

N° 483

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC)**,*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	5
II. LE CONTEXTE DU CONTRÔLE	5
A. LES OBSERVATIONS SUR LA DSPRS, ADMINISTRATION CENTRALE DES DIAC	5
B. LA DÉCISION DE SUPPRESSION DE LA DSPRS PRISE DANS LE CADRE DE LA RGPP	6
III. HISTORIQUE ET PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ DES DIAC	6
A. LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS)	6
B. L'ACTIVITÉ DES DIAC, SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DSPRS	9
C. LE COÛT DE FONCTIONNEMENT DE LA DSPRS	11
IV. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME DÉCIDIÉE EN RGPP ET DE SON ÉTAT D'AVANCEMENT	11
A. L'ONAC DEVIENDRA LE « GUICHET UNIQUE » DE PROXIMITÉ AU SERVICE DES ANCIENS COMBATTANTS	12
B. L'ÉTAT ACTUEL D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME	12
C. LE CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES TRANSFERTS	15
V. LES RÉSULTATS ATTENDUS DE LA RATIONALISATION DES SERVICES	15
VI. LES INCERTITUDES QUI SUBSISTENT SUR LES TRANSFERTS DES MISSIONS DE LA DSPRS	16
A. LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS CONFIEES À L'ONAC	16
B. LES CONSTATS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LES SERVICES	17
C. LES PROBLÈMES DE PERSONNEL	18
VII. UNE RÉFORME BIEN APPRÉHENDÉE PAR LES DIRECTIONS ET LES SERVICES	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25

I. INTRODUCTION

La diminution du nombre des anciens combattants, maintenant que les ayants droit des principaux conflits du XX^{ème} siècle ont tous fait valoir leurs droits, apparaît inéluctable. Votre rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » s'est inquiété à plusieurs reprises de la nécessité d'harmoniser les effectifs de **la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS)** et notamment de ses services déconcentrés, **les directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC)**, avec la baisse constante de leur activité concernant la réparation en faveur du monde combattant. Initialement, **le but de ce contrôle était donc de s'informer sur l'adaptation des DIAC à cette évolution liée au recul du nombre de bénéficiaires.**

II. LE CONTEXTE DU CONTRÔLE

A. LES OBSERVATIONS SUR LA DSPRS, ADMINISTRATION CENTRALE DES DIAC

S'agissant du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », auquel est rattaché la DSPRS, la Cour des comptes avait déjà constaté, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2006, que **la mise en œuvre de la LOLF n'avait pas été l'occasion d'une modernisation de la gestion des fonds publics alloués aux actions de réparation ou de reconnaissance en faveur de la population combattante.**

La Cour des comptes a relevé, dans le même temps, une dégradation de l'information des services de ce programme, tant sur les opérations de gestion que sur le résultat obtenu. Elle a jugé également qu'ils ne disposaient pas toujours de prévisions des effectifs budgétaires (faute d'avoir réalisé les projections démographiques plusieurs fois recommandées par la Cour des comptes et par la direction du budget) et enfin, que le ministère ne connaissait pas non plus avec précision le montant réel de ses dépenses de personnel.

Par ailleurs, l'audit de modernisation, sur le traitement des dossiers de pensions militaires d'invalidité, rendu public en juin 2006, puis celui portant sur l'ensemble des services du secrétariat général pour l'administration de la défense ont apporté leur lot de recommandations pour une réorganisation des activités de la DSPRS.

Dans le même temps, cette direction s'était engagée dans une réflexion collective, sur l'avenir de son réseau déconcentré, qui a donné lieu à la présentation d'un rapport au ministre délégué en décembre 2006.

B. LA DÉCISION DE SUPPRESSION DE LA DSPRS PRISE DANS LE CADRE DE LA RGPP

Cette problématique est, depuis, entrée dans le champ de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Un audit a été mené entre juillet et décembre 2007, par une équipe placée sous l'autorité du chef du contrôle général des armées et d'un préfet. **Le premier conseil de modernisation des politiques publiques**, du 12 décembre 2007 **a décidé**, sur proposition du ministre de la défense et au vu des recommandations contenues dans ce rapport, **la suppression de la DSPRS** dans toutes ses composantes : administration centrale et services déconcentrés. Cette réforme entraîne donc le transfert des activités de cette direction centrale du secrétariat général pour l'administration vers d'autres structures au sein ou en dehors du ministère de la Défense et de ses opérateurs, l'Office national des anciens combattants (ONAC) et l'Institution nationale des Invalides (INI). A ainsi été retenu le principe de la création d'un guichet unique à maillage de proximité, à l'échelon départemental, pour assurer la prestation de service aux anciens combattants, qui reposera en partie sur l'ONAC.

Si l'intention initiale de votre rapporteur spécial était d'effectuer un contrôle uniquement sur les activités des services déconcentrés, compte tenu de la restructuration retenue dans le cadre de la RGPP et des inquiétudes soulevées par cette décision dans la population combattante, il lui a semblé qu'**il était important de s'assurer également que les choix retenus, dans l'application de cette réforme, permettront bien de continuer à dispenser une réparation équitable en faveur du monde combattant.**

III. HISTORIQUE ET PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ DES DIAC

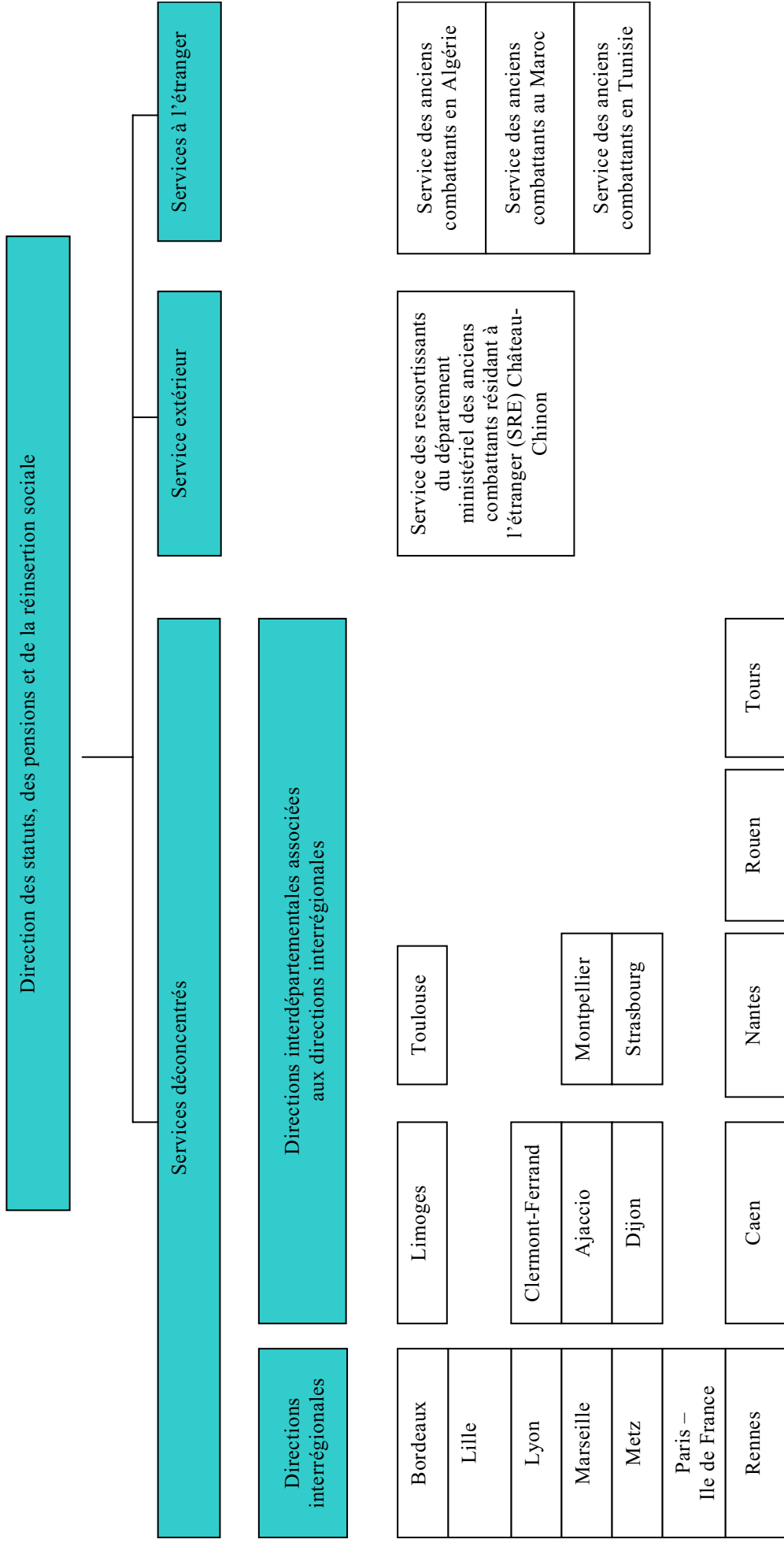
A. LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS)

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (SGA/DSPRS), héritière du ministère des pensions, né avec la loi du 31 mars 1919, a été intégrée en 2000, sans changement, au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense.

Composée de 2 sous-directions, un centre de recherche sur l'appareillage des handicapés, 2 commissions spéciales dont une juridictionnelle, **ses missions régaliennes sont au cœur de l'activité traditionnelle du ministère en faveur des anciens combattants et victimes de guerre**. Ses missions recouvrent les statuts, cartes et titres, les pensions d'invalidité et la réinsertion sociale (soins médicaux gratuits, appareillage...).

L'Observatoire de la santé des vétérans, créé par le décret n° 2004-524 du 10 juin 2004, est également rattaché à la DSPRS.

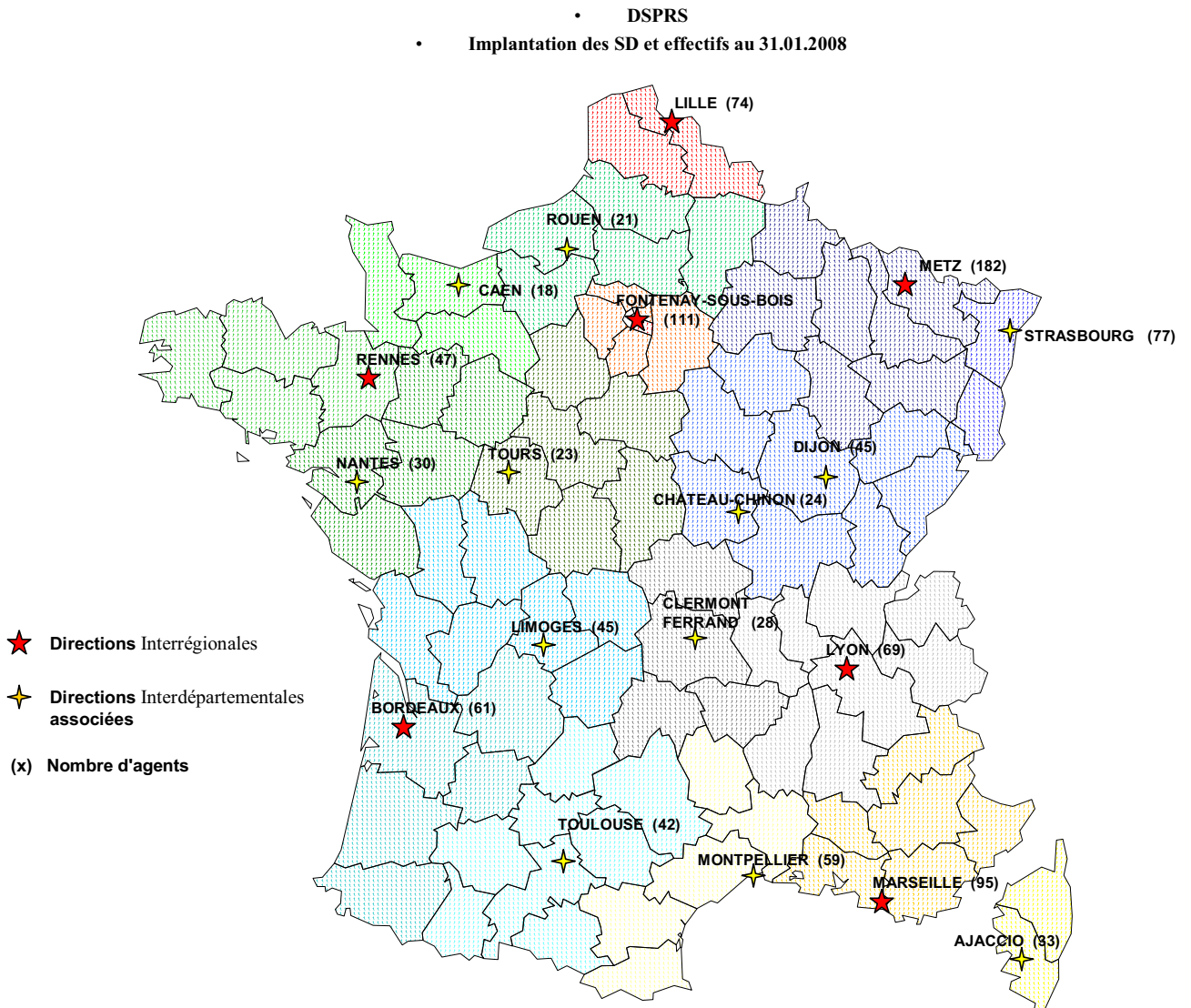
Les 168 agents de la direction centrale sont répartis sur plusieurs sites : Paris, Metz et Caen pour l'essentiel mais aussi Fontenay-sous-bois et Fontainebleau.



Deux établissements publics, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et l'Institution nationale des Invalides (INI) interviennent également pour la réalisation de prestations au profit du monde combattant.

B. L'ACTIVITÉ DES DIAC, SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DSPRS

Les services déconcentrés (SD) dont la DSPRS contrôle et coordonne l'activité **représentent à eux seul près de 80 % de ses effectifs**. Il s'agit, pour l'essentiel des 18 directions interdépartementales des anciens combattants, réparties sur le territoire national, les DIAC.



Source : DSPRS

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements confirme, après l'adossement au ministère de la défense de l'administration en charge des anciens combattants, que les services déconcentrés de la DSPRS demeurent des services civils. L'article 15 précise en effet que « *les services chargés des anciens combattants sont des administrations civiles de l'Etat* ».

Les DIAC, seuls services déconcentrés du ministère de la défense à être placés sous l'autorité du préfet, assurent, localement, l'application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Il existe aussi des annexes dans les pays du Maghreb. **Leur effectif global est de l'ordre de 1.100 agents de l'Etat dont 80 médecins.**

Elles sont chargées du service de proximité auprès des ressortissants dans tous les domaines de compétence prévus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) : pensions militaires d'invalidité, appareillage, soins gratuits, emplois réservés, fonds de solidarité, statuts divers d'anciens combattants et victimes de guerre, retraites du combattant. Elles assurent également les activités relatives à l'entretien des sépultures de guerre.

Elles sont amenées à travailler fréquemment avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (SGA/DMPA) et les directions départementales de l'ONAC comme avec les services d'autres administrations (ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, etc.).

Elles travaillent aussi en liaison avec la direction des affaires juridiques (SGA/DAJ) en matière de contentieux, avec le service des pensions des armées de la direction de la fonction militaire et du personnel civil (SGA/DFP) et avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (SGA/DMPA). Leur organisation reprend les grands secteurs d'activités précités dans la présentation de la DSPRS.

L'organigramme type d'un service déconcentré (SD) comporte nécessairement :

- un service des pensions et un centre de réforme qui traite les pensions primitives et les aggravations ;
- un service des soins médicaux gratuits ;
- et un centre d'appareillage.

Les autres activités (retraite du combattant, titres et statuts, fonds de solidarité, emplois réservés, gestion des nécropoles et des hauts lieux), selon l'importance qu'elles présentent dans les SD, sont soit regroupées dans un seul SD de la zone géographique soit constituées en cellules identifiées dans chaque SD.

Parmi les 18 services déconcentrés, 7 sont des directions interrégionales (DIR), qui assurent également l'administration générale des directions de leur zone, notamment pour la paie du personnel et les achats, tandis que les 11 autres sont des directions interdépartementales associées.

Par ailleurs, quatre autres implantations jouent un rôle identique à ces SD :

- le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon, qui ne dispose pas de centre d'appareillage mais traite les dossiers des ressortissants résidant à l'étranger et gère leurs soins médicaux gratuits ;

- les services d'Alger, de Casablanca et Tunis, qui jouent le rôle d'un SD pour les ressortissants de ces trois pays.

C. LE COÛT DE FONCTIONNEMENT DE LA DSPRS

Le coût de fonctionnement de la DSPRS, hors opérateurs, s'est établi en loi de règlement des comptes pour 2007 à 54,9 millions d'euros pour le personnel et 7,5 millions d'euros pour les dépenses hors personnel.

Masse salariale du programme 169 (PLF 2007 et exécution)

(en millions d'euros)

	LFI 2007	Exécution 2007
Personnels d'administration centrale	8,50	8,60
Personnels des services déconcentrés	48,67	44,81
Personnels à l'étranger (PPE)	2	1,48
Total	59,17	54,90

Source : DSPRS

En ce qui concerne la gestion du personnel, 1.278 emplois ont été réalisés pour 1.352 ETPT prévus en loi de finances initiale. Quant à l'opérateur ONAC, il a réalisé 1.439 emplois pour 1.540 prévus.

IV. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME DÉCIDÉE EN RGPP ET DE SON ÉTAT D'AVANCEMENT

Lors de la première réunion du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) le 12 décembre 2007 a été décidée une réforme, dont l'application s'étalera sur la période 2008/2011 et dont il convient de dresser un premier bilan d'avancement.

A. L'ONAC DEVIENDRA LE « GUICHET UNIQUE » DE PROXIMITÉ AU SERVICE DES ANCIENS COMBATTANTS

La décision du CMPP a été formulée ainsi : « *rationalisation de l'administration au service des anciens combattants en faisant de l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de guerre (ONAC), un guichet unique à maillage départemental de la prestation de service aux anciens combattants* ».

Le Secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a, dès le jour de la décision, informé par courrier l'ensemble des personnels de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) de cette décision, précisé qu'elle impliquait la disparition de la DSPRS et communiqué le calendrier général de la réforme.

Pour mettre en œuvre cette réforme n° 56 de la RGPP, deux instances ont été mises en place :

- un comité de pilotage de la réforme, présidé par le directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat,
- une commission de suivi, présidée par la directrice de la DSPRS.

Un plan d'action a été élaboré par la DSPRS et approuvé par le comité de pilotage de la réforme le 3 mars 2008. Il comporte, à la fois, des décisions sur le transfert de certaines missions de la DSPRS et des orientations pour les autres. Ce plan prévoit la réunion de 10 groupes de travail, auxquels s'est ajoutée la création par le Secrétaire d'Etat d'un groupe sur le guichet unique et d'un autre sur les établissements de l'ONAC, afin de mettre en œuvre les décisions ou affiner les orientations.

Dans le cadre du groupe de travail sur le guichet unique, principale préoccupation des associations, des groupes d'étude se sont réunis dans 5 départements test pour cerner au plus près du terrain les besoins des anciens combattants et de leurs ayants-droits. C'est sur la base des conclusions de ces groupes qu'un rapport d'étape a été élaboré et remis au Secrétaire d'Etat le 16 juin 2008.

Des rapports d'étape ont également été remis au Secrétaire d'Etat, fin juin et début juillet 2008, sur le transfert de l'appareillage et sur les établissements de l'ONAC.

B. L'ÉTAT ACTUEL D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME

Il a été considéré que la manière de travailler la plus efficace était de faire la distinction, non entre administration centrale et services déconcentrés, mais selon les missions accomplies et à quel niveau que ce soit. Huit missions principales ont ainsi été identifiées et les groupes de travail *ad hoc* ont préparé leur transfert.

Les huit missions principales de la DSPRS identifiées par la commission de suivi

Missions	Services d'accueil envisagés
Pensions militaires d'invalidité (instruction et liquidation)	Service des pensions des armées de La Rochelle Guichet d'accueil des anciens combattants assuré par l'ONAC
Pensions militaires d'invalidité (contentieux)	Direction des affaires juridiques (SGA)
Soins médicaux gratuits	DRH de la défense Opérateur la caisse nationale militaire de la sécurité sociale (CNMSS)
Appareillage	Transfert au service de santé des armées (SSA) associant l'Institution Nationale des Invalides (INI) et des services hospitaliers par conventions L'ONAC pourrait dans ce cas assurer le guichet d'accueil des anciens combattants
CERAH	Rattachement à l'INI
Cartes et titres, mentions, retraite du combattant,	La gestion des statuts, cartes, titres, mentions et des retraites du combattant pourrait être mutualisée et assurée par le site de Caen avec un rattachement à l'ONAC
Indemnisation des victimes de la barbarie nazie	Déjà assurée par l'ONAC
Emplois réservés	Sous la responsabilité de la DRH : - sur les bases de défense pour les militaires - ONAC pour les autres bénéficiaires
Entretien des nécropoles	ONAC avec une externalisation
Archives	- Archives définitives et historiques reversées au centre de la mémoire des conflits contemporains. Pour les archives intermédiaires : hypothèses à l'étude

Source : DSPRS

En l'état actuel de la réflexion, les missions feraient donc l'objet des décisions de transfert suivantes.

1. L'instruction et la liquidation des pensions militaires d'invalidité seraient transférés, pour les militaires, vers le service des pensions des armées de La Rochelle, l'ONAC assurant le guichet d'accueil des anciens combattants.

2. Le traitement des contentieux pourrait relever de la direction des affaires juridiques.

3. Les soins médicaux gratuits, accompagnés des 60 emplois associés à cette activité, seraient transférés à la DRH de la défense avec comme opérateur la caisse nationale militaire de la sécurité sociale (CNMSS).

4. Le cas des centres régionaux d'appareillage (CRA) est particulier. D'une part, il n'existe aucun équivalent sur notre territoire à l'exception de 3 centres relevant du régime général, mais menacés de disparition. D'autre part, la population reçue en consultation par les CRA est composée à plus de

85 % d'invalides civils, non ressortissants de la réparation due aux anciens combattants. Ainsi, lors de son déplacement à la DIR de Lille, votre rapporteur spécial a pu constater que la proportion concernant ces derniers dans l'activité du CRA avait chuté de 25 % en 1999 à 15 % en 2007.

Si dans le passé une participation de 10 % au coût de gestion des centres était reversée par les organismes dont relevaient les consultants, celle-ci a été abandonnée dans le but de relancer l'activité déclinante des CRA. Cette situation n'est pas anodine lorsque l'on constate que le coût de fonctionnement, hors personnel, des services d'appareillage s'est élevé à plus d'un million d'euros en 2007.

Si cette générosité s'inscrit dans une démarche sociale bénéfique à la Nation, **votre rapporteur spécial relève que cette gestion est bien éloignée des principes établis par la LOLF.**

Après diverses pistes, qui se sont rapidement avérées peu viables, la solution qui est maintenant envisagée repose sur le transfert au service de santé des armées (SSA) de l'activité d'appareillage, en y associant l'Institution nationale des invalides (INI), et, cela, au seul bénéfice des ressortissants du code des PMIVG. Comme il le fait déjà pour remplir d'autres obligations, le SSA pourrait passer des conventions avec des services hospitaliers où spécialisés pour les zones qu'il ne couvre pas. L'ONAC pourrait, dans ce cas, assurer le guichet d'accueil des anciens combattants.

Quant au Centre d'étude et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), il pourrait être maintenu à Woippy tout en étant rattaché à l'INI.

5. La gestion des statuts, cartes, titres, mentions et des retraites du combattant pourrait être mutualisée et assurée par le site de Caen qui serait maintenu avec un rattachement à l'ONAC. En revanche, les ressortissants de l'ONAC souhaitent que l'action sociale reste un service de proximité. Quant à l'indemnisation des victimes de la barbarie nazie elle est déjà assurée par l'Office.

6. Le dispositif concernant les emplois réservés, qui vient d'être modifié par la loi du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense, devrait logiquement être placé sous la responsabilité de la DRH qui s'appuierait sur les bases de défense pour les militaires et l'ONAC pour ses ressortissants, à l'instar des enfants de Harkis.

7. En ce qui concerne les nécropoles nationales, la DMPA assure les investissements et la DSPRS l'entretien. Un transfert à l'ONAC est envisagé pour l'entretien avec l'éventualité pour l'Office d'en externaliser l'exécution. La réflexion sur cette réorganisation est encore en cours, notamment en ce qui concerne des solutions spécifiques pour les Hauts-lieux de mémoire qui pourraient relever intégralement de la DMPA en étant gérés par un service d'intérêt national *ad hoc* s'appuyant sur le personnel des bases de défense.

8. Enfin, le transfert des archives peut être différencié en deux catégories. Les archives définitives et historiques devraient logiquement être reversées au Bureau des archives des victimes des conflits contemporains installé à Caen. Pour les archives intermédiaires, d'utilité administrative pour la gestion des droits encore en cours, une solution interne à la défense est nécessaire. Plusieurs hypothèses sont à l'étude, telle qu'un regroupement sur site (Caen ou La Rochelle).

Quant aux services d'Alger, de Casablanca et Tunis, ils seraient gérés par la DRH/SGA avec l'éventualité de délégations de missions au ministère des affaires étrangères.

C. LE CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES TRANSFERTS

Au cours de l'année 2009 la réflexion concernant les transferts et surtout la préparation de leur mise en œuvre sera poursuivie. Ainsi la structure et le fonctionnement du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », telle qu'elle figurera dans le PLF 2009, ne devraient pas encore en ressentir les effets.

En revanche, en 2010 sont prévus les transferts des missions suivantes : pensions militaires d'invalidité, appareillage, soins médicaux gratuits, cartes, titres et statuts, emplois réservés, ainsi que le rattachement du Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Appareillage des Handicapés (CERAH) à l'Institution Nationale des Invalides (INI).

Le nouveau rattachement de l'Observatoire de Santé des Vétérans (OSV) ainsi que le transfert des missions relevant de l'administration centrale (tutelle des opérateurs, pilotage du budget notamment) **sont, quant à eux, prévus pour 2011.**

Ce calendrier est prévisionnel, car les fermetures des directions interdépartementales et interrégionales se feront progressivement, tout au long des années 2010 et 2011. Par ailleurs, certaines inconnues subsistent comme la reprise de certaines structures (les services du Maghreb, pour lesquels les discussions avec le ministère des affaires étrangères et européennes se poursuivent), les délais dus à des problèmes spécifiques, notamment en matière d'adaptation des systèmes d'information et le transfert des archives. Il n'est pas non plus exclu que d'autres difficultés puissent apparaître lors des transferts des missions.

V. LES RÉSULTATS ATTENDUS DE LA RATIONALISATION DES SERVICES

Les gains attendus par la réforme n'atteindront pas l'ensemble des effectifs de la DSPRS et des crédits de fonctionnement et d'investissement associés. En effet, une part des missions transférées le sera avec une partie de

leurs agents et de leurs crédits. Ainsi, pour la DSPRS, sur la période 2009/2011, la réduction des effectifs liée à la réforme est estimée à 607 personnes.

Dans le même temps, l'ONAC travaille à la rationalisation de son fonctionnement qui implique une réduction de ses effectifs. A périmètre constant des missions exercées (c'est-à-dire hors transfert - prévu dans le cadre de la révision générale des politiques publiques - des missions de la DSPRS) une diminution de 150 ETP est attendue sur la période 2009-2013. Le calendrier d'évolution pluriannuelle de ses effectifs sera précisé dans le deuxième contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement, en cours d'élaboration.

Si le gain en ce qui concerne le coût de fonctionnement hors personnel est difficilement quantifiable actuellement on est en droit d'attendre de la libération des locaux, actuellement occupés par les services déconcentrés qui seront supprimés et dont le ministère de la défense est affectataire, des économies substantielles.

VI. LES INCERTITUDES QUI SUBSISTENT SUR LES TRANSFERTS DES MISSIONS DE LA DSPRS

A. LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS CONFIEES À L'ONAC

Les activités administratives et comptables, qui sont transférées vers l'ONAC, opérateur de l'Etat, ne relèveront plus du contrôle d'une administration centrale dédiée à cette mission de réparation. **La responsabilité de l'ensemble de ces activités sera assurée par la direction des ressources humaines du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, structure qui n'est pas spécialisée en la matière.**

Devant la réduction constante du nombre de dossiers à traiter et au vu des résultats des indicateurs de performance cette décision est la bienvenue même si une autre piste, portant sur une réduction du nombre et un meilleur choix des sites des directions interdépartementales, pouvait être envisagée. Elle aurait permis de continuer à confier la responsabilité de cette mission à une administration centrale, dont la technicité était bien établie, tout en recentrant sa répartition sur quelques directions régionales. **Si le choix retenu, notamment un important transfert des compétences vers l'ONAC, est différent, il est cependant de nature à rassurer le monde combattant et il a pour avantage de maintenir un maillage de proximité à l'échelon départemental.**

Il convient de relever que le principal mérite de ce choix est qu'une décision ait été enfin prise, après des années d'hésitation malgré son évidente nécessité. Il présente également l'avantage de permettre, d'une part, de ne pas maintenir deux structures parallèles pour servir une même mission, d'autre

part, de conserver un lien de proximité à l'intention de la population combattante.

En effet, si cette décision paraît contradictoire avec l'idée de recentrage et de mutualisation des activités, il faut bien admettre que pour certaines de ces missions, notamment l'action sociale et la mémoire, l'échelon local de l'ONAC devait être maintenu. Votre rapporteur spécial a cependant quelques inquiétudes quant à la capacité pour les futurs guichets d'accueil des anciens combattants de satisfaire les demandes avec la qualité de service actuellement offerte par les DIAC. Il paraît, en effet, difficile de renseigner sur l'avancement d'un dossier en cours qui est traité ailleurs par un service central. Il faudrait pour cela disposer d'un programme informatique commun qui soit renseigné en temps réel.

Il est, par ailleurs, logique d'envisager une mutualisation régionale voire interrégionale de certaines activités de l'ONAC.

Enfin, actuellement est retenu le principe du maintien d'au moins 3 ETPT par service départemental de l'ONAC dont un directeur issu du cadre A. Il semble difficile pour des unités aussi modestes de maintenir plus d'un agent de ce cadre, ce qui remettra en cause la décision de créer un poste de délégué de mémoire par département, avant même l'aboutissement de leur installation.

Votre rapporteur spécial espère, par ailleurs, que cette réforme sera l'occasion de revenir sur la dispersion dans deux services - la DMPA et la DSPRS et donc dans les deux programmes 167 et 169 -, des crédits pour les lieux de mémoire, anomalie qu'il a déjà relevée à plusieurs reprises¹. Il serait logique de confier la responsabilité d'ensemble de la gestion de ces lieux à la DMPA et, parallèlement à l'instauration d'un budget pluriannuel de l'Etat, de déléguer à l'ONAC, par contrat d'objectifs triennal, l'exécution de l'entretien des nécropoles.

B. LES CONSTATS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LES SERVICES

Votre rapporteur spécial s'est déplacé à Lille, direction interrégionale importante puisqu'elle dispose d'un effectif de 71 personnes. Il s'est également rendu au sein d'une direction interdépartementale, celle de Dijon, plus modeste mais compétente sur 8 départements et spécialisée dans l'appareillage. Dans les deux cas il a visité également les services départementaux de l'ONAC et rencontré leurs directrices.

Il a pu constater sur place que les personnels étaient compétents, attachés à leurs missions et faisaient preuve d'un grand esprit de responsabilité face à la nouvelle réorganisation qui est annoncée. Il a également ressenti leurs

¹ Voir le rapport n° 91 – tome III – annexe 5 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 – Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

inquiétudes quant à leur avenir professionnel, notamment pour les plus jeunes, accentuées par le fait que cette restructuration est concomitante avec le mouvement global de reformatage des armées.

Après avoir rencontré une troisième directrice, celle de l'ONAC du département dont il est l'élu, la Haute-Marne, il est apparu à votre rapporteur spécial que l'Office se sent prêt à assurer le rôle de guichet unique qu'il est envisagé de leur confier. Les interrogations portent plutôt sur les moyens d'assurer la mission de « Mémoire » et, pour ce qui est de son activité actuelle, sur l'augmentation des dossiers sociaux liée au niveau bas du seuil d'ouverture des droits.

A cet égard, le maintien d'un accompagnement de qualité, tout particulièrement en direction des ayants droits des conflits contemporains (les OPEX) demeure un souci prégnant pour l'avenir.

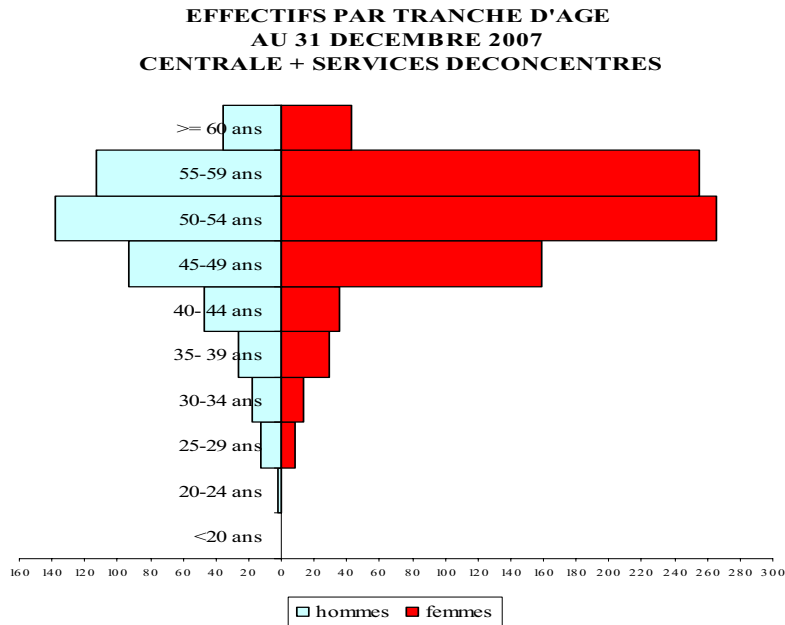
Votre rapporteur spécial a également rencontré le secrétaire général pour l'administration de la défense, M. Christian Piotre, la directrice de la DSPRS, Mme Liliane Block, et le directeur général de l'ONAC, M. Rémy Enfrun.

C. LES PROBLÈMES DE PERSONNEL

Il ressort des déplacements et entretiens du rapporteur spécial que si cette réforme a pu « surprendre » les personnels concernés, son bien fondé pouvait difficilement être remis en question. Il est apparu à votre rapporteur spécial que dans leur ensemble les personnels acceptaient cette décision.

Il convient cependant de constater que la pyramide des âges des personnels concernés par la réforme constitue un handicap. Pour la DSPRS, sur la période 2008/2011, on ne recense que 93 départs à la retraite et 158 sur la période 2012/2014. Hors départs volontaires vers une autre administration, environ 1.000 employés de la DSPRS devront donc être reclassés ou à indemnisés. Quant à l'ONAC, qui pourrait intégrer une partie du personnel de la DSPRS, il a entrepris une réduction de ces effectifs et il n'attend pas plus de 25 départs sur la période 2008/2011.

Pyramide des âges



Source : DSPRS

VII. UNE RÉFORME BIEN APPRÉHENDÉE PAR LES DIRECTIONS ET LES SERVICES

Il est cependant apparu, lors des auditions et au vu des documents communiqués, que le reclassement des personnels était bien appréhendé par les directions et services impliqués dans sa mise en œuvre. Plusieurs éventualités sont retenues. Une partie des personnels sera reclassé en interne à la défense et une autre pourrait l'être en interministériel. Il sera attribué les indemnités prévues dans la fonction publique pour les délocalisations géographiques et pour les départs. L'administration est attentive à retenir ou reclasser les personnels les plus spécialisés.

Votre rapporteur spécial approuve la mise en place d'un « guichet unique », nécessaire à l'amélioration de la qualité des prestations fournies et à la réduction des délais moyens de traitement des demandes des pensionnés. Cette mission, confiée à l'ONAC, sera assurée par des services départementaux de proximité, accueillant et renseignant les ressortissants anciens combattants sur l'ensemble des prestations attendues : pensions d'invalidité, soins médicaux gratuits, appareillage, actions de mémoire et ce, même si l'instruction ou la décision sur ces différentes prestations seront traitées ailleurs qu'à l'ONAC.

La mise en œuvre de cette réforme met en évidence les difficultés d'application de la RGPP : reclassement du personnel, formation à des nouveaux métiers, adaptation informatique. Mais elle montre également que celles-ci ne sont pas insurmontables. **Votre rapporteur spécial souhaite qu'elle aboutisse, en maintenant un niveau juste de la réparation due au monde combattant et en réussissant le reclassement des personnels concernés par cette mutation.** Elle « apportera ainsi sereinement sa pierre » à l'édifice RGPP.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 22 juillet 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Charles Guené, rapporteur spécial, sur les directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC).

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, après avoir rappelé les éléments qui l'avaient conduit à choisir le thème de sa mission de contrôle, a précisé que la décision de supprimer la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), prise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) le 12 décembre 2007, avait élargi son champ d'investigation. Il a indiqué que cette réforme entraînait le transfert des activités de cette direction centrale vers d'autres structures, au sein ou en dehors du ministère de la défense, mais qu'il avait cependant été décidé de maintenir un maillage de proximité, à l'échelon départemental, reposant sur l'Office national des Anciens combattants (ONAC).

Il a présenté les 18 DIAC, services déconcentrés de la DSPRS, qui représentent à elles seules, avec 1.100 agents de l'Etat dont 80 médecins, près de 80 % de ses effectifs. Chargées du service de proximité auprès des ressortissants dans tous les domaines de compétence prévus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), elles assurent également les activités relatives à l'entretien des sépultures de guerre.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a précisé que 7 directions étaient interrégionales, assurant ainsi l'administration générale des directions de leur zone. Par ailleurs, quatre autres implantations renforcent les DIAC : les services d'Alger, de Casablanca et Tunis, qui remplissent le rôle d'un service déconcentré pour les ressortissants de ces trois pays, et le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon, qui traite les dossiers des ressortissants résidant à l'étranger et gère leurs soins médicaux gratuits.

Il a indiqué que le coût de fonctionnement de la DSPRS, hors opérateurs, s'était établi, en loi de règlement des comptes pour 2007, à 54,9 millions d'euros pour le personnel et 7,5 millions d'euros pour les dépenses hors personnel. Il a précisé que sur les 1.352 ETPT, prévus en loi de finances initiale, 1.278 emplois avaient été réalisés et que l'opérateur ONAC avait réalisé 1.439 emplois pour 1.540 ETPT prévus.

M. Charles Guené, rapporteur spécial, a ensuite rendu compte de l'état d'avancement de la réforme, qui s'étalera sur la période 2008/2011, et pour laquelle huit missions à transférer ont été identifiées. Il a ainsi précisé que l'instruction et la liquidation des pensions militaires d'invalidité seraient assurées, pour les militaires, par le service des pensions des armées de La Rochelle, l'ONAC assurant le guichet d'accueil des anciens combattants. Il a

expliqué que la mission concernant les soins médicaux gratuits, y compris les 60 emplois associés à cette activité, serait transférée à la direction des relations humaines de la défense avec, comme opérateur, la caisse nationale militaire de la sécurité sociale (CNMSS).

Abordant le problème des centres régionaux d'appareillage (CRA) il a précisé, d'une part, qu'il n'existait aucun équivalent sur notre territoire à l'exception de 3 centres relevant du régime général, menacés de disparition, d'autre part, que la population reçue en consultation par les CRA était composée à plus de 85 % d'invalides civils, non ressortissants de la réparation due aux anciens combattants. Il a regretté que la participation de 10 % au coût de gestion des centres par les organismes dont relevaient les consultants ait été abandonnée dans le but de relancer l'activité déclinante des CRA. Il a estimé que cette générosité était bien éloignée des principes établis par la LOLF. Il a informé la commission que l'on s'orientait vers un transfert au service de santé des armées (SSA) de l'activité d'appareillage, en y associant l'Institut national des invalides (INI) et des services extérieurs par conventions, et cela au seul bénéfice des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG).

S'il a estimé que la gestion des statuts, cartes, titres, mentions et des retraites du combattant pourrait être mutualisée et assurée par le site de Caen, il a souhaité, en revanche que l'action sociale de l'ONAC reste un service de proximité.

En ce qui concerne l'entretien des nécropoles nationales, **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, a expliqué qu'un transfert à l'ONAC était envisagé avec l'éventualité d'une externalisation, la réflexion sur cette réorganisation étant encore en cours, notamment en ce qui concerne des solutions spécifiques pour les hauts lieux de mémoire.

Il a précisé que les gains attendus de la réforme ne recouvriraient pas l'ensemble des moyens de la DSPRS. En effet, une part des missions serait transférée, soit à d'autres directions du ministère de la défense, soit à l'ONAC, avec une partie de ses agents et de ses crédits. Sur la période 2008/2011, il a estimé la réduction des effectifs de la DSPRS liée à la réforme à 607 personnes.

Même s'il a regretté la disparition d'une administration centrale dont la technicité était bien établie, **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, a admis que les choix retenus, en mettant fin à l'existence de deux structures parallèles pour servir une même mission et en opérant un important transfert des compétences vers l'ONAC, étaient de nature à rassurer le monde combattant et avaient pour avantage de conserver un lien départemental très utile pour l'action sociale et la mémoire.

Il s'est inquiété que les activités administratives et comptables qui seront transférées à l'opérateur de l'Etat ONAC, ne relèvent plus du contrôle d'une administration centrale dédiée à cette mission mais de la responsabilité de la DRH du secrétariat général pour l'administration de la défense, nullement

spécialisée en la matière. Il a également manifesté des doutes quant à la capacité des futurs guichets d'accueil de l'ONAC de remplir leurs missions avec la même qualité que le font les DIAC. Il lui a paru logique que l'ONAC envisage une mutualisation régionale, voire interrégionale, de certaines activités.

Après avoir jugé que cette restructuration remettait en cause l'installation d'un délégué de mémoire par département, qui n'était toujours pas aboutie, **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, a souhaité que cette réforme soit l'occasion de revenir sur la dispersion des crédits pour les lieux de mémoire, dans deux services, la DMPA et la DSPRS, anomalie déjà relevée à plusieurs reprises. Il a suggéré de confier la responsabilité d'ensemble de la gestion de ces lieux à la DMPA et de s'en remettre à l'ONAC pour l'exécution, par contrat d'objectifs triennaux.

S'il a constaté sur place que les personnels des DIAC étaient compétents, attachés à leurs missions et surtout faisaient preuve d'esprit de responsabilité devant la nouvelle réorganisation, il a fait état de leurs inquiétudes quant à leur avenir professionnel, notamment pour les plus jeunes, accentuées par le fait que cette restructuration est concomitante avec le mouvement global de reformatage des armées. Constatant que la pyramide des âges des personnels concernés par la réforme est un handicap, il a cependant estimé que le reclassement des personnels était bien appréhendé.

Il a, enfin, constaté que l'ONAC se sentait prêt à assurer le rôle de « guichet unique » qu'il est envisagé de lui confier, les interrogations portant plutôt sur les moyens d'assurer la « mission de mémoire » et, pour ce qui est de son activité actuelle, sur l'augmentation du nombre des dossiers sociaux liée au bas niveau du seuil d'ouverture des droits.

En conclusion, **M. Charles Guené, rapporteur spécial**, a considéré que si cette réforme mettait en évidence les difficultés d'application de la RGPP, elle montrait également qu'elles n'étaient pas insurmontables. Il a souhaité qu'elle aboutisse, en maintenant un niveau juste de la réparation due au monde combattant, en réussissant le reclassement des personnels concernés par cette mutation et en contribuant ainsi à la RGPP.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a apprécié les informations résultant du contrôle mené par le rapporteur spécial, qu'elle a jugées très utiles pour la présentation de ses prochains avis budgétaires. Tout en souhaitant que le juste niveau de réparation due au monde combattant soit maintenu, elle a insisté sur l'esprit de fraternité entretenu par le lien de proximité assuré par l'ONAC.

M. Jean Arthuis, président, suivi en cela par M. Denis Badré, a estimé que cette communication rendait bien compte de la mise en oeuvre de la RGPP, en permettant une meilleure maîtrise de la dépense publique tout en apaisant les craintes quant au maintien du niveau de la réparation servie au monde combattant. Il a donc engagé les deux rapporteurs à être attentifs au suivi des objectifs de cette réforme.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial, a précisé que les personnels étaient impliqués dans les comités de suivi créés pour chaque transfert de missions, qui rendaient compte par des rapports périodiques de l'avancement de la réforme.

La commission a ensuite **donné acte** au rapporteur de sa **communication** et en a autorisé, à l'unanimité, la **publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

PARIS

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et **M. François Le Puloc'h**, chef de service à la direction des ressources humaines

Mme Liliane Block, directrice de la DSPRS, **Mme Véronique Peaucelle-Delelis**, chargée de mission

M. Rémy Enfrun, directeur général de l'ONAC, **Mme Dominique Delpuech**, adjointe au directeur des missions

LILLE

M. Michel Sfiotti, directeur de la direction interrégionale de Lille,

Mme Liliane Dulion, directrice de l'ONAC du Nord

DIJON

M. Bernard Labache, directeur de la direction interdépartementale de Dijon, et **MM. Mohamed Laazaoui** et **Bruno Borghese**, directeur-adjoints

Mme Brigitte Tardivon, directrice de l'ONAC de la Côte-d'Or

CHAUMONT

Mme Martine Duplaine, directrice de l'ONAC de la Haute-Marne