établissement d'une comptabilité analytique.

– *Le suivi de deux indicateurs de performance* dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, à savoir le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent affecté à cette activité, et la dépense moyenne par acte de solidarité.

– *La mise en œuvre de budgets annexes dans les maisons de retraite et écoles de reconversion professionnelle* : en effet, ces deux types d'établissements constituent des établissements sociaux et médico-sociaux, à ce titre soumis aux procédures budgétaires et comptables définies par la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 et le décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003. De ce fait, chacun des budgets de ces établissements a été constitué en budget dit « annexe », ces modifications étant intervenues à compter du 1^{er} janvier 2006 et devant se poursuivre jusqu'à l'ouverture du budget pour 2007. Chaque budget annexe comprend une présentation simplifiée des dépenses et des recettes, regroupées selon des « groupes fonctionnels » : dépenses afférentes à l'exploitation courante, au personnel et à la structure ; produits de la tarification, autres produits relatifs à l'exploitation et produits financiers et non encaissables.

3. Les scénarios de « sortie de contrat »

L'ONAC s'est, de fait, modernisé, en particulier par la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens conclu pour les années 2003 à 2007. Mais qu'en est-il aujourd'hui ? L'ONAC va-t-il mourir ? Il ressort en substance des différents entretiens que trois scénarios de « sortie de contrat » sont envisageables (*voir en annexe le schéma récapitulant ces différentes hypothèses*).

a) Premier scénario : la disparition de l'ONAC

Le premier scénario est aussi le plus radical. Il renvoie à la suppression pure et simple de l'ONAC. Ce scénario a directement été évoqué devant le rapporteur par l'une des personnalités rencontrées. Il semble intéressant de déterminer ce que recouvre exactement cette piste.

Supprimer l'ONAC, en effet, revient à supprimer un établissement public administratif, autrement dit à la fois un budget, des personnels et des missions. La suppression d'un budget ne pose par définition, en finances publiques, pas de réelles difficultés. La question de la suppression des personnels est différente, mais elle n'est pas capitale : en matière administrative, les reclassements sont possibles, en particulier par le biais des concours – mais pas uniquement – et il faut reconnaître que le contrat d'objectifs et de moyens mis en application de 2003 à 2007 a prévu la création de 122 postes et la suppression de 287 postes. Quant au sort des nombreuses associations parties prenantes au fonctionnement quotidien de l'établissement, celles-ci subsisteront en tout état de cause.

À l'évidence, c'est la question de la préservation des missions de l'ONAC qui est au cœur des débats. Or selon l'une des personnes interrogées par le rapporteur, aucune des missions de l'ONAC ne justifierait, à terme, sa pérennisation, dans la mesure où les missions qu'il exerce aujourd'hui pourront être prises en charge par d'autres opérateurs extérieurs : l'aide sociale peut en effet être assurée par tout service social, à commencer par un conseil général ; la mémoire est une mission dans laquelle interviennent déjà de nombreux organismes (Haut conseil de la mémoire combattante, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, collectivités locales, associations) et une restructuration devrait permettre de confier les tâches auparavant exercées par les directions départementales de l'ONAC aux autres intervenants déjà existants ; quant à la gestion de la reconnaissance, celle-ci devrait progressivement disparaître, pour des raisons démographiques aisées à percevoir.

On ne peut qu'être conscient de la révolution que représente un tel schéma. Mais il serait malhonnête de ne pas en faire état, car il est parfois esquissé. Pour autant, une politique volontariste ne peut se donner pour objectif ce scénario « radical ». L'ensemble des développements précédents ont en effet tenté de mettre en évidence la spécificité de l'ONAC, administration de proximité, en particulier en matière de solidarité et de mémoire. Aussi il paraît peu réaliste de retenir ce scénario.

b) Deuxième scénario : la continuité

La continuité (voire une certaine forme de « statu quo ») constituerait une deuxième hypothèse. L'ONAC existe bel et bien, fonctionne plutôt de manière de plus en plus efficace et rationnelle, en particulier grâce à l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens. Pourquoi, dès lors, vouloir changer les choses en profondeur ? Il conviendrait alors pour l'essentiel de continuer à appliquer le contrat existant jusqu'à la fin de l'année 2007, puis d'engager une réflexion à même de prolonger les efforts entrepris avec le premier contrat, éventuellement sous la forme de la conclusion d'un nouveau contrat.

C'est une voie qui semble avoir été empruntée ces derniers temps par le ministère délégué aux anciens combattants. Interrogés par le rapporteur sur les moyens prévus dans les prochaines années pour assurer la pérennisation de l'ONAC, les services du ministère ont en effet indiqué que « [s]'agissant plus particulièrement des services départementaux, l'ONAC a engagé une réflexion interne sur les missions de l'office, au-delà de 2007 et jusqu'en 2012 et le modèle d'organisation le plus efficient, ce qui pourrait éventuellement déboucher sur un deuxième contrat d'objectifs et de moyens ».

L'élaboration d'une telle démarche présente l'avantage du pragmatisme. Qu'est-ce en effet que la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens, sinon la possibilité, grâce à la signature d'une forme de « nouveau pacte fondateur », de répondre à des difficultés présentes en apportant des solutions concrètes ?

C'est cette même démarche pragmatique qui a été suivie par le ministère délégué aux anciens combattants s'agissant de la réorganisation des services départementaux de l'ONAC, en lien avec la réforme plus globale des services déconcentrés de l'État.

Comme l'ont indiqué les services du ministère au rapporteur, l'ONAC ne pouvait rester à l'écart de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, complétée par le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements : *« Dès lors qu'une certaine rationalisation permet localement de mutualiser certains moyens (locaux, accueil, communication, reprographie...), l'office a tout intérêt à y prendre part. Néanmoins aucune fusion n'est envisagée ni implicitement ni explicitement comme le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, l'avait précisé dans sa circulaire du 16 novembre 2004 ».*

À l'inverse, certains préfets ont proposé de confier à l'ONAC des activités nouvelles telles la prise en charge de la totalité du plan de suivi de la question des harkis, l'« activité décorations » ou encore l'organisation des cérémonies commémoratives. La direction générale de l'ONAC ne s'y est pas opposée dès lors que les moyens matériels, notamment en personnels, des directions départementales le permettaient. Néanmoins, la direction générale a conditionné l'attribution de ces nouvelles missions à la signature préalable d'une convention entre le préfet et le directeur du service départemental concerné, définissant les tâches nouvelles que ce dernier acceptait d'assurer. Ces accords sont tacitement reconductibles d'année en année. Les services du ministère précisent que *« si, faute de moyens, un service départemental de l'ONAC n'était plus en mesure d'assurer la totalité de ces activités nouvelles, il est évident qu'il se recentrerait sur les missions premières dévolues à l'établissement public ».*

Quels que soient les avantages de telles expériences, il convient d'éviter tout angélisme. En particulier, il existe un risque réel à vouloir faire de la signature d'un contrat une « solution miracle ». Par-delà en effet la dimension symbolique du contrat, l'exemple (incontestable) du contrat 2003-2007 montre qu'il porte pour beaucoup réforme des modalités de gestion de personnels et d'effectifs. Il s'agit donc de moyens, ce qui est nécessaire, mais un tel contrat ne doit pas pour autant méconnaître la seconde tâche qui lui est impartie, à savoir la définition des objectifs.

c) Troisième scénario : la transformation des missions de l'ONAC

C'est la raison pour laquelle il semble opportun, par quelques propositions, d'esquisser les lignes d'une troisième « sortie de contrat », qui n'est au reste pas incompatible avec la perspective éventuelle d'un nouveau contrat, mais qui s'en distingue en ce qu'elle anticipe sur des évolutions plus radicales.

Une première recommandation découle des développements précédents. Il semble essentiel de ne pas méconnaître la nécessité d'une réflexion aboutie sur les

objectifs. Trop souvent, l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens est centrée sur les moyens.

Dans cette perspective, il serait souhaitable que la réflexion actuellement entreprise par l'ONAC et le ministère sur l'éventualité d'un nouveau contrat soit rendue davantage publique et soit centrée sur la redéfinition plus profonde des objectifs de l'office. La tradition de secret, compréhensible au ministère de la défense s'agissant d'une activité régaliennne de l'État, n'est en revanche pas compatible avec la dimension à la fois moderne et sociale de la réflexion sur les missions de l'ONAC. Un groupe de travail se réunirait actuellement : il serait appréciable de pouvoir disposer de manière plus régulière des avancées de ses réflexions. Plus encore, pourquoi ne pas aller plus loin et envisager une consultation générale de l'ensemble des acteurs du monde combattant sur cette question majeure ?

En effet, si l'ONAC présente des spécificités évidentes, les missions qui sont les siennes ne peuvent en aucun cas être détachées de celles assurées par ailleurs par le ministère délégué aux anciens combattants et par l'ensemble des associations du monde combattant. Or l'attachement du monde combattant à l'ONAC est évidemment considérable et les anciens combattants peuvent être force de proposition pour l'avenir de l'ONAC (*voir en annexe des extraits de « paroles d'anciens combattants » sur l'ONAC*).

On ne peut reprendre dans les présents développements la discussion exhaustive de chacune de ces assertions ou propositions. L'une d'entre elles peut être soulignée, car elle a le mérite à la fois d'une certaine clairvoyance et du pragmatisme. Une possibilité d'avenir pour l'ONAC consisterait en effet à procéder à des modifications de structures, en fonction de deux missions de l'ONAC qui semblent devoir perdurer : la solidarité, du fait de l'action de proximité – irremplaçable – de l'office ; la mémoire.

De ce fait, pourquoi ne pas imaginer qu'à l'avenir, l'ONAC soit structuré en services départementaux composés : d'un service social, d'un bureau d'accueil pour l'orientation des anciens combattants et d'un service mémoire ? La représentation départementale est en effet absolument nécessaire, ne serait-ce qu'en raison de l'existence de nombreuses cérémonies locales.

Il reste qu'à plus long terme, on peut aller jusqu'à se demander si la mémoire ne sera pas appelée à rester l'unique mission de l'ONAC. La place de la réparation, et même de la solidarité, aura tendance à décroître avec la disparition des acteurs de l'histoire (en 2018, les ressortissants de l'ONAC seront 2,2 millions, dont seulement 1,2 million d'anciens combattants et 250 000 pensionnés de guerre) et la mission sociale de l'Office s'amenuisera. Mais la mémoire restera une mission capitale, au service de l'ensemble de la société.

Encore faudrait-il que l'ONAC soit mis en mesure de réaliser pleinement cette mission au service de la mémoire. D'une part, il serait utile que soient, dans

cette perspective, noués des partenariats avec l'Education nationale, sans qui l'ONAC ne pourra entièrement assumer cette fonction, notamment dans sa dimension de transmission de l'histoire. D'autre part, la question de l'évolution des moyens budgétaires de l'Office devra être posée.

En tout état de cause, faire de la mémoire la mission essentielle voire exclusive de l'ONAC, ne doit pas conduire à en faire un « guichet unique » de la mémoire. Si l'ONAC peut être appelé à assumer la seule politique de mémoire, l'intégralité de la politique de mémoire ne pourra jamais revenir à l'ONAC seul : ce serait créer un amalgame dangereux, pour la politique de la mémoire comme pour l'ONAC. À ces conditions, non, l'ONAC ne mourra pas.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de M. Marc Bernier, les crédits pour 2007 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », au cours de sa séance du mardi 7 novembre 2006.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a félicité le rapporteur d'avoir choisi de développer un thème clair et bien ciblé. Le taux de réponses au questionnaire adressé au ministère obtenues au 10 octobre – date butoir résultant de la loi organique relative aux lois de finances –, soit 98 %, doit également être salué. Enfin, le rappel, dans un encadré de l'avis, de l'origine à la fois patriotique et poétique du « Bleuet de France » est particulièrement bienvenu.

Mme Martine David a indiqué que son intervention se concentrera sur un seul point, la nécessité d'un engagement ferme du gouvernement en faveur de la création d'une allocation différentielle pour les conjoints survivants les plus démunis. Cette question a déjà été évoquée de nombreuses fois ; l'an dernier, le ministre délégué aux anciens combattants n'a pourtant pas semblé y être très sensible. C'est particulièrement regrettable, car il s'agit de femmes qui sont réellement dans des situations extrêmement difficiles. Le groupe socialiste dépose cette année un amendement affectant 20 millions d'euros au financement d'une telle mesure. Comme certains membres de la majorité présentent également un amendement dans ce sens, même si c'est pour un montant beaucoup plus modeste, à savoir 5 millions d'euros, il faut espérer une avancée. Cela démontre en tout état de cause – si besoin était – que la demande exprimée n'est pas incongrue et doit être étudiée avec attention.

M. Alain Néri a tout d'abord déclaré qu'un budget qui passe de 3,614 milliards d'euros en 2006 à 3,484 milliards en 2007 ne peut pas être présenté comme étant en augmentation : au contraire, il diminue de 3,58 % en euros courants, donc de 5,3 % en termes réels. Et si l'on raisonne par pensionné et par ressortissant, le budget apparaît aussi en baisse, contrairement à ce qu'indique le ministre.

Plusieurs graves problèmes, par ailleurs, ne sont toujours pas réglés :

– On ne peut naturellement que se féliciter de la mesure dite de « décrystallisation ». Mais il est tout de même regrettable qu'il ait fallu cinq ans et la projection d'un film devant le Président de la République pour que cette mesure soit prise. En effet, il faut rappeler qu'une commission présidée par M. Anicet Le Pors avait analysé le problème et dégagé les moyens nécessaires dès le début de l'année 2002. On peut aussi rappeler que la cristallisation initiale avait été effectuée en 1960 par un gouvernement de droite : voulait-on faire payer leur indépendance aux pays qui venaient d'y accéder ?

– S’agissant de la retraite du combattant, le gouvernement annonce une hausse de deux points d’indice de pension militaire d’invalidité, après une augmentation d’un point pour l’année 2006. Au total, sur la législature, le gain aura été de 0,8 point par an. On est très loin de l’engagement de la majorité actuelle, qui consistait à augmenter de quinze points d’indice le niveau de cette retraite. Le groupe socialiste défendra un amendement prévoyant une augmentation de onze points afin que cet engagement puisse être tenu.

– La question de l’allocation différentielle pour les veuves a déjà été évoquée : elle est évidemment très importante et il faut rappeler, à cet égard, que l’année dernière un amendement sur ce thème a été retiré en séance publique, après les engagements du ministre à traiter cette question.

– Il y a également un sujet que le rapporteur n’a pas évoqué, et pour cause : le ministre délégué aux anciens combattants n’aime pas en entendre parler. Mais les anciens combattants, de même que la représentation nationale, ont subi une véritable injure de la part du ministre, car il a menti sur ce point, à savoir la question de la « campagne double » ; il s’agit d’un véritable mensonge d’État. En effet, on sait qu’un rapport avait été demandé sur cette question à un inspecteur général des affaires sociales, M. Christian Gal, et que le gouvernement s’était engagé à transmettre ce rapport au Conseil d’État. Dès lors, chaque fois que l’on interrogeait le ministre sur ce dossier, il déclarait que le rapport avait été adressé à la Haute juridiction. Or il n’en était rien, comme l’a indiqué le vice-président du Conseil d’État quand il a été interrogé à ce sujet.

C’est pourquoi en cohérence avec la reconnaissance solennelle par le législateur de la guerre d’Algérie en tant que guerre, le groupe socialiste défendra un amendement afin que soit – enfin – financée l’attribution du bénéfice de la « campagne double » au profit des fonctionnaires anciens combattants d’Algérie, qui méritent d’être traités comme les vétérans des autres guerres.

– Pour ce qui est du plafond majorable de la rente mutualiste, la majorité socialiste l’avait porté à 115 points d’indice de pension militaire d’invalidité ; elle avait également décidé d’exprimer ce plafond en points d’indice et non en francs, afin qu’il puisse bénéficier de revalorisations automatiques. La majorité actuelle s’est engagée à le porter à 130 points. Le groupe socialiste présente donc un amendement assurant que soit atteint ce plafond.

– Il serait souhaitable que soit abaissé l’âge de jouissance de la demi-part fiscale supplémentaire, aujourd’hui réservée aux titulaires de la carte du combattant âgés d’au moins soixante-quinze ans, de façon à en faire bénéficier les anciens combattants titulaires de cette carte âgés de plus de soixante-dix ans.

– Le problème des orphelins de guerre doit être traité. La situation des orphelins des déportés a déjà été significativement améliorée : il reste maintenant à fournir un effort équivalent en faveur des orphelins des otages fusillés ou

massacrés sur le territoire national et des résistants tombés au combat les armes à la main durant la Seconde Guerre mondiale, en un souci d'équité.

– Tous les députés sont attachés à l'ONAC et à son rôle social. Il est donc très opportun que les crédits sociaux de l'ONAC soient augmentés, comme le prévoit ce projet de loi de finances pour 2007, à hauteur de 500 000 euros. Il est arrivé, les années précédentes, que ces suppléments de crédit soient budgétés au titre de la réserve parlementaire ; cette année, ils figurent dans le projet de loi de finances. L'essentiel est qu'ils augmentent, afin que la reconnaissance de la Nation puisse être ainsi exprimée envers les plus démunis.

– Un autre sujet important doit trouver une réponse définitive. Il s'agit de la consécration, au profit de la « troisième génération du feu » (les anciens combattants d'Algérie), d'une journée commémorative nationale pour les victimes de la guerre. Une date a certes déjà été fixée au 5 décembre, mais c'est la date du 19 mars – jour de l'entrée en vigueur du cessez-le-feu – qui s'impose. La date du 5 décembre semble en effet avoir été choisie par le ministre délégué aux anciens combattants comme au hasard, en partie pour des raisons liées aux disponibilités du Président de la République. Alors même que le Parlement a officiellement reconnu en 1999 que s'est bien déroulée en Algérie une guerre, les anciens combattants attendent encore une reconnaissance officielle fondée sur la seule date valable, celle du 19 mars.

– Doit également être évoquée la question des soldats morts en Algérie pour des raisons non directement liées au déroulement des combats, par exemple à l'occasion d'accidents. Ces personnes, dès lors qu'elles sont décédées pour la République, ont aussi le droit à être reconnues « mortes pour la France » et cette mention doit être apposée sur leur état civil.

– En raison des insuffisances du projet de loi de finances et, évidemment, tout particulièrement en raison de la diminution des crédits de cette mission, le groupe socialiste ne votera pas pour son adoption, sauf à ce que les amendements que ses commissaires présentent soient adoptés.

M. Georges Colombier a d'abord remercié le rapporteur pour la qualité de son travail. Au nombre des éléments positifs contenus dans ce budget et dans les précédents de la législature, il faut souligner l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant au profit des anciens combattants d'Afrique du Nord, qui remonte à la loi de finances pour 2004, ainsi que la revalorisation de deux points de la retraite du combattant résultant de la loi de finances pour 2006, cette dernière mesure étant attendue depuis 1978. Le niveau de la retraite du combattant sera en outre augmenté de deux nouveaux points d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} juillet 2007. De plus, il faut saluer la « décrystallisation » des pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant, un premier pas dans cette direction ayant été effectué dès 2002 par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Enfin, la croissance des crédits sociaux de l'ONAC est, à l'évidence, tout à fait opportune.

Cependant, force est de reconnaître que beaucoup de choses restent à faire pour que soient satisfaites les revendications légitimes des anciens combattants.

Ainsi, la situation des veuves d'anciens combattants mérite toute l'attention des pouvoirs publics. Lors de la discussion budgétaire de l'année dernière, le ministre avait demandé à M. Michel Bouvard de retirer un amendement sur ce sujet, en annonçant la mise en place d'un groupe de travail. Ce groupe de travail a effectivement été créé en mai 2006 et il a rendu ses conclusions le 19 octobre dernier. La présidente de ce groupe de travail, Mme Liliane Block, a précisé aujourd'hui, en remettant le rapport au ministre délégué aux anciens combattants, que deux solutions sont envisageables : soit la création d'une allocation différentielle universelle par la loi, soit l'affectation d'une partie des crédits sociaux de l'ONAC à l'amélioration de la situation de ces veuves. La première hypothèse semble difficile à mettre en œuvre en raison des contraintes du calendrier parlementaire d'ici la fin de la législature. En revanche, la seconde hypothèse présente l'avantage de la souplesse et permet, en outre, de renforcer le rôle institutionnel de l'ONAC. C'est pourquoi un amendement a été déposé de manière à favoriser la mise en œuvre de cette seconde hypothèse.

S'agissant de l'ONAC, **M. Georges Colombier** a rappelé qu'il est le représentant de l'Assemblée nationale à son conseil d'administration. Or, à l'occasion de la dernière réunion de ce conseil le 31 octobre dernier, le ministre délégué aux anciens combattants a annoncé la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens sur la période 2008-2012, les parlementaires comme les anciens combattants devant être associés à son élaboration. Un amendement visant à pérenniser l'ONAC a donc, dans cette même perspective, été déposé.

D'autres revendications du monde combattant sont légitimes et doivent être rappelées. Il s'agit notamment du relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste. Compte tenu de l'état des finances publiques, un amendement dans ce sens a été déposé mais qui se limite à une dépense supplémentaire de 4,45 millions d'euros, correspondant à une augmentation de deux points et demi de ce plafond.

Le rapport de M. Christian Gal sur le thème de la « campagne double » a été effectivement transmis avec retard au Conseil d'Etat et il serait bienvenu que le ministre fasse des annonces à ce propos.

S'agissant de la simplification du « rapport constant », réalisée il y a deux ans – ce qu'il faut saluer –, il convient également de veiller à ce que celle-ci ne se traduise pas par une hausse du coût de la vie qui serait supérieure à la revalorisation régulière du point de pension militaire d'invalidité.

D'autres revendications sont également à prendre en compte, qu'il s'agisse de la jouissance d'une demi-part fiscale supplémentaire au profit des titulaires de la carte du combattant dès l'âge de soixante-dix ans, de l'apposition de la mention « mort pour la France » sur l'état civil des anciens combattants décédés en Algérie dans le cadre d'accidents – qui n'étaient quand même pas là-bas en villégiature –,

de la question des modalités de l'indexation des pensions militaires d'invalidité ou encore de celle de l'indemnisation des personnes incorporées de force dans les formations paramilitaires *Reichsarbeitsdienst* et *Kriegshilfsdienst*.

Le cas des personnes ayant participé aux opérations extérieures – la quatrième génération du feu – doit aussi être étudié de près. Ces personnes se voient trop souvent refuser la qualité de combattants alors même qu'elles ont droit à la reconnaissance de la Nation.

Enfin, concernant la consécration de la date du 19 mars comme journée de commémoration pour les victimes de la guerre d'Algérie, cette question a été abordée lors du dernier congrès de la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA) à Lyon. Le ministre a dit comprendre le problème posé et il conviendra donc de l'interroger sur ce sujet au cours de la séance publique.

M. Bernard Perrut a relevé que l'attention portée par les parlementaires à ce budget révèle un attachement à ceux qui ont marqué l'Histoire, qui ont fait que l'Histoire est bien celle qu'elle a été et, évoquant une visite rendue à la « Maison du combattant » de sa circonscription, il a souligné l'accueil privilégié reçu par les anciens combattants et leurs ayants droit dans ces structures. Le thème du rapport – « *L'ONAC va-t-il mourir ?* » – est à dessein provocateur et ouvre sur une réelle réflexion ; dans le même temps, on ne peut oublier que l'ONAC est très utile partout sur le territoire français.

Il est absolument nécessaire de préserver la politique menée au profit de la mémoire – qui permet la mise en œuvre du « devoir de mémoire » –, afin de rappeler aux plus jeunes générations l'effort des plus anciens. De ce point de vue, les développements du rapport sur l'origine du « Bleuet de France » sont très éclairants.

Le concept de « tourisme de mémoire » doit en outre être développé et la politique budgétaire l'honorer à sa juste valeur : les moyens budgétaires existants sont en effet aujourd'hui trop souvent insuffisants pour maintenir en état les divers monuments et lieux de mémoire.

Enfin, les nombreuses et légitimes revendications du monde combattant doivent être prises en compte, à la fois dans leur permanence et dans leurs évolutions, en particulier la question de la revalorisation de la retraite des anciens combattants, celle de la nécessité d'une juste indexation du niveau des pensions militaires d'invalidité par rapport au niveau de vie et en fonction des différents conflits, celle du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant ou encore la question de l'assouplissement des conditions d'attribution d'une demi-part fiscale aux détenteurs de la carte du combattant. Sur l'ensemble de ces thèmes des efforts supplémentaires sont requis. Dans cette perspective, les amendements déposés par M. Georges Colombier méritent un soutien appuyé.

M. Jean-Paul Anciaux a souligné que le projet de loi de finances permet de prendre en compte un certain nombre des revendications du monde combattant, en particulier des personnes ayant combattu en Afrique du Nord. Quant aux trois amendements déposés par M. Georges Colombier, ils doivent être adoptés. Alors même que l'on sent une inquiétude diffuse concernant la question du devenir de l'ONAC – comme l'ont montré récemment des entretiens avec les représentants de la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA) –, le projet de budget permet de pérenniser l'action de cette institution au plan social, ce qui est tout à l'honneur du gouvernement. Cet office prend en effet en charge des fonctions essentielles et procède à bon escient à des prestations très individualisées.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a fourni les indications suivantes :

– Créer une allocation différentielle au profit des conjoints survivants des anciens combattants constitue une initiative bien évidemment fondée dans son principe, mais dont la mise en œuvre peut paraître un peu prématurée, compte tenu de la création d'un groupe de travail *ad hoc*, qui vient juste de remettre ses conclusions au ministre. Il faut noter en tout état de cause que l'ONAC dispose d'ores et déjà d'un certain nombre de crédits disponibles à cet effet, notamment grâce à l'augmentation de ses crédits sociaux par le présent projet de loi de finances et du fait de l'existence d'un « reliquat » remontant aux années précédentes.

– Le budget des anciens combattants envisagé en « valeur absolue » diminue en raison de l'évolution démographique, ce que personne ne conteste. Mais il est de même indéniable que la dotation moyenne par pensionné augmente dans le présent budget de 2,25 % par rapport à l'année précédente.

– Le projet de budget comporte des avancées significatives, telles la nouvelle revalorisation de deux points du niveau de la retraite du combattant, la « dé cristallisation » ou encore l'augmentation de 500 000 euros des crédits sociaux de l'ONAC. Vouloir tout obtenir la même année révélerait un comportement tout de même assez irresponsable.

– S'agissant de la campagne double, on ne peut que partager les opinions exprimées sur l'absence de publication du rapport de M. Christian Gal, le présent rapport soulignant expressément qu'il faut déplorer cette absence de publication. Pour autant, faute d'informations sur le nombre de personnes concernées, il est difficile de chiffrer l'impact des mesures qu'il conviendrait de prendre. Il reste que parler d'injures et de mensonges au sujet de ce dossier peut paraître excessif.

– Il faut garder à l'esprit que le plafond majorable de la rente mutualiste a déjà été augmenté il y a quatre ans et que l'on se doit de veiller au respect des équilibres budgétaires. Ainsi, l'adoption cumulée des amendements proposés par le groupe socialiste aurait pour effet de créer une dépense nouvelle de l'ordre de

500 millions d'euros, prélevés sur le programme « Liens entre la Nation et son armée », qui regroupe notamment les crédits de la journée d'appel de préparation à la défense, de la promotion et de la valorisation du patrimoine culturel ou encore de la communication et de la politique de la mémoire. En outre, il faut rappeler que le total des crédits de ce programme est, aux termes du présent projet de loi de finances, de l'ordre de 270 millions d'euros...

– Il ne semble pas opportun de revenir sur le choix de la date du 5 décembre, choix qui a déjà été l'objet de larges discussions et le plus à même de faire consensus.

– Il faut saluer le travail de représentation de l'Assemblée nationale à l'ONAC fait par M. Georges Colombier, qui de ce fait connaît particulièrement bien ce sujet. Le rôle social de l'ONAC doit bien sûr être souligné, et il convient de s'interroger sérieusement sur l'avenir de cette institution, à la veille de la fin du contrat d'objectifs et de moyens. Chacun a compris que l'ONAC n'est pas appelé à se « saborder ». Mais il sera très probablement conduit à endosser de nouvelles missions, en particulier en matière de politique de la mémoire et de mise en œuvre du devoir de mémoire. Il est important de réfléchir à ces questions dès aujourd'hui.

– Le titre choisi pour cet avis budgétaire est certes provocateur, mais cela correspond au souci de « booster » l'ONAC et le « Bleuets de France ». Concernant le bleuets, il est vrai que son histoire est tout à fait emblématique : il s'agit en effet de l'une des seules fleurs pouvant repousser sur un champ de bataille dévasté après un conflit, et ces fleurs étaient confectionnées artisanalement après les conflits par les mutilés de guerre, ce qui leur procurait un revenu complétant leur pension militaire d'invalidité. C'est pourquoi il serait bon que les députés puissent le porter cette année. Une proposition a d'ailleurs été faite au président de l'Assemblée nationale pour inviter l'ensemble des députés à arborer le bleuets lors de la séance de questions au Gouvernement de demain, au cours de laquelle devrait être posée une question sur l'avenir de l'ONAC.

– Il est vrai que les crédits consacrés au tourisme de mémoire sont insuffisants. Un déplacement dans l'Aisne a permis de constater que les quelque mille monuments aux morts qui sont érigés le long du « Chemin des Dames » sont entretenus souvent grâce à l'action d'équipes bénévoles et avec des moyens dont il faut bien reconnaître qu'ils sont, dans certains cas, de fortune.

Puis, la commission est passée à l'examen des amendements.

Article 34 – État B : Crédits du budget général

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à augmenter de 210 millions d'euros les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». **M. Alain Néri** a indiqué qu'il s'agit d'augmenter de onze points le niveau d'indice de pension

militaire d'invalidité de la retraite du combattant, afin de la porter de trente-sept à quarante-huit points et d'aider ainsi le gouvernement à tenir ses engagements.

Le rapporteur a convenu qu'il s'agit d'une réelle préoccupation du monde combattant mais a souligné que la demande est peu réaliste au regard des contraintes budgétaires actuelles. Il convient en outre de noter que le présent projet de loi de finances prévoit déjà la décristallisation, une augmentation des crédits sociaux de l'ONAC ainsi qu'une nouvelle revalorisation de la retraite du combattant.

M. Alain Néri a objecté qu'il aurait été possible de doser l'effort de revalorisation tout au long de la législature, à raison d'une augmentation de trois points chaque année : mais pour cela, il aurait effectivement fallu s'y prendre un peu plus tôt.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à augmenter de 210 millions d'euros les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

M. Alain Néri a précisé qu'il s'agit de revaloriser le montant du point de pension militaire d'invalidité en l'indexant sur l'évolution des traitements de la fonction publique, compte tenu des primes. Le mode de calcul des pensions militaires d'invalidité a fait subir une perte de pouvoir d'achat importante à leurs bénéficiaires ces dernières années. L'amendement remédie à cette injustice en instaurant un « véritable rapport constant ».

Le rapporteur a répondu que la question de la détermination de la valeur du point de pension militaire d'invalidité a déjà fait l'objet d'une réforme importante avec l'article 117 de la loi de finances pour 2005. Un amendement gouvernemental avait en effet simplifié considérablement la règle connue sous le nom de « rapport constant », au fondement de cette détermination. Il n'y a donc pas lieu de revenir sur cette réforme aujourd'hui.

M. Alain Néri a fait remarquer que l'indexation proposée intègre les primes, contrairement au dispositif prévu dans la loi de finances pour 2005 et que l'objectif visé par l'amendement n'est donc pas satisfait à ce jour.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à augmenter de 210 millions d'euros les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Mme Martine David a indiqué qu'il s'agit d'étendre le dispositif d'indemnisation des orphelins à tous les orphelins des otages fusillés ou massacrés sur le territoire national et des résistants tombés au combat les armes à la main durant la Seconde Guerre mondiale. Le dispositif d'indemnisation des orphelins des victimes d'actes accomplis durant la Seconde Guerre mondiale ayant déjà fait l'objet d'une extension de son périmètre, il s'agit d'une simple mesure de justice.

M. René Couanau, président, a déclaré défendre personnellement cette cause.

Le rapporteur a fait observer que cette matière est réglementaire. En outre, l'établissement du champ d'indemnisation des orphelins des victimes d'actes antisémites ou de barbarie a déjà fait l'objet, en 2000 et en 2004, d'études approfondies, notamment après avis du Conseil d'État. Il ne convient donc pas de revenir aujourd'hui sur la détermination des modalités de cette indemnisation, pour laquelle le budget prévoit déjà des crédits à hauteur de 150 millions d'euros. De plus, une telle révision pourrait générer des contentieux complémentaires, source de confusion et d'insatisfaction. Enfin, cet amendement est pour le moins curieux car, s'il était adopté, il ajouterait certes 210 millions d'euros au profit d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, mais il retrancherait dans le même temps cette somme au détriment de l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie.

Mme Martine David a répondu que le rejet de cet amendement reviendrait à maintenir une injustice et que le formalisme de la réponse du rapporteur est troublant au regard de l'importance de l'enjeu. La mesure est certes réglementaire mais il n'est pas sûr que ceux qui sollicitent les représentants de la Nation soient convaincus par l'argument faisant état de risques de contentieux ! Il est donc souhaitable que le ministre se prononce sur cette question en séance publique.

M. Alain Néri a confirmé qu'il s'agit là d'une simple mesure de justice au profit de différentes victimes de mêmes drames.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements visant à majorer les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » pour financer la création d'une allocation différentielle spécifique pour les veuves d'anciens combattants : le premier de M. Alain Néri, prévoit une majoration des crédits de 20 millions d'euros ; le second de M. Georges Colombier prévoit une majoration des crédits de 5 millions d'euros.

Mme Martine David a fait remarquer que le ministre a déjà reconnu la situation dégradée des conjoints survivants les plus démunis. Ce n'est que justice de ne pas se contenter de quelques millions d'euros résiduels – ce qui reviendrait à

faire l'aumône à ces personnes – pour faire avancer cette cause. Il faut œuvrer à la création d'une véritable allocation différentielle pour des personnes qui vivent souvent des situations dramatiques.

M. Georges Colombier a indiqué que son amendement ne poursuit pas tout à fait le même objectif puisqu'il ne renforce que de cinq millions d'euros – et non de vingt millions d'euros – les possibilités d'intervention du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Le groupe de travail mis en place par le gouvernement et présidé par Mme Liliane Block a remis ce jour son rapport à M. Hamlaoui Mékachéra, ministre délégué aux anciens combattants. L'ONAC va donc pouvoir être rapidement opérationnel et mettre en œuvre des mesures dès le second semestre 2007. L'essentiel est que cette allocation différentielle soit attribuée en 2007. Compte tenu des crédits déjà abondés et d'un démarrage prévisionnel au second semestre 2007, cinq millions d'euros devraient suffire dans un premier temps, l'essentiel étant d'amorcer le mouvement.

Le rapporteur a reconnu l'entière légitimité de l'amendement présenté par M. Georges Colombier. Les auditions et déplacements dans les directions départementales de l'ONAC ont confirmé que la question du sort des veuves d'anciens combattants est effectivement capitale aujourd'hui. Si l'annonce de la remise au ministre du rapport du groupe de travail sur cette question est une nouvelle qu'il faut saluer, la mesure proposée par M. Alain Néri reste prématurée dans la mesure où les conclusions du groupe de travail sont à peine connues. Du reste, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit déjà une augmentation des crédits sociaux, qui concerne bien sûr notamment les mesures en faveur des veuves les plus démunies, augmentation à laquelle il faut ajouter le reliquat de l'année dernière.

M. Georges Colombier a fait remarquer que l'adoption de l'amendement, par l'affectation de crédits au profit des veuves les plus démunies, a pour effet de réduire d'autant le prélèvement sur les crédits sociaux existants de l'ONAC et va donc dans le sens d'une économie.

Le rapporteur a indiqué être favorable à l'amendement de M. Georges Colombier, dans la mesure où le prélèvement réalisé sur le programme « Lien entre la Nation et son armée » est limité, et, partant, défavorable à l'amendement présenté par M. Alain Néri. Il conviendra toutefois d'interpeller le ministre en séance sur les conclusions du groupe de travail qui ont été rendues ce jour.

M. Alain Néri a regretté que le cadre fixé par la loi organique relative aux lois de finances rende nécessaire le prélèvement de crédits dans un autre programme, mais a souligné être en mesure de proposer un mode de financement alternatif. Ainsi, l'allocation qui, par le passé, avait été créée au profit des anciens combattants chômeurs comptant quarante annuités de cotisations à l'assurance vieillesse et âgés de moins de soixante-cinq ans est en train de disparaître car,

aujourd'hui, il n'y a presque plus d'anciens combattants d'Algérie de moins de soixante-cinq ans. Cela rend disponible une source de financement.

Mme Martine David a observé qu'il n'est pas juste de faire uniquement à l'opposition le reproche de diminuer les crédits du programme « Lien entre la Nation et son armée », dans la mesure où l'amendement de M. Georges Colombier s'expose à une critique similaire.

Le rapporteur a précisé que sa remarque vise les deux amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Alain Néri.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle a ensuite *adopté* l'amendement de M. Georges Colombier.

M. Alain Néri a regretté que ses collègues de la majorité n'aient pas fait un effort sur ce sujet.

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements visant à majorer les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » pour financer une hausse du plafond majorable de la rente mutualiste : le premier de M. Alain Néri prévoit une majoration des crédits de 60 millions d'euros ; le second de M. Georges Colombier prévoit une majoration des crédits de 4,45 millions d'euros.

Mme Hélène Mignon a précisé que l'amendement de M. Alain Néri vise à prévoir, enfin, un financement effectif de l'augmentation du niveau du plafond majorable de la rente mutualiste.

M. Georges Colombier a souligné que la logique de son amendement n'est pas contradictoire avec celle de l'amendement de ses collègues socialistes, mais qu'il serait déjà important, compte tenu du coût de cette revalorisation, de proposer, dans un premier temps, une revalorisation de 2,5 points, de manière à porter le niveau du plafond à 125 points d'indice de pension militaire d'invalidité. Cela correspond à une dépense estimée à 4,45 millions d'euros. Il s'agit là d'essayer d'avancer progressivement.

M. Alain Néri a indiqué comprendre la position de M. Georges Colombier mais lui a adressé la même remarque qu'au sujet de la retraite du combattant. Si l'effort avait été réalisé sur l'ensemble de la législature, comme cela avait été le cas avec la majorité précédente, il aurait été possible de limiter la portée de la présente demande de revalorisation.

Le rapporteur a souligné l'effort du gouvernement réalisé sur le niveau de la retraite du combattant. Il est vrai que le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant correspond à un réel enjeu, mais il faut aussi

garder à l'esprit l'augmentation de 7,5 points de ce plafond réalisée il y a quatre ans.

En outre, si l'ensemble des amendements présentés par les commissaires membres du groupe socialiste était adopté, ce serait plus de 500 millions d'euros qui seraient prélevés au détriment du programme « Lien entre la Nation et son armée », ce qui représente le double des crédits de ce programme ! Il est surprenant du reste d'envisager un prélèvement sur le programme « Lien entre la Nation et son armée » au détriment des crédits dédiés notamment à la politique de mémoire, alors que trop peu de mesures sont prises en faveur de la « majorité silencieuse », c'est-à-dire pour l'entretien des sépultures ou la construction et l'entretien des monuments et lieux commémoratifs. La proposition de M. Georges Colombier est toutefois assez raisonnable et n'empêchera pas dans le même temps d'entendre la position du ministre sur cette question à l'occasion de la séance publique.

M. Alain Néri a déclaré qu'il fera d'autres propositions de financement en séance publique.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Alain Néri.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle a *adopté* l'amendement de M. Georges Colombier.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à augmenter de 20 millions d'euros les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » afin de financer l'attribution de la bonification dite « campagne double » au profit des fonctionnaires et assimilés ayant participé à la guerre d'Algérie et aux combats du Maroc et de Tunisie.

M. Alain Néri a indiqué qu'il s'agit simplement d'aligner les droits des combattants de la troisième génération du feu sur ceux des combattants des précédentes générations en tenant compte de la loi de 1999 relative à la guerre d'Algérie. Dans ce domaine, le gouvernement de M. Lionel Jospin n'avait pas perdu de temps. Au contraire, les parlementaires de la présente législature et le monde combattant attendent toujours que le rapport de M. Christian Gal, qui traite de cette question, leur soit communiqué et soit rendu public.

M. René Couanau, président, s'est félicité que M. Alain Néri s'acquitte d'un devoir de mémoire envers M. Lionel Jospin !

Le rapporteur a estimé que la question importante de la « campagne double » ne doit pas être négligée, indiquant qu'elle est d'ailleurs explicitement abordée dans son rapport où il est souligné, à propos de l'absence de communication du rapport de M. Christian Gal par le ministre délégué aux anciens combattants, qu'« *on ne peut que déplorer cette attitude quelque peu*

paradoxe qui consiste à prendre au sérieux une question par l'établissement d'un diagnostic, sans que puisse être menée la réflexion en conséquence ».

Mme Martine David s'est interrogée sur le sens de cette phrase.

Le rapporteur a répondu que les auditions ont mis en évidence l'attachement du monde combattant à cette question. Il est regrettable que le rapport établi par M. Christian Gal ne soit pas communiqué ; ce sujet doit donc être l'un des motifs d'interpellation majeurs du gouvernement lors de la séance publique. Pour autant, il est difficile, en l'absence de données chiffrées et de détermination d'un champ d'application précis, d'adopter telle ou telle mesure.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à augmenter de 15 000 euros les crédits du programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » afin de prévoir le financement de l'inscription « Algérie » sur la soie des emblèmes des unités qui ont participé à ce conflit.

M. Alain Néri a fait remarquer qu'il s'agit d'une action de mémoire à laquelle le rapporteur est attaché. La commission s'honorerait si elle adoptait cet amendement à l'unanimité.

Le rapporteur a jugé que cet amendement paraît quelque peu dépassé dans la mesure où la mention « AFN » a été portée sur les emblèmes d'un certain nombre d'unités depuis de nombreux mois. Les unités ont d'ailleurs défilé avec cette inscription à l'occasion des cérémonies du 5 décembre dernier et lors de la journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie. De plus, un arrêté du 19 novembre 2004 relatif à l'attribution de l'inscription « AFN 1952 –1962 » sur les drapeaux et étendards des formations des armées et services a prévu que ladite mention soit apposée sur les emblèmes de la plupart des unités. Le dispositif proposé par l'amendement de M. Alain Néri est donc en quelque sorte déjà caduc.

Mme Martine David a estimé que c'est une raison de plus pour achever le travail et apposer cette mention sur tous les emblèmes.

M. Alain Néri a souligné le coût modéré de cette mesure.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

Après l'article 43

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à modifier le code général des impôts. **M Alain Néri** a précisé qu'il s'agit d'abaisser

l'âge de jouissance de la demi-part fiscale réservée aux titulaires de la carte d'ancien combattant à soixante-dix ans.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à créer une mesure d'indemnisation au bénéfice de tous les orphelins des otages fusillés ou massacrés sur le territoire national et des résistants tombés au combat les armes à la main durant la Seconde Guerre mondiale.

M. Alain Néri a indiqué qu'il s'agit d'étendre le bénéfice des indemnisations en cours à l'ensemble des pupilles de la Nation et orphelins mineurs de la Seconde Guerre mondiale.

M. René Couanau, président, a jugé qu'on ne peut qu'être d'accord avec la finalité d'un tel amendement.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement relève du domaine réglementaire et qu'il y est défavorable pour des raisons d'équité entre les différentes générations du feu.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 43 : « *Présentation d'un rapport au Parlement sur les moyens d'assurer la pérennité de l'ONAC* »

La commission a examiné deux amendements de M. Georges Colombier et de M. Alain Néri prévoyant, pour le premier, qu'un rapport sera présenté par le gouvernement au Parlement, avant le 30 juillet 2007, sur les moyens d'assurer la pérennité de l'ONAC et, pour le second, que l'office et ses structures déconcentrées seront confirmés dans leurs missions au-delà du terme de l'actuel contrat d'objectifs et de moyens.

M. Georges Colombier a estimé que l'ensemble du monde combattant et des parlementaires s'accorde aujourd'hui sur la nécessité de garantir la pérennité de l'ONAC. S'il est vrai que le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mékachéra, a indiqué lors du dernier conseil d'administration de l'ONAC, le 31 octobre 2006, qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens sera élaboré, en collaboration avec les parlementaires et l'ensemble des acteurs du monde combattant, l'adoption de cet amendement n'en apparaît pas moins nécessaire : ainsi le ministre sera-t-il conduit à préciser ses intentions au cours de la séance publique.

M. Alain Néri s'est félicité de l'amendement présenté par M. Georges Colombier, dans la mesure où il s'inscrit dans la continuité des amendements déposés depuis plusieurs années par les membres du groupe socialiste pour

garantir la pérennité de l'ONAC, amendements dont il faut toutefois rappeler qu'ils ont toujours été rejetés par la majorité jusqu'à présent. Dès lors, ces deux amendements pourraient être fusionnés en vue d'une adoption à l'unanimité par la commission.

Le rapporteur a salué le dépôt d'amendements abordant les thèmes développés dans l'avis budgétaire, mais a estimé que ces deux amendements ont une portée différente : l'amendement de M. Georges Colombier permet d'engager une réflexion opportune sur l'avenir des missions de l'ONAC. En revanche, l'amendement de M. Alain Néri se limite à la confirmation des missions actuelles sur l'ONAC, sans réelle réflexion.

M. Alain Néri a dénoncé les contorsions déplacées auxquelles se livre le rapporteur pour justifier le rejet de l'amendement présenté par les membres du groupe socialiste, en l'opposant artificiellement à celui de M. Georges Colombier : en réalité, la commission s'honorerait bien davantage en adoptant ces deux amendements qui poursuivent un but analogue.

M. Georges Colombier a souligné la nécessité de ne pas politiser le monde combattant, ce qui conduirait *in fine* à le diviser, raison pour laquelle il pourrait sembler opportun d'adopter à l'unanimité ces amendements : tous deux soulignent en effet la nécessité de poursuivre la dynamique engagée par le premier contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2003 à 2007.

Le rapporteur a proposé aux commissaires membres du groupe socialiste de cosigner l'amendement de M. Georges Colombier, qui permet d'engager une véritable réflexion sur le champ des missions qui seront à l'avenir dévolues à l'ONAC.

Mme Martine David a de nouveau déploré les contorsions du rapporteur.

M. Alain Néri a indiqué maintenir son amendement, tout en se déclarant également favorable à celui déposé par M. Georges Colombier.

Après que **M. René Couanau, président**, a suggéré de rectifier la rédaction de l'amendement de M. Georges Colombier, afin d'y substituer à l'emploi du futur celui du présent, la commission, suivant l'avis favorable du **rapporteur**, a *adopté* à l'unanimité cet amendement, qui a été cosigné par M. Alain Néri, Mme Martine David et Mme Hélène Mignon.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement de M. Alain Néri.

Article additionnel après l'article 43 : « *Conditions d'attribution de la mention « Mort pour la France » aux militaires français tués durant la guerre d'Algérie* »

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri prévoyant que la mention « Mort pour la France » est apposée sur l'état civil des militaires français tués durant la guerre d'Algérie.

M. Alain Néri a indiqué qu'il s'agit d'une mesure légitime de justice et de reconnaissance par la Nation des militaires français tués durant la guerre d'Algérie, dans ce pays et restés fidèles aux institutions de la République.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement, en rappelant que l'attribution de la mention « Mort pour la France » est effectuée en fonction d'un certain nombre de critères définis par la loi et les règlements et qu'il ne convient pas de modifier pour les adapter à tel ou tel cas d'espèce. En effet, l'article L. 488 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre énumère déjà les situations dans lesquelles les actes de décès doivent porter cette mention. Ainsi, les militaires ayant combattu pendant la guerre d'Algérie ou en Tunisie et au Maroc ne sont pas écartés de cet honneur, grâce à des modifications législatives nombreuses et importantes intervenues dès 1955 et en 1974, mais aussi grâce à la loi du 18 octobre 1999 qui a permis de consacrer la reconnaissance par la République française, dans des conditions de stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs, des services rendus par les personnes qui ont participé sous son autorité à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Dans ces conditions, il apparaît que l'amendement de M. Alain Néri n'a pas lieu d'être adopté.

Prenant bonne note des précisions intéressantes apportées par le rapporteur, **M. Georges Colombier** a cependant indiqué qu'il ne pourrait voter contre l'amendement, dans la mesure où celui-ci s'inscrit dans la continuité des propos qu'il a précédemment tenus sur cette question.

Contrairement à l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* l'amendement.

Après l'article 43

La commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à instituer, à la date du 27 mai, un jour de commémoration intitulé « Journée de la résistance ».

M. Alain Néri a jugé nécessaire de répondre à cette revendication légitime du monde combattant, en précisant par ailleurs que ce jour de commémoration ne sera ni chômé, ni férié.

M. René Couanau, président, a estimé, en tant que maire, qu'il n'apparaît pas toujours opportun de multiplier les journées de commémoration.

Mme Martine David a néanmoins considéré que, dans les faits, cette journée de commémoration existe déjà.

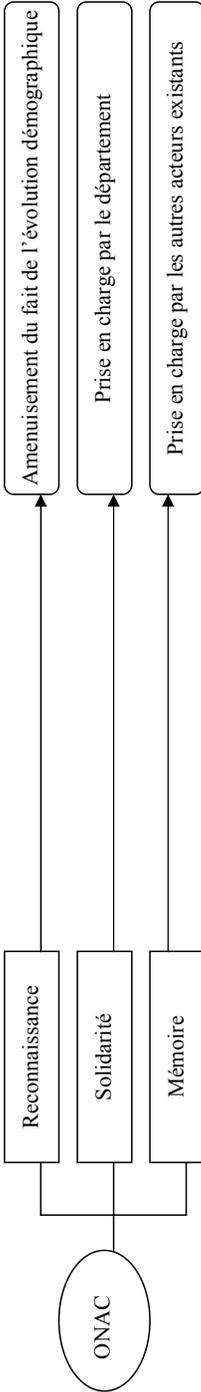
Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement, en soulignant que la journée du 18 juin permet déjà de commémorer l'appel à la résistance et à la poursuite du combat. Il apparaît dès lors préférable d'engager une politique de mémoire unique, en évitant de se livrer à des guerres de chapelles quant au choix de la date des journées de commémoration. Le 27 mai 1943 correspond certes à la première réunion du Conseil national de la Résistance, mais il est important également de garder le souvenir de ceux qui, notamment parmi les Forces françaises libres, se sont engagés dans la Résistance et ce dès le 18 juin 1940.

Après que **M. Alain Néri** a répondu qu'il ne s'agit en rien d'une querelle de chapelles, mais simplement de la volonté de rendre hommage à tous ceux qui se reconnaissent dans le Conseil national de la Résistance, qui a joué un rôle déterminant dans le rétablissement de la République et dont il convient d'honorer justement la mémoire, la commission a *rejeté* l'amendement.

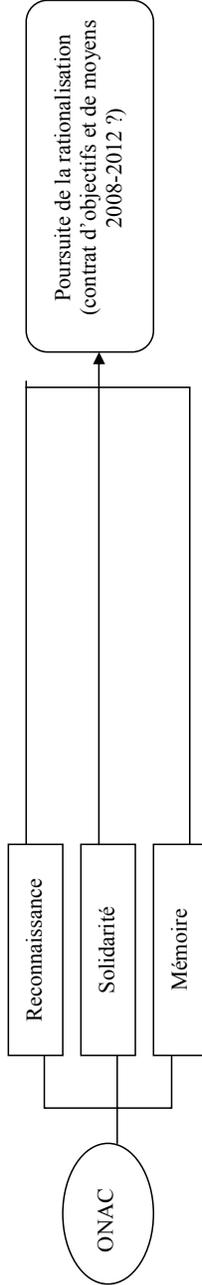
Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2007 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

ANNEXE 1 LES SCÉNARIOS DE « SORTIE DE CONTRAT »

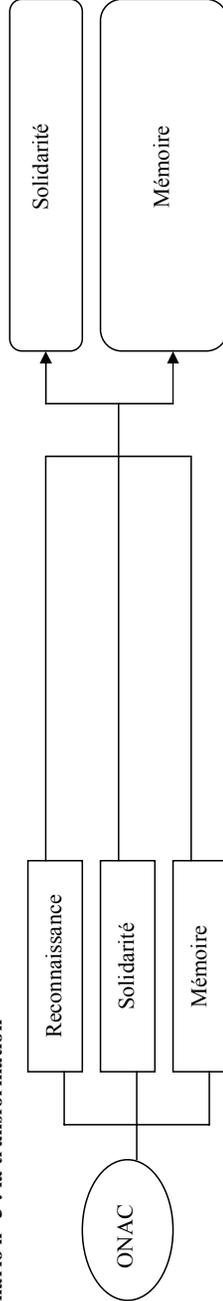
Scénario n° 1 : la disparition



Scénario n° 2 : la continuité



Scénario n° 3 : la transformation



ANNEXE 2

PAROLES D'ANCIENS COMBATTANTS SUR L'ONAC

« – Il existe une ambiguïté entre les missions de l'ONAC et celles de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives. Une meilleure coordination serait nécessaire.

« – Le Bleu de France sera-t-il pérenne ? C'est une institution trop méconnue.

« – Il faut souligner l'intérêt de l'action de l'ONAC envers les veuves. La politique de labellisation des maisons de retraite est une bonne chose.

« – L'ONAC pourrait-il devenir le guichet unique de la politique de la mémoire ? Pourquoi pas, car l'ONAC est présent dans tous les départements. Une telle modification passerait peut-être toutefois par une modification de la composition du conseil d'administration national, en laissant davantage de sièges à des membres qui ne soient pas d'anciens combattants.

« – Certaines associations apportent plus à l'ONAC que l'ONAC ne leur apporte !

« – Il est important de renouveler le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC pour la période 2008-2013. L'ONAC doit perdurer, tout en faisant évoluer la notion d'ancien combattant.

« – Il est nécessaire de redéfinir les missions de l'ONAC, mais dans le respect de l'esprit de ces missions.

« – L'avenir de l'ONAC est lié à celui des délégués à la mémoire combattante.

« – La dimension du conseil d'administration de l'ONAC en fait une structure ingérable ! L'ONAC ne doit pas devenir un monstre.

« – Il est nécessaire de faire perdurer l'ONAC, mais l'ONAC doit pour cela évoluer.

« – L'ONAC doit modifier ses structures s'il veut assumer pleinement la politique de mémoire.

« – Il faudrait faire en sorte que l'ONAC accueille parmi ses ressortissants l'ensemble des pensionnés.

« – L'ONAC devrait prendre en charge une mission supplémentaire, à savoir la gestion des musées de la Résistance.

« – L'attachement du monde combattant à l'ONAC est considérable. Les services départementaux sont pleins d'humanisme. On va à l'ONAC comme on va à confesse...

« – Le rôle de l'ONAC au plan local va croissant du fait de l'organisation de nombreuses cérémonies.

« – Pourquoi ne pas créer un collège au sein de l'ONAC qui serait consacré à l'Arc de Triomphe ?

« – Même si le terme « ONAC » ne renvoie pas à la mémoire, le travail de mémoire est essentiel pour l'ONAC.

« – L'attachement à l'ONAC est important, car c'est le seul lien national qui subsiste après la suppression du service national ».

ANNEXE 3 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Paris, le mercredi 5 juillet 2006

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre** – M. Guy Collet, directeur général

À Rennes, le lundi 11 septembre 2006

- **École de reconversion professionnelle « Jean Janvier »** – M. Eddie Alexandre, directeur
- **Direction départementale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre** – M. Norbert Galesne, directeur, Mme Nathalie Mevel, responsable mémoire, et Mme Michèle Dutay, assistante sociale

À Boulogne-Billancourt, le mercredi 13 septembre 2006

- **Maison de retraite de l'ONAC** – M. Gustave Bassanguen, directeur, et Mme Colette Bermont, régisseuse

À Laon, le vendredi 22 septembre 2006

- **Direction départementale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre** – M. Jean-Louis Delpuech, directeur, M. Alexis Guilbert, responsable mémoire, et Mme Annabel Liberolle, assistante sociale

À l'Assemblée nationale, les mardi 10, jeudi 12 et vendredi 13 octobre 2006

- **Fondation pour la mémoire de la Shoah** – Mme Simone Veil, présidente, et Mme Anne-Marie Revcoleschi, directrice générale
- **Le Souvenir français** – M. le général d'armée (2S) Pierre de Percin Northumberland, président général, président de l'Association Rhin et Danube
- **Union des blessés de la face et de la tête, les « gueules cassées »** – M. le général de corps d'armée (2S) Hubert Chauchart du Mottay, président, M. Bruno Roux de Bézieux, trésorier, et M. le général d'armée (2S) Bertrand de Lapresle, vice-président
- **Union nationale des associations de déportés internés et familles de disparus (UNADIF)** – M. François Perrot, président
- **Fondation de la Résistance** – M. Pierre Sudreau, président, et M. Victor Convert, directeur général
- **Société nationale des médaillés militaires** – M. Micislas Orłowski, président

- **Union fédérale des associations françaises d'anciens combattants et victimes de guerre (UF)** – M. Yves Guillain, vice-président national
- **Association républicaine des anciens combattants (ARAC)** – M. André Fillere, vice-président
- **Fondation de la France libre** – M. Georges Caïtucoli, secrétaire général
- **Fédération nationale des plus grands invalides de guerre (FNPGIG)** – M. Jean-Claude Gouellain, président
- **Union nationale des combattants** – M. Hugues Dalleau, président, et M. Jean Keruizic, secrétaire général
- **Fédération nationale André Maginot** – M. Bernard Mercadier, président délégué, M. le colonel (er) Alain Clerc, secrétaire général, et M. Henri Havard, administrateur
- **Conseil national pour les droits des anciens combattants d'outre-mer de l'armée française** – M. le général de corps d'armée (2S) Pierre Lang, président
- **Association nationale des médaillés de la Résistance** – M. Olivier de Sarnez, président
- **Union française des associations de combattants et victimes de guerre (UFAC)** – M. Jacques Goujat, président, et M. Robert Créange, vice-président, secrétaire général de la **Fédération nationale des déportés et internés résistants et patriotes (FNDIRP)**
- **Maison des anciens combattants de la 2^e DB** – M. Jean-François Martin, président, et M. le colonel Guy Laurentin (er), directeur
- **Association des écrivains combattants** – M. Hervé Trnka, secrétaire général, et M. Jean-Hubert Levame, secrétaire général-adjoint
- **Association nationale des anciens combattants de la Résistance (ANACR)** – M. Louis Cortot, président et compagnon de la Libération, et M. Jacques Weiller, vice-président
- **Fédération des associations de fonctionnaires, agents et ouvriers de l'État et des services publics anciens combattants et victimes de guerre (FAFAC)** – M. Michel Colombo, président, et M. Alexandre Pereira, vice-président

La Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA) a transmis une contribution écrite au rapporteur.