

N° 488

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mai 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) et de la commission des affaires sociales (2) sur la **réforme de l'administration des anciens combattants**,*

Par M. Jean-Marc TODESCHINI et Mme Janine ROZIER,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gérita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
I. L'OBJECTIF : UNE RATIONALISATION DES SERVICES ET UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES PRESTATIONS DÉLIVRÉES POUR UN COÛT SOUS CONTRÔLE	7
A. LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE (DSPRS) ET SES MISSIONS	7
1. <i>Historique et missions</i>	7
2. <i>Le coût de fonctionnement de la DSPRS</i>	8
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME	9
1. <i>La création de deux instances et l'élaboration d'un plan d'action</i>	9
2. <i>Les décisions de transfert</i>	9
3. <i>L'état d'avancement de la réforme</i>	13
a) <i>Le cadre législatif et réglementaire</i>	13
b) <i>Un exemple de site en phase de fermeture : Montpellier</i>	14
C. UNE IMPORTANTE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 169 SUR LE FONDEMENT DE LA RGPP	15
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION	15
II. UNE RÉFORME SOCIALEMENT MAÎTRISÉE, UN SERVICE RENDU PRÉSERVÉ	17
A. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT EFFICACE	17
1. <i>Des mécanismes incitatifs d'aide à la mobilité ou au départ</i>	18
a) <i>Les mesures d'aide à la mobilité</i>	18
b) <i>Les mesures d'aide au départ</i>	18
2. <i>Des structures d'accompagnement au plus près des personnels</i>	20
3. <i>Des premiers résultats satisfaisants malgré un contexte difficile</i>	23
a) <i>Des personnels plus âgés que la moyenne, une situation de l'emploi public et privé particulièrement tendue</i>	23
b) <i>Des premiers résultats satisfaisants</i>	25
B. UN DROIT À RÉPARATION CONFORTÉ	26
1. <i>L'Office national des anciens combattants, pivot de la réforme</i>	26
a) <i>Un ancrage de proximité renforcé</i>	26
b) <i>La gestion des établissements médico-sociaux sera révisée</i>	28
2. <i>Des établissements repreneurs au service des anciens combattants</i>	29
3. <i>Quelques motifs d'inquiétude subsistent parmi les ressortissants</i>	31
a) <i>Dans le champ de la réforme</i>	31
b) <i>Hors du champ de la réforme</i>	33

EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE 1 - SUIVI DU RECLASSEMENT DES PERSONNELS	47
ANNEXE 2 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	51
• 1. Audition d’Hervé Oudin, directeur adjoint du cabinet de M. Hubert Falco, secrétaire d’État à la défense et aux anciens combattants (2 février 2010)	51
• 2. Audition de Liliane Block, directrice de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense (2 février 2010)	53
• 3. Audition de Rémy Enfrun, directeur général de l’Office national des anciens combattants (30 mars 2010)	55
• 4. Audition de Jacques Roudière, directeur des ressources humaines du ministère de la défense (30 mars 2010)	57
• 5. Audition de Louis Cador, médecin général inspecteur, directeur de l’Institution nationale des invalides (31 mars 2010)	59
• 6. Audition de Christian Bouat, médecin général inspecteur, sous-directeur « Hôpitaux » à la direction centrale du service de santé des armées (31 mars 2010)	61
• 7. Audition d’Alain Pastor, directeur de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (31 mars 2010)	63
• 8. Audition de Christian Piotre, secrétaire général pour l’administration du ministère de la défense (31 mars 2010)	65
• 9. Audition d’Éric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense (31 mars 2010)	66
• 10. Audition d’Hugues Dalleau, président général, et Jean Kervizic, secrétaire général, de l’Union nationale des anciens combattants (4 mai 2010)	68
• 11. Audition de Raphaël Vahé, président national, et André Fillère, vice-président national de l’Association républicaine des anciens combattants et victimes de guerre (4 mai 2010)	70
• 12. Audition de Jacques Goujat, président de l’Union française des associations de combattants et de victimes de guerre, et Wladyslas Marek, président de la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (4 mai 2010)	72
ANNEXE 3 - COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT À MONTPELLIER (1 ^{ER} AVRIL 2010)	75
• 1. Visite du service départemental de l’ONAC de l’Hérault, rencontre avec les personnels et entretien avec sa directrice, Joëlle Latapie-Sudret	75
• 2. Entretien avec Philippe Mula, directeur de la DIAC de Toulouse, en charge de la DIAC de Montpellier, Michel Dudek, adjoint au directeur, Contre-Amiral Daniel Fabre, médiateur mobilité pour les régions PACA, Languedoc-Roussillon et Corse, et Patrice Latron, secrétaire général de la préfecture de l’Hérault	76
• 3. Rencontre avec Danielle Duchambon (CFDT), Jeannine Serra (CFE-CGC) et Josseline Sicard (CGT), représentants du personnel de la DIAC de Montpellier	78

Mesdames, Messieurs,

Les rapporteurs successifs de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » se sont inquiétés à plusieurs reprises de l'ajustement de ses moyens à la diminution inéluctable du nombre d'ayants droit à réparation, au fur et à mesure que disparaissent les acteurs des principaux conflits du XX^e siècle. Dès la fin de 2007, la commission des finances a ainsi souhaité mener un premier contrôle¹ portant sur l'activité des directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC), services déconcentrés de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS). C'est dans ce contexte que le premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), réuni le 12 décembre 2007, a décidé « *la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants* ».

La réforme², intervenant dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a prévu la suppression progressive de la DSPRS d'ici la fin de l'année 2011 et le transfert consécutif de ses missions vers l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) ainsi que vers d'autres directions du ministère de la défense et établissements publics, opérateurs rattachés. Le premier contrôle, effectué en 2008, a donc accompagné la mise en œuvre de cette décision qui vise à simplifier et à moderniser l'organisation de l'ensemble des prestations aux anciens combattants en consacrant, notamment, le rôle de point unique d'accueil et de renseignements de proximité des services départementaux de l'ONAC.

À mi-parcours de l'application de la réforme, le présent contrôle, mené conjointement par les commissions des finances et des affaires sociales, vise à s'assurer que les choix retenus permettent bien de continuer à dispenser la réparation équitable et l'accompagnement de qualité dus à nos anciens combattants. Mais il porte également un regard attentif sur le reclassement des personnels concernés par cette mutation.

¹ Rapport d'information n° 483 (2007-2008), de Charles Guené, au nom de la commission des finances : « Les DIAC : une des premières mises en œuvre de la RGPP ».

² Réforme n° 56 de la RGPP.

I. L'OBJECTIF : UNE RATIONALISATION DES SERVICES ET UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES PRESTATIONS DÉLIVRÉES POUR UN COÛT SOUS CONTRÔLE

La mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe les dispositifs en faveur des anciens combattants des différentes guerres du siècle dernier et de certaines victimes civiles de la Seconde Guerre mondiale. Elle a également pour principale fonction de promouvoir l'esprit de défense et la politique de mémoire au sein de la population.

Parmi les trois programmes qui composent la mission, le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » est le plus affecté par la réforme, dans la mesure où sa mise en œuvre incombe à la DSPRS. Il comprend l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation ou de la reconnaissance au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) :

- anciens combattants des guerres de 1914-1918, 1939-1945, Indochine, Algérie, des combats de Tunisie et du Maroc, des opérations extérieures (OPEX) ;

- victimes civiles ;

- militaires de carrière ou sous contrat et anciens appelés ;

- victimes d'attentats terroristes ;

- leurs ayants-cause (conjoint survivant, orphelins et ascendants).

Le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » n'est concerné que pour l'action 2 : « Politique de mémoire ».

Pour ce qui est du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », le bureau de la DSPRS qui instruit, entre autres activités, les dossiers d'indemnisation des orphelins sera rattaché, en 2010, à l'ONAC, ce qui conduit à confier dorénavant à l'établissement public la responsabilité de cette tâche.

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

1. Historique et missions

La DSPRS, héritière du ministère des pensions, né avec la loi du 31 mars 1919, a été intégrée en 2000, sans changement de son périmètre d'action, au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense.

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

La direction dispose de services déconcentrés : les dix-huit directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC), le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon et les services de Casablanca, de Tunis et d'Alger.

Elle exerce également la tutelle sur les deux établissements publics opérateurs du programme :

- l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), dont l'activité comprend l'action sociale en faveur du monde combattant et la délivrance de la plupart des cartes et titres d'anciens combattants et victimes de guerre ;

- l'Institution nationale des Invalides (INI), dont la mission est centrée sur l'accueil des plus grands invalides et la mise en œuvre de soins orientés sur le handicap.

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

2. Le coût de fonctionnement de la DSPRS

Le coût de fonctionnement de la DSPRS, hors opérateurs, s'est établi en 2008 à 55,23 millions d'euros pour le personnel et 7,4 millions d'euros pour les dépenses hors personnel.

Masse salariale du programme 169 en 2008 (en exécution)

(en millions d'euros)

Personnels d'administration centrale	9,01
Personnels des services déconcentrés	44,25
Personnels à l'étranger (PPE)	1,97
Total	55,23

Source : DSPRS - Loi de règlement des comptes pour l'année 2008

En ce qui concerne la gestion du personnel, 1 233 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été réalisés en 2008 pour 1 250 prévus en loi de finances initiale. 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. Les autres emplois relèvent des services déconcentrés.

Pour les opérateurs, les réalisations sont de 1 396 emplois pour l'ONAC (pour 1 514 prévus) et 393 emplois pour l'INI (pour 405 prévus).

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

1. La création de deux instances et l'élaboration d'un plan d'action

Pour mettre en œuvre la réforme et sur proposition de la directrice de la DSPRS, deux instances ont été prévues :

- un **comité de pilotage**, présidé par le directeur de cabinet du secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants ;
- une **commission de suivi**, présidée par la directrice de la DSPRS.

Un **plan d'action** a été élaboré par la direction et approuvé par le comité de pilotage le 3 mars 2008. Il regroupait sous un seul document les premières réflexions sur les transferts des missions, les conditions de leur réussite et une estimation des économies qui pouvaient en être attendues.

La directrice de la DSPRS a reçu une lettre de mission, cosignée du ministre de la défense et du secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, lui donnant mandat pour faire aboutir, avant le 31 décembre 2011, la rationalisation des structures œuvrant en faveur du monde combattant. Ce mandat prévoyait le regroupement de l'ensemble des organismes concourant à la politique en direction des anciens combattants et victimes de guerre (directions du SGA, établissements publics...), et ne se limitait donc pas à la réorganisation de la seule DSPRS.

Une **direction de projet** a été constituée pour coordonner l'action de près de cent personnes réparties en quinze groupes de travail. Le pilotage de chaque groupe a été confié à l'entité pressentie pour reprendre la mission (sauf incertitude ou fusion de services), en y associant les experts représentant les services originels.

2. Les décisions de transfert

La méthode retenue, jugée la plus efficace, a consisté à faire la distinction, non entre administration centrale et services déconcentrés, mais selon les missions accomplies et à tous les niveaux. Ainsi, dix missions principales devant faire l'objet d'un transfert ont été identifiées.

Faisant suite aux premiers rapports d'étape remis au secrétaire d'État en juin et juillet 2008¹, les groupes de travail ont rendu leurs conclusions sur ces transferts en décembre de la même année, leur activité s'étant néanmoins poursuivie au-delà pour garantir que les opérations en cours se réalisent dans les meilleures conditions possibles.

¹ Voir le rapport d'information n° 483 (2007-2008) précité.

La répartition des transferts et leur calendrier prévisionnel s'établissent donc ainsi :

Service transféré	Structure bénéficiaire du transfert	Échéance du transfert
Pensions militaires d'invalidité (instruction et liquidation)	Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) avec guichet d'accueil départemental de l'ONAC pour les anciens combattants ⁴ / services du ministère de la défense pour les militaires ou anciens militaires	2010-2011
Pensions militaires d'invalidité (contentieux)	DRH-MD	2010
Soins médicaux gratuits	DRH-MD avec la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) comme opérateur ; guichet de proximité de l'ONAC pour l'accueil des anciens combattants et ressortissants autres que militaires	2010
Appareillage	Direction centrale du service de santé des armées (DCSSA), Hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et établissements conventionnés, avec le relais du guichet de proximité ONAC pour l'accueil, en tant que de besoin, des anciens combattants, et opérateur CNMSS pour la prise en charge des paiements	2010
Centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (CERAH)	Intégration à l'Institution Nationale des Invalides (INI), avec maintien de la localisation du CERAH à Woippy	2010 (Janvier)
Cartes et titres, mentions, retraite du combattant, indemnisation des orphelins	ONAC : rattachement du bureau de la DSPRS de Caen à l'ONAC avec maintien de la localisation à Caen	2010 (Janvier)
Emplois réservés	DRH-MD avec l'Agence de reconversion de la défense (ARD) « défense mobilité » comme opérateur ; accueil guichet de proximité de l'ONAC pour les bénéficiaires anciens combattants et enfants de harkis, conseillers pour l'emploi de l'ARD pour les militaires et anciens militaires	2009 (Septembre)
Entretien des nécropoles et Hauts-lieux de mémoire en métropole	ONAC	2010 (Janvier)
Archives (administration centrale et services déconcentrés)	Mission transversale pilotée par le Service historique de la défense (SHD) en liaison avec la direction des archives de France ; regroupement d'archives à La Rochelle et à Caen	Au fur et à mesure de la fermeture des DIAC
Services du Maghreb	ONAC	2011 (Janvier)

⁴ Dix centres d'expertise médicale et commissions de réforme (CEM-CR) seront créés respectivement à Ajaccio, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Toulouse et Tours, au fur et à mesure de la fermeture des DIAC. Ils seront hébergés par les services départementaux de l'ONAC concernés, mais resteront sous l'autorité fonctionnelle de la DRH-MD.

Une large part des missions identifiées est transférée vers l'ONAC qui assure une fonction de guichet unique à l'échelon départemental. Les autres sont reprises soit par d'autres services du ministère de la défense, soit par les établissements publics qui étaient opérateurs rattachés de la direction supprimée. **Le rôle de l'ONAC est ainsi conforté.**

Quant aux trois services du Maghreb, situés à Alger, Casablanca et Tunis, qui préfiguraient en quelque sorte les guichets uniques mis en place par la RGPP, ils continueront à fonctionner de la même façon en étant rattachés à l'ONAC à compter du 1^{er} janvier 2011.

Les conseils d'administration de l'ONAC et de l'INI ont approuvé, en juin 2009, les textes de niveaux législatif et réglementaire devant être pris pour la mise en œuvre de la réforme. Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé entre l'État et l'ONAC en janvier 2009 pour intégrer les conséquences de la réforme. Le projet d'établissement de l'INI, qui prend notamment en compte le rattachement du CERAH, a été élaboré.

Un calendrier de fermeture des sites a été établi, conformément au tableau de la page suivante. Il prévoit la fermeture des directions interdépartementales (sauf celle d'Ajaccio) de la DSPRS de manière échelonnée en 2010, et celle des directions interrégionales, du service des ressortissants résidant à l'étranger implanté à Château-Chinon et de l'administration centrale de la DSPRS (Paris et Caen) tout au long de l'année 2011.

Cadencement prévu des fermetures des services de la DSPRS en 2010 et 2011

2010		2011	
JANVIER	CERAH (transfert à l'INI)	JANVIER	Alger (transfert à l'ONAC)
MARS	Grenoble*		Casablanca (transfert à l'ONAC)
	Nancy*		Tunis (transfert à l'ONAC)
MAI	Tours	JUILLET	Bordeaux
	Clermont-Ferrand		Lille
	Montpellier		Lyon
JUILLET	Rouen	NOVEMBRE	Rennes
	Dijon		Ajaccio
Nantes	Marseille		
SEPTEMBRE	Caen		Metz
	Limoges		Val de Fontenay
	Strasbourg	Château-Chinon**	
	Toulouse	DECEMBRE	Services de l'administration centrale

* Annexes des DIR (directions interrégionales) de Metz et Lyon

** SRRE : Service des ressortissants résidant à l'étranger et non DIAC

3. L'état d'avancement de la réforme

a) Le cadre législatif et réglementaire

Les principaux transferts d'effectifs et de crédits ont été actés. Les organismes « repreneurs des missions » s'organisent progressivement, avec l'aide de la DSPRS, au rythme des fermetures programmées des dix-huit services déconcentrés. Les premiers transferts ont eu lieu dès le 1^{er} janvier 2010.

La dernière loi de programmation militaire⁵ a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour adapter le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre à la réforme. Ainsi, les textes suivants, nécessaires pour la mise en œuvre des transferts, ont été publiés :

- ordonnance n° 2009-1752 du 25 décembre 2009 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

- décret n° 2009-1755 du 30 décembre 2009 modifiant la partie réglementaire du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

- décret n° 2009-1757 du 30 décembre 2009 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (partie : Décret simple).

b) Un exemple de site en phase de fermeture : Montpellier

Vos rapporteurs ont choisi de se déplacer à Montpellier, le 1^{er} avril 2010, sur un site en cours de fermeture, celle-ci devant intervenir le 1^{er} mai⁶. La directrice du service départemental de l'ONAC de l'Hérault s'est montrée confiante dans la capacité de sa structure à remplir sa mission nouvelle de guichet de proximité, bien que les transferts de missions s'effectuent à effectifs et budget de fonctionnement constants.

Lors de l'entretien suivant avec les responsables de la DIAC, le médiateur mobilité régional de la défense et le secrétaire général de la préfecture de l'Hérault, les difficultés de reclassement liées aux restructurations locales de la défense, conjuguées à la situation régionale de l'emploi, ont été mises en évidence. Les services pouvant accueillir des personnels ont été activement sollicités par les responsables, la préfecture jouant pleinement son rôle pour faciliter les reconversions des personnels concernés. Il restait cependant des cas particuliers à traiter, notamment pour les ouvriers d'État dont les métiers sont difficilement transférables.

Enfin, lors de la rencontre avec les représentants du personnel de la DIAC, les difficultés de reclassement ont été confirmées. Les principaux problèmes évoqués sont l'iniquité en matière d'indemnité de départ volontaire entre fonctionnaires et ouvriers (*cf. ci-après*) et les difficultés pour les personnels de catégorie B et C, dans la dernière partie de leur carrière, à envisager, notamment pour des raisons financières, une affectation trop éloignée du domicile familial.

⁵ Article 20 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

⁶ Cf. annexe 3 au présent rapport.

Selon le dernier recensement transmis par la DSPRS, il restait au 30 avril, veille de la fermeture de la DIAC, seize personnes à reclasser sur les cinquante-deux présents au début de l'opération⁷.

C. UNE IMPORTANTE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 169 SUR LE FONDEMENT DE LA RGPP

La réduction des dépenses attendue par les mesures de transfert est relativement quantifiable en ce qui concerne le personnel : sur les 1 352 équivalents temps pleins (ETP) affectés par la réforme, 624 auront été supprimés, 210 transférés en interne et 518 transférés aux opérateurs sur la période 2008-2012. Le montant des transferts s'établit à environ 23 millions d'euros pour les dépenses de personnel, à comparer avec un coût de 55,2 millions d'euros pour le même poste selon la loi de règlement des comptes pour l'année 2008 (*cf. ci-dessus*).

Il convient également de prendre en compte la réduction des personnels de l'ONAC à hauteur de cent cinquante personnes, dont trente pour le siège, permise par le non remplacement de départs à la retraite. Cette réduction intervient malgré les nouvelles missions qui lui sont confiées. Les économies sont plus difficiles à estimer pour les dépenses de fonctionnement, notamment en raison des transferts. Ainsi l'ensemble des crédits transférés à l'ONAC, tous titres confondus, s'établit à 13,8 millions d'euros en 2010 et 3 millions d'euros en 2011.

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION

La performance et la qualité seront recherchées à travers l'amélioration des procédures et des outils d'évaluation.

La mesure de la performance a été largement présentée et commentée dans le rapport sur la loi de règlement des comptes pour l'année 2008⁸.

L'évolution du programme, notamment les transferts aux opérateurs ainsi que les instructions de la direction du budget relatives à la rationalisation du nombre d'objectifs et d'indicateurs, ont conduit le responsable de programme à proposer la suppression, au projet annuel de performances (PAP) 2010, des indicateurs suivants :

- nombre moyen de dossiers de pensions traités par agent ;
- nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traités par agent ;
- nombre moyen de dossiers d'appareillage traités par agent ;

⁷ Pour le détail, se reporter à la seconde partie du présent rapport.

⁸ Cf. Rapport de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 n° 542 (2008-2009), tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux, pages 79-91.

- délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage.

Le PAP pour 2010 ne présente plus que cinq indicateurs permettant de mesurer quatre objectifs visant à fournir les prestations au moindre coût et avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles :

- l'objectif n° 1 : liquider les dossiers avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles, avec pour indicateur le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité ;

- l'objectif n° 2 : régler les prestations de soins médicaux gratuits avec la meilleure efficacité possible, avec pour indicateur le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent ;

- l'objectif n° 3 : fournir les prestations de l'ONAC au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible, avec pour indicateurs le coût moyen (RCS et fonctionnement) par acte de solidarité et le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent ;

- l'objectif n° 4 : fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires de l'INI au meilleur rapport qualité/coût, avec pour indicateur le coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI.

Pour autant, les indicateurs supprimés dans le PAP resteront suivis en interne par les opérateurs conformément à la définition des missions et objectifs précisée dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013 de l'ONAC comme dans celui, en cours de validation, de l'INI. L'élaboration de ces documents a d'ailleurs été l'occasion de réétudier la pertinence des cibles à la lumière de l'évolution prévisionnelle de l'activité à moyen terme et des gains de productivité attendus de ces établissements publics dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP.

II. UNE RÉFORME SOCIALEMENT MAÎTRISÉE, UN SERVICE RENDU PRÉSERVÉ

Dès lors que la décision de suppression de l'administration centrale et des services déconcentrés de la DSPRS a été prise, le secrétariat d'État à la défense et aux anciens combattants s'est trouvé confronté à une **double problématique** : assurer le reclassement des personnels dont les missions sont transférées et maintenir la qualité du service rendu aux usagers.

À ce stade de la réforme, et à la lumière des entretiens et des visites que vos rapporteurs ont menés entre février et mai 2010, il semble que ces objectifs soient en passe d'être atteints. Ainsi, et malgré une situation de l'emploi public rendue difficile, dans certains bassins d'emploi, par la conjonction de plusieurs restructurations civiles ou militaires, la très grande majorité des personnels concernés par les premières fermetures ont bénéficié de **solutions de reclassement satisfaisantes**.

Du point de vue des ressortissants, le **droit à réparation est préservé** grâce à la mise en place d'une solution innovante, combinant l'accueil de proximité auprès des services départementaux de l'ONAC et l'expertise délivrée par les organismes repreneurs.

A. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT EFFICACE

Tout en reprenant, comme on l'a vu, certaines des tâches exercées jusque là par la DSPRS - pensions militaires d'invalidité, soins médicaux gratuits⁹ et emplois réservés -, la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) a été mobilisée pour assurer les meilleures conditions de reclassement aux personnels concernés par ces fermetures.

Son action s'est inscrite dans le cadre du « **plan d'accompagnement des restructurations** » (PAR), entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009, qui organise le dispositif d'accompagnement applicable aux personnels du ministère de la défense concernés par une opération de restructuration ou par une mesure de rationalisation des fonctions d'administration générale et de soutien, et ce jusqu'au 31 décembre 2014. Outre l'accès à des mesures spécifiques d'action sociale¹⁰, le plan prévoit des dispositifs incitatifs d'aide à la mobilité ou au départ, qui garantissent un niveau d'indemnisation équivalent à celui en vigueur dans le cadre des restructurations intervenues entre 2003 et 2008¹¹, ainsi qu'un accompagnement personnalisé, au plus près des personnels.

⁹ Pour lesquels on rappellera que la CNMSS agit comme opérateur pour le compte du ministère.

¹⁰ Dont, pour l'essentiel, des aides au logement (aides à l'acquisition ou à la location, prêts caution, logement ou mobilité).

¹¹ Tel qu'il avait été défini dans le programme pluriannuel d'accompagnement social des restructurations, ou « FORMOB » pour Formation mobilité, auquel succède le PAR.

1. Des mécanismes incitatifs d'aide à la mobilité ou au départ

a) Les mesures d'aide à la mobilité

Intervenant en complément des dispositifs généraux applicables à l'ensemble de la fonction publique de l'État, ces mesures spécifiques au ministère de la défense conjuguent **indemnisation de la mobilité et formation des personnels**. Le montant des indemnités varie de 8 300 euros à 32 836 euros (hors Île-de-France) en fonction de la situation familiale et de la distance, en particulier selon qu'elle implique ou non un changement de domicile.

Mesures d'aide à la mobilité

	Avec changement de résidence familiale (= domicile)	Avec changement de résidence familiale (= domicile) vers Île-de-France*	Avec changement de résidence administrative (= lieu de travail sans changement de résidence familiale)			
			Entre 20 et moins de 40 km	Entre 40 et moins de 80 km	entre 80 et moins de 200 km	À partir de 200 km
Célibataire sans enfant	26 573,50 €	32 073,50 €	8 300,00 €	10 000,00 €	14 049,00 €	19 549,00 €
Marié, pacsé sans enfant	26 573,50 €	32 073,50 €	8 300,00 €	11 500,00 €	15 000,00 €	21 073,50 €
Avec enfant(s) à charge	32 836,00 €	42 836,00 €	8 300,00 €	11 500,00 €	15 000,00 €	21 073,50 €

* Dont 10 000 € maximum au titre de l'indemnité temporaire de mobilité, qui est attribuée pour pourvoir des emplois présentant des difficultés particulières de recrutement (ex. : zone géographique peu attractive)

À l'indemnisation peuvent s'ajouter, selon les cas :

- Un accès prioritaire à la formation professionnelle dès lors que le projet personnel suppose l'acquisition de nouvelles compétences.
- Un dispositif de garantie en matière de maintien de la rémunération.
- Une allocation d'aide à la mobilité du conjoint est versée dès lors que le conjoint ou le partenaire d'un Pacs d'un agent est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation de ce dernier. Le montant de cette allocation est de 6 100 €.
- La recherche d'un nouvel emploi est aidée par le réseau des Cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints (CAEC) dont la cartographie est adaptée à la nouvelle organisation territoriale du ministère de la défense.

Source : ministère de la défense

Il est à noter que ces aides sont les mêmes quelles que soient les fonctions exercées ou la catégorie administrative des personnels concernés.

Sur la base des dossiers traités ou en cours de traitement au 30 mars 2010, le coût estimé des aides à la mobilité géographique déjà versées en 2009 et en 2010 s'élevait, selon les éléments fournis par la DRH-MD, à 402.488 euros.

b) Les mesures d'aide au départ

Contrairement aux aides à la mobilité, les mesures d'aide au départ varient suivant qu'elles s'adressent aux fonctionnaires et agents non titulaires en contrat à durée indéterminée ou aux ouvriers de l'État.

Mesures d'aide au départ

	Conditions d'attribution de l'indemnité de départ volontaire (IDV)	Montant de l'IDV
Fonctionnaire ou agent non titulaire en CDI	<ul style="list-style-type: none"> à 5 années au moins de l'âge d'ouverture du droit à pension Concerné par une opération de restructuration ou création/reprise d'une entreprise ou projet personnel 	Au maximum 24 fois un douzième de la rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année civile précédant le départ (traitement et primes)

	Conditions d'attribution de l'IDV	Montant de l'IDV	Ancienneté	Montant de l'IDV	Ancienneté	Montant de l'IDV
Ouvrier de l'État	<ul style="list-style-type: none"> Justifier de 6 ans d'ancienneté au minimum à 2 années au moins de l'âge d'ouverture du droit à pension Être concerné par une opération de réorganisation ou départ permettant le reclassement d'un ouvrier de l'État « restructuré » 	Entre 46 470 € et 91 470 € L'IDV est exonérée d'impôt et ouvre droit à une indemnisation au titre du chômage	6 ans	49 470 €	24 ans	91 470 €
			7 ans	52 470 €	25 ans	91 470 €
			8 ans	55 470 €	26 ans	88 470 €
			9 ans	58 470 €	27 ans	85 470 €
			10 ans	61 470 €	28 ans	82 470 €
			11 ans	64 470 €	29 ans	79 470 €
			12 ans	67 470 €	30 ans	76 470 €
			13 ans	70 470 €	31 ans	73 470 €
			14 ans	73 470 €	32 ans	70 470 €
			15 ans	76 470 €	33 ans	67 470 €
			16 ans	79 470 €	34 ans	64 470 €
			17 ans	82 470 €	35 ans	61 470 €
			18 ans	85 470 €	36 ans	58 470 €
			19 ans	88 470 €	37 ans	55 470 €
			20 ans	91 470 €	38 ans	52 470 €
21 ans	91 470 €	39 ans	49 470 €			
22 ans	91 470 €	40 ans	46 470 €			
23 ans	91 470 €					

- Les ouvriers de l'État peuvent également bénéficier d'une IDV pour la création ou la reprise d'une entreprise (IDVCRE), d'un montant forfaitaire de 15 245 €, qui est défiscalisée et peut être cumulée avec l'IDV.

Source : ministère de la défense

En matière d'indemnité de départ volontaire (IDV), la **différence de traitement** entre fonctionnaires et ouvriers de l'État est donc manifeste, le régime applicable à ces derniers étant nettement plus favorable : en plus d'un montant d'indemnité plus élevé, les ouvriers de l'État sont les seuls à bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu et d'un droit à l'indemnisation chômage et peuvent y accéder jusqu'à deux ans avant l'âge d'ouverture du droit à pension, contre cinq ans pour les fonctionnaires.

Outre que cette situation crée un fort ressentiment parmi les fonctionnaires, les différents interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs sont convenus que, dans ces conditions, l'IDV ne produirait d'effets importants que pour les ouvriers de l'État.

Ainsi, au 30 mars 2010, le montant des IDV versées en 2009 et en 2010 ou en attente de décision s'élevait pour les ouvriers de l'État et les fonctionnaires à respectivement 605 760 et 604 637 euros¹², alors même que les ouvriers de l'État ne représentaient, en 2008, que 2,7 % des effectifs de la DSPRS¹³.

2. Des structures d'accompagnement au plus près des personnels

Dès l'annonce de la suppression programmée de la DSPRS, des cellules d'écoute ont été créées sur chacun des sites - administration centrale et services déconcentrés - afin d'informer les personnels et de recueillir leurs souhaits de reclassement.

Conformément aux dispositions du plan d'accompagnement des restructurations, **les antennes mobilité reclassement (AMR)**, chargées du suivi des personnels tout au long du processus, et **les commissions locales de restructuration (CLR)**, instances de concertation au niveau local, ont été mises en place au sein des services déconcentrés. Le dispositif est par ailleurs complété par l'action des **médiateurs mobilité** qui traitent, notamment, des cas les plus difficiles et assurent l'interface avec les administrations d'accueil des personnels reclassés.

Les acteurs chargés du reclassement

L'antenne mobilité reclassement (AMR)

Au sein de l'établissement, l'AMR est chargée d'accompagner individuellement les personnels civils. Son caractère permanent vise à apporter aux personnels une assistance de proximité, individualisée et continue sur tous les aspects de l'accompagnement.

ET/OU

La cellule régionale mobilité reclassement (CRMR)

Au niveau régional (ou l'AMR lorsqu'il n'y a pas de CRMR) :

- Entretiens individuels
- Propositions d'emplois
- Établissement de la convention de mobilité

Source : ministère de la défense

¹² Chiffres fournis par la DRH-MD.

¹³ Rapport annuel de performance pour 2008.

Les instances de concertation

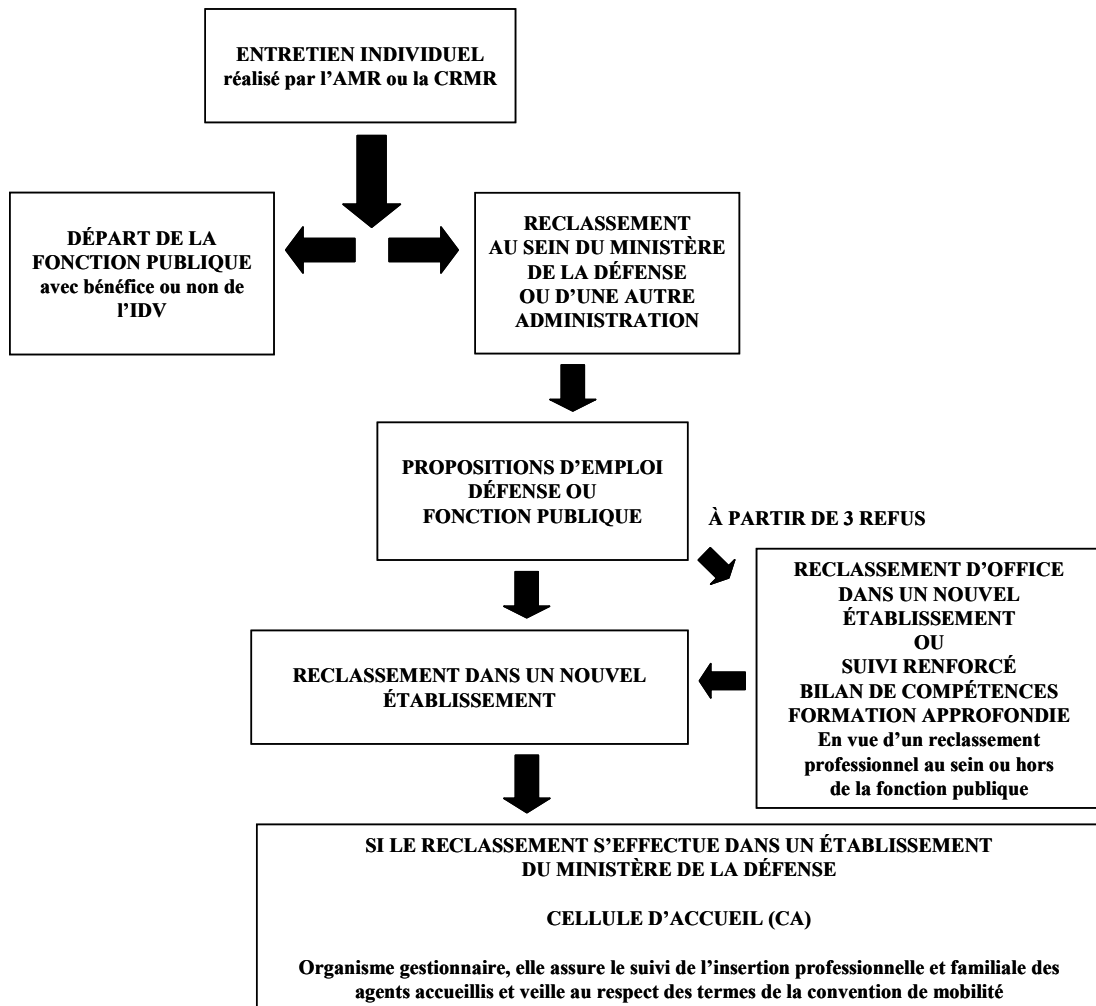
Au niveau national	Au niveau local
<p data-bbox="296 398 778 454">Le comité de suivi pour la réalisation des restructurations (CSR)</p> <p data-bbox="268 499 422 526">Composition :</p> <ul data-bbox="268 539 715 633" style="list-style-type: none">• DRH-MD• Autorités centrales d'emploi• Organisations syndicales représentatives <p data-bbox="268 824 416 851">Attributions :</p> <ul data-bbox="268 864 805 981" style="list-style-type: none">• Bilan des opérations et de leur accompagnement• Examen de l'application des mesures réglementaires et financières d'accompagnement des restructurations	<p data-bbox="855 398 1337 454">Les commissions locales ou régionales de restructuration (CLR ou CRR)</p> <p data-bbox="831 499 986 526">Composition :</p> <ul data-bbox="831 539 1366 790" style="list-style-type: none">• Directeur d'établissement ou de service• Responsable RH de l'établissement et de la région• Organisations syndicales représentatives• Conseiller coordonnateur en formation ou responsable de formation• Service social• Médiateur mobilité <p data-bbox="831 824 979 851">Attributions :</p> <ul data-bbox="831 864 1366 1048" style="list-style-type: none">• Examen du plan de charge et du plan de restructuration (calendrier, emplois et effectifs concernés...)• Examen des projets de formation ou de reconversion• Traitement des recours individuels

Les médiateurs mobilité

Les sept médiateurs - localisés à Paris, Rennes, Bordeaux, Nîmes, Lyon, Strasbourg et Lille - exercent un double rôle :	
<ul data-bbox="268 1256 766 1561" style="list-style-type: none">• Ils sont les garants des conditions d'application du dispositif de reclassement. Ils ont pour vocation de faciliter la mobilité et accompagnent plus particulièrement les agents en difficulté. Ils peuvent être sollicités pour participer aux entretiens individuels des agents et, au besoin, recevoir personnellement l'agent. Dans ce cadre, ils peuvent jouer un rôle de médiation en cas de litige individuel.	<ul data-bbox="831 1256 1366 1350" style="list-style-type: none">• Ils sont l'interlocuteur privilégié des services du préfet de région pour faciliter le reclassement au sein des autres administrations.

Source : ministère de la défense

Les étapes du reclassement



Source : ministère de la défense

À l'occasion de la visite de la direction interdépartementale de Montpellier, vos rapporteurs ont pu constater **la bonne mise en œuvre de ces dispositifs** : l'ensemble des agents, ainsi que les médecins des services de l'appareillage et des soins médicaux gratuits ont été reçus en entretien individuel par l'AMR et les représentants des personnels sont convenus des efforts déployés tant par l'administration que par le médiateur mobilité pour favoriser leur reclassement.

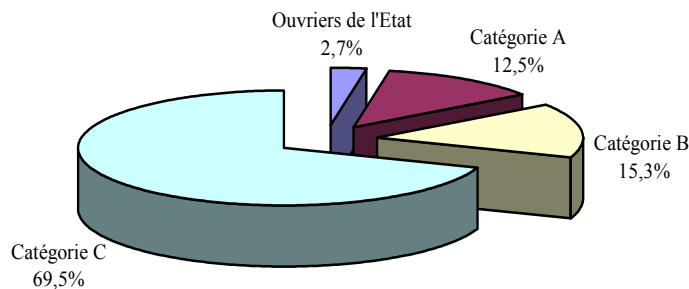
Si certaines situations particulières restent, humainement, difficiles à gérer, l'accompagnement personnalisé des agents, combiné au caractère progressif de la réforme, les a **protégés, jusqu'à présent, contre les syndromes d'isolement ou d'abandon** et certains drames sociaux vécus lors d'autres restructurations. Outre l'action des médiateurs mobilité, on signalera sur ce point le rôle joué par le réseau des assistantes sociales du ministère.

3. Des premiers résultats satisfaisants malgré un contexte difficile

a) *Des personnels plus âgés que la moyenne, une situation de l'emploi public et privé particulièrement tendue*

Rapportée à l'âge moyen des agents de l'ensemble du ministère de la défense (soit quarante-cinq ans et dix mois en 2008), **la moyenne d'âge élevée** des personnels de la DSPRS, qui était de cinquante-deux ans à la même date, ainsi que **la surreprésentation des agents de catégorie C**, supposés moins mobiles, expliquent sans doute une partie des réticences à la mobilité.

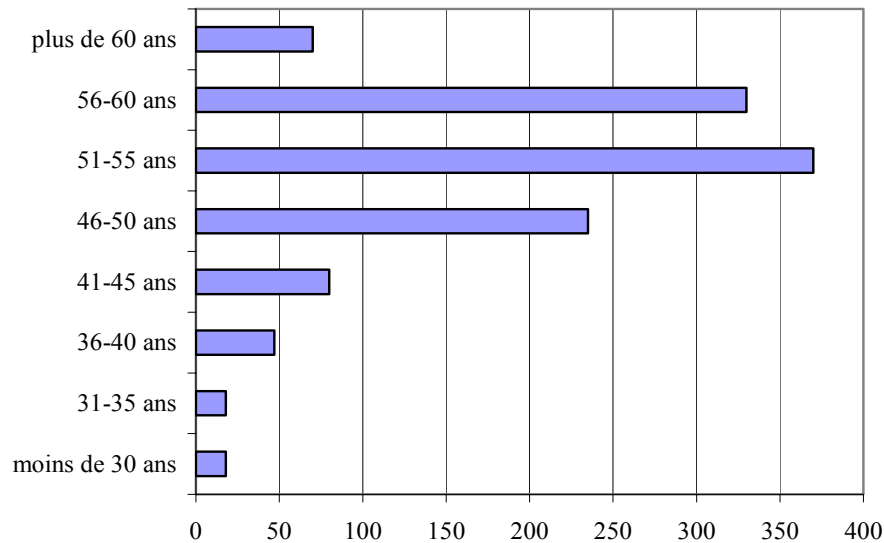
Répartition, en fonction de l'âge, des personnels en activité du programme 169 en 2008
(exprimés en équivalents temps plein emploi, ETPE)



Source : rapport annuel de performance pour 2008

À cette date, deux agents sur trois étaient âgés de plus de cinquante ans, contre un sur trois au niveau ministériel, et la tranche d'âge 46-55 ans représentait la moitié des effectifs (42,3 % en moyenne ministérielle). Cette pyramide des âges joue logiquement comme un frein à la mobilité, le changement étant d'autant plus difficile à accepter, et c'est bien compréhensible, que l'on a construit toute sa vie professionnelle et familiale dans un lieu donné. Ainsi, sont souvent évoquées par les personnels, à l'appui du refus de la mobilité au-delà du bassin d'emploi, la situation professionnelle du conjoint, la présence de parents âgés dépendants ou la scolarité des enfants.

Répartition, par catégorie, des personnels civils du programme 169 en 2008



Source : rapport annuel de performance pour 2008

Sur le terrain, et contrairement aux idées reçues, il apparaît que les solutions de reclassement sont parfois plus difficiles à trouver pour les personnels de catégorie B, dont les tâches de secrétariat administratif sont peu différenciées, que pour les agents de catégorie C, dont la technicité reste recherchée.

La suppression des services de la DPSRS s'inscrit également dans un contexte général marqué par **la concomitance de restructurations civiles et militaires** qui limite les possibilités de reclassement auprès d'autres employeurs publics. Cette difficulté varie cependant suivant les bassins d'emploi, qui sont plus ou moins sinistrés, certaines situations locales appelant une attention particulière : à cet égard, les cas des fermetures des directions de Montpellier - qui se cumule, notamment, avec celle de l'école d'application de l'infanterie, ainsi qu'avec d'autres restructurations - et pour l'avenir, des directions de Limoges ou du service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon - dans une ville déjà marquée par la fermeture de l'établissement d'imprimerie de l'armée de terre - figurent parmi les plus préoccupants.

Au-delà des difficultés locales particulières, et malgré le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le choc démographique autorise **des marges de manœuvre nouvelles** pour recruter ; ainsi, le ministère de la défense recrutera cette année près de mille personnels civils, dont la moitié environ de militaires reconvertis. Par ailleurs, le fait de traiter la suppression de la DSPRS en lien avec les autres restructurations permet paradoxalement d'élargir les stratégies de reclassement même si le ministère de la défense, qui plaidait pour un pilotage interministériel des reclassements et une priorité de recrutement en faveur des personnels touchés par les

restructurations, n'a pas obtenu satisfaction. De ce point de vue, les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs à Montpellier ont pu regretter que les placements auprès de certains ministères soient rendus difficiles sous l'effet, d'une part, de stratégies syndicales consistant à privilégier les mutations internes au détriment de détachements extérieurs, d'autre part, de plafonds d'emplois et de volumes de masse salariale contraints.

Enfin, **les stratégies d'attente** déployées par certains agents s'expliquent aussi par le souvenir des méthodes passées de gestion par les sureffectifs ainsi que par l'espoir de se voir proposer de meilleures offres de reclassement à mesure que la date de fermeture effective se rapproche¹⁴.

b) Des premiers résultats satisfaisants

Selon la solution retenue pour la reprise de leur activité, les conséquences de la réforme pour les 1 290 agents employés, au 1^{er} janvier 2009, dans les services centraux et déconcentrés de la DPSRS diffèrent sensiblement. On peut distinguer :

- ceux dont les postes sont transférés au repreneur sur le même site géographique : entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire ou bureau des titres et des statuts de Caen, repris par l'ONAC, rattachement du CERAH, qui reste situé à Woippy, à l'INI, etc. (385 personnes) ;

- ceux dont les postes sont transférés sur un autre site : services médicaux gratuits à Toulon (CNMSS) notamment (155 personnes) ;

- ceux, enfin, dont les postes sont supprimés au titre de la révision générale des politiques publiques, replacés en priorité sur des postes vacants du ministère de la défense (735 personnes).

Au 30 avril 2010, les services de la DSPRS estimaient qu'une solution avait été trouvée ou était en passe de l'être pour 469 agents, soit près de 58 % des 814 personnes¹⁵ à reclasser en 2010 et 2011 : selon ce décompte, quarante-deux agents avaient pris leur retraite, seize avaient choisi l'indemnité de départ volontaire (IDV), 192 étaient déjà détachés ou mis à disposition et quatre-vingt dix-sept dossiers de reclassement étaient en cours de traitement¹⁶, tandis que cent dix-sept personnes devront avoir pris leur retraite d'ici à 2012 (*cf. le tableau en annexe 1 du présent rapport pour le détail, par site, de ces situations*).

Au tiers de la réforme, ces résultats **peuvent être jugés satisfaisants** : les personnels des directions fermées au 1^{er} mars (Tours, Nancy et Grenoble) ont été reclassés sans difficulté majeure de même que ceux des

¹⁴ Stratégie qui s'avère, dans les faits, largement contre-productive.

¹⁵ Effectifs présents au 1^{er} janvier 2009 hors médecins militaires.

¹⁶ Il est précisé que ces données reflètent les seuls mouvements ayant donné lieu, au 30 avril, à des arrêtés signés ou, pour les dossiers en cours, à des accords écrits formels de la part des futurs employeurs. Il s'agit donc d'un état des reclassements a minima, les mouvements pour lesquels des contacts positifs ont été échangés verbalement avec les organismes repreneurs n'ayant pas été comptabilisés.

directions de Clermont et Rouen, fermées au 1^{er} mai, et les prévisions sur les fermetures à venir sont plutôt optimistes.

Plusieurs de leurs interlocuteurs ayant fait état de leur inquiétude sur le reclassement des personnels de la direction de Montpellier, vos rapporteurs ont souhaité s'assurer, sur place, de la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés pour pallier ces difficultés.

Sur les trente-huit agents de la direction¹⁷, une solution restait à trouver, au 30 mars, pour seize d'entre eux - un catégorie A, cinq B et dix C -¹⁸ ; quatre ou cinq de ces cas s'avèreront plus complexes à régler, en raison notamment de l'impossibilité, pour ses agents, de bénéficier d'une mesure d'âge et du refus qu'ils ont exprimé de quitter la région. Or, malgré les efforts déployés par les services de la préfecture de l'Hérault, le médiateur mobilité en charge de la région Languedoc-Roussillon et la direction elle-même, les solutions locales de reclassement ne suffiront pas à satisfaire tous les personnels restants, qui continueront d'être suivis au-delà de la fermeture au 1^{er} mai.

Si la voie du dialogue a été privilégiée jusqu'ici, **des procédures plus contraignantes** peuvent être mises en œuvre comme le reclassement d'office après trois refus d'affectation, voire, en cas de refus de ce dernier poste, la mise en disponibilité d'office sans traitement¹⁹. Cette menace pèse fortement sur les personnels restants qui ont le sentiment de n'avoir d'autre alternative que d'accepter une mobilité contrainte ou de se résigner à une mise en disponibilité qui signifiera une absence totale de ressources à compter du 31 décembre 2010.

B. UN DROIT À RÉPARATION CONFORTÉ

1. L'Office national des anciens combattants, pivot de la réforme

a) Un ancrage de proximité renforcé

Tirant les conséquences de la révision générale des politiques publiques, le deuxième contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'ONAC²⁰, qui couvre la période 2009-2013, poursuit l'adaptation des moyens humains et financiers de l'office à l'évolution de son activité et vise, en particulier, à mettre en œuvre les **missions nouvelles de proximité** confiées à ses services départementaux.

¹⁷ Pour une moyenne d'âge de cinquante-six ans et une proportion d'agents de catégorie C de 71 %.

¹⁸ L'effort réel de reclassement portant sur vingt-cinq personnes compte tenu des cessations progressives d'activité et des départs à la retraite.

¹⁹ En vertu de l'article 7 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, qui reste cependant inapplicable, sur ce point, à défaut de publication du décret en Conseil d'État correspondant.

²⁰ Approuvé le 27 janvier 2009 par le conseil d'administration de l'office.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2010, l'ONAC s'est vu confier l'ensemble des décisions individuelles d'instruction et de délivrance des cartes, titres et statuts générationnels²¹, l'instruction, la liquidation et le mandatement de la retraite du combattant comme de l'indemnisation des orphelins, ainsi que l'entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire en métropole²². L'office devient donc le seul acteur de la mise en œuvre du droit à reconnaissance et conforte encore son rôle en matière de droit à réparation.

Dans cette optique, les services départementaux de l'ONAC sont désormais **l'interlocuteur privilégié du monde combattant** pour de nombreuses prestations. Ils assurent à ce titre l'accueil, l'information et l'orientation des ressortissants pour les missions précédemment exercées par la DSPRS et reprises par d'autres entités : instruction, liquidation et contentieux des pensions militaires d'invalidité et emplois réservés (DRH-MD), consultations et prescriptions d'appareillage (SSA), soins médicaux gratuits (CNMSS).

À cette fin, et à mesure des fermetures des directions interdépartementales, des **sessions de formation** sont organisées à destinations des agents des services départementaux sur les nouvelles procédures de traitement, les réponses aux questions les plus fréquentes et l'utilisation des applications mises à leur disposition par les services repreneurs pour suivre l'état d'avancement des dossiers, afin que l'information délivrée aux ressortissants soit la plus complète possible. À ce stade, vos rapporteurs regretteront seulement que ces formations n'aient pas été organisées plus en amont des premières fermetures, alors que les services départementaux reçoivent des demandes avant même la fermeture effective des services de la DSPRS²³.

Pour concentrer l'action des services départementaux sur leurs missions de proximité, l'instruction administrative des dossiers ne nécessitant pas de contact direct avec le public est mutualisée au sein de **pôles de soutien** : pôles d'instruction de la retraite du combattant, pôle d'impression des cartes et titres, pôle d'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire et pôles « mémoire ». Ces derniers se substituent aux actuels délégués à la mémoire combattante et regrouperont, sur dix-huit sites, trente-quatre « coordonnateurs mémoire et communication » qui viendront en appui des directeurs départementaux, dont le rôle de chef de file de la mémoire au niveau départemental est confirmé.

²¹ Ainsi que l'attribution des mentions « Mort pour la France » et « Mort en déportation » et des droits dérivés correspondants.

²² Contrairement à ce qui avait été initialement envisagé, l'entretien des nécropoles à l'étranger pourrait être sous-traité à des sociétés locales ou poursuivi selon les modalités actuelles - personnel recruté localement par les ambassades sur des crédits du programme 169 et pilotage assuré par la DMPA.

²³ Ainsi que vos rapporteurs ont pu le constater, le 1^{er} avril, en visitant le service départemental de l'Hérault. Dans les ressorts des directions fermées au 1^{er} mars, la formation n'a eu lieu que le 4 mars.

Aux termes du COM, ces coordonnateurs « *participeront à la conception, à l'impulsion et à la coordination d'initiatives de mémoire pédagogiques et à la valorisation médiatique des opérations mises en œuvre dans la zone géographique de compétence de leur pôle* ». Il reste que cette **réorganisation de la filière mémoire** de l'ONAC suscite, parmi les représentants du monde combattant, certaines inquiétudes (*cf. infra*).

Tout en allégeant les charges de structure, cette réorganisation permet de **conforter le maillage départemental** et d'assurer le maintien du service au plus près des ressortissants. Le réseau de l'ONAC est d'ailleurs complété par le rattachement de deux services en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie et, à compter du 1^{er} janvier 2011, des trois services du Maghreb (Alger, Casablanca et Tunis) de la DSPRS.

Enfin, la modernisation de l'ONAC passe par la poursuite de la **démarche d'informatisation et de dématérialisation** des procédures. Son application de gestion des cartes et titres, KAPTA, sera encore développée - afin d'intégrer, en particulier, un module « retraite du combattant » - et complètement déployée dans les services prenant part à l'instruction des demandes. L'interconnexion, en consultation au moins, avec les outils de suivi des dossiers des autres services et opérateurs repreneurs²⁴ devra permettre, à terme, aux services départementaux de renseigner efficacement les ressortissants sur l'état d'avancement de leur demande.

Combinés à la rationalisation de sa direction générale, tous ces chantiers doivent permettre de dégager **des gains d'effectifs importants** - cent cinquante postes au total, dont trente au siège et cent vingt dans les services départementaux sur la période 2009-2013 - tout en maintenant la qualité du service rendu aux usagers.

b) La gestion des établissements médico-sociaux sera révisée

En réponse, notamment, aux difficultés liées au dispositif actuel de gestion directe²⁵ de ses établissements médico-sociaux - les huit maisons de retraite et les neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP) - ainsi qu'à l'impossibilité d'envisager des rapprochements avec des établissements privés, a été retenu le principe du transfert de leur gestion à une structure *ad hoc*, adossée à l'ONAC. Le **choix d'une fondation**, plutôt que d'un groupement d'intérêt public, devrait permettre d'assouplir les règles de gestion des établissements et de faciliter le recours à l'emprunt.

Pour marquer la **subsistance d'un lien fort avec le monde combattant et l'ONAC**, les représentants des associations d'anciens combattants détiendront la majorité des voix au sein du conseil

²⁴ Dont l'accès à l'application e-PMI, initialement développée par la DSPRS et reprise par la DRH-MD pour le traitement des dossiers de pensions.

²⁵ Et qui tenaient en particulier au décalage de nomenclature et de calendrier budgétaire et comptable entre l'ONAC, établissement public, et les tutelles finançant les établissements (directions départementales de l'action sanitaire et sociale et conseils généraux). La Cour des comptes a également critiqué la gestion, sous la forme de budgets annexes, des établissements.

d'administration de la fondation tandis que l'intitulé retenu, « Fondation Mémoire et solidarité pour le monde combattant », plus large que le seul aspect médico-social, marque clairement la volonté de défendre les valeurs du monde combattant. Après les réticences initiales, ces garanties auront permis de recueillir l'adhésion des associations, le conseil d'administration de l'ONAC ayant adopté le projet de loi relatif à la fondation - et les deux projets de décret correspondants - à une très large majorité (trente-huit voix pour, trois contre et six abstentions). Le texte devrait être adopté en Conseil des ministres en mai ou en juin et examiné par le Parlement à l'automne afin que la fondation soit opérationnelle au 31 décembre 2011.

Parallèlement à la création de la fondation, l'ONAC envisage d'adapter la stratégie des établissements pour répondre à l'évolution du contexte général de l'accompagnement médico-psychosocial des personnes âgées et des personnes handicapées.

Confrontées aux conséquences du vieillissement de la population, **les maisons de retraite** de l'ONAC doivent adapter leur organisation et la formation de leurs personnels à la prise en charge de pensionnaires de plus en plus dépendants et de personnes âgées atteintes de démences de type Alzheimer. L'aménagement des établissements se traduira en particulier par la création de trois unités de vie spécialisées pour accueillir des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées, soit cinquante lits dédiés et 8 % de la capacité totale des maisons de retraite de l'office. En lien avec l'Institution nationale des invalides (INI), la politique d'uniformisation et de développement des pratiques de soins au sein des établissements sera développée, avec pour objectif d'accroître la qualité du service rendu aux pensionnaires au-delà des 80 % de satisfaction mesurés en 2009.

2. Des établissements repreneurs au service des anciens combattants

Si l'ONAC constitue le point d'entrée unique et l'interlocuteur privilégié des ressortissants, le droit à réparation est également mis en œuvre par d'autres entités - directions ou opérateurs agissant pour le compte du ministère de la défense - qui reprennent certaines des missions exercées précédemment par la DPSRS (*cf. supra*). Au vu des auditions des responsables des services concernés conduites par vos rapporteurs et, surtout, des premiers retours de terrain recueillis par les associations d'anciens combattants, la reprise de ces missions se déroule dans des conditions satisfaisantes et **la qualité du service rendu est préservée**. Les représentants du monde combattant ont apprécié d'avoir été associés, en amont, à la phase de préparation et d'expérimentation du nouveau dispositif, ce qui leur a permis de

répercuter l'information auprès de leurs adhérents²⁶. Ces réunions auront permis de lever l'inquiétude, légitime face à tout changement, des ressortissants et d'assurer leurs représentants de la volonté des organismes repreneurs de servir au mieux les anciens combattants.

Dans les faits et à la date de ce contrôle budgétaire, aucun dysfonctionnement majeur n'avait été signalé²⁷, les procédures de traitement mises en place par les services repreneurs ayant montré leur efficacité. Cette réussite, qu'il importera de valider lorsque la totalité des fermetures de DIAC et des transferts seront effectifs, s'explique d'abord par le caractère progressif de la réforme mais surtout par la **logique de métier** qui a procédé au choix des services : ainsi, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), choisie pour la gestion des soins médicaux gratuits, a déjà pour mission de rembourser des prestations d'assurance maladie et de maternité aux militaires actifs ou retraités ainsi qu'à leurs familles²⁸. De la même façon, la reprise des pensions militaires d'invalidité (PMI) par la DRH-MD de La Rochelle s'est faite sans mal, celle-ci traitant déjà des PMI des militaires.

Pour accomplir leurs nouvelles missions, **certaines difficultés**, tenant notamment au recrutement de personnels supplémentaires ou aux différences de régimes indemnitaires, ont dû être réglées par les opérateurs : les soixante-quinze postes ouverts aux agents de la DSPRS pour gérer les soins médicaux gratuits n'ayant pas été pourvus, la CNMSS a été contrainte d'ouvrir un concours pour quarante postes et pour lequel près de 5 700 candidats se sont présentés, le coût d'organisation étant partagé entre la caisse et le ministère de la défense. Le transfert du CERAH, service de l'administration centrale au régime indemnitaire supposé supérieur, à l'INI, établissement public, a aussi nécessité de définir des modalités de reprise des paies des agents du CERAH qui assurent un maintien de leur rémunération. Cette difficulté a été levée en faisant jouer le régime indemnitaire de la fonction publique hospitalière, qui aura permis de reprendre les personnels sans perte de salaire.

Au-delà de ces difficultés transitoires, les transferts de missions sont d'autant mieux vécus par les établissements repreneurs qu'ils leur permettent de **renforcer leur capacité d'expertise** dans certains domaines ou de **bénéficier d'un surcroît d'activité pérenne** : la mise en commun des activités du CERAH à Woippy et Créteil et de l'activité d'appareillage de l'INI, qui ne faisait jusqu'ici que les prothèses temporaires, devrait en effet conforter le pôle appareillage de l'institution, tandis que la CNMSS se

²⁶ En particulier, la qualité de l'information délivrée aux usagers par la CNMSS ou par le service des pensions de La Rochelle a été soulignée à de nombreuses reprises au cours des auditions.

²⁷ Seule l'Association républicaine des anciens combattants et victimes de guerre (Arac) a fait part, lors de son audition, de certains retards dans le traitement de dossiers de pensions de réversion, sans que ceci soit toutefois confirmé par d'autres interlocuteurs.

²⁸ À la demande de la caisse, il a d'ailleurs été convenu avec la DRH-MD que l'ensemble des dossiers seraient repris dès le mois de novembre 2010, et non plus sur deux ans comme prévu initialement, ce qui devrait faciliter la gestion du transfert.

satisfait, dans un contexte marqué par la remise en cause régulière des régimes spéciaux, de récupérer un volume d'activité supplémentaire.

Au total, et après quelques mois d'application de la réforme, vos rapporteurs considèrent que la qualité du service rendu à l'utilisateur, comme la proximité de ce service, sont préservées, voire confortées par la mobilisation des services de l'ONAC et par le haut niveau d'expertise des établissements repreneurs.

3. Quelques motifs d'inquiétude subsistent parmi les ressortissants

Malgré la satisfaction générale exprimée par les divers interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs sur la mise en œuvre de la réforme, plusieurs points particuliers soulèvent encore l'inquiétude des ressortissants et de leurs représentants. Il est cependant essentiel de distinguer, parmi ces craintes, celles qui relèvent directement de la suppression des services centraux et déconcentrés de la DSPRS et du rôle nouveau joué, dans ce cadre, par l'ONAC et par les organismes repreneurs, et celles ayant trait aux divers chantiers de modernisation engagés par ailleurs par l'office.

a) Dans le champ de la réforme

Dès lors que les services départementaux de l'ONAC sont appelés à devenir le point d'accès unique du dispositif de mise en œuvre du droit à la reconnaissance et à la réparation, ceux-ci doivent disposer des **moyens humains et matériels suffisants** pour orienter les ressortissants de façon pertinente dans le nouveau système. Il est impératif que soient assurées dans les meilleurs délais les actions de formation prévues dans le COM de l'ONAC - formations à l'accueil du public, à la nouvelle organisation administrative ainsi qu'à la réglementation de base sur les missions pour lesquelles l'office jouera un rôle d'interface (pensions militaires d'invalidité, soins médicaux gratuits, appareillage et emplois réservés), notamment - et l'interconnexion aux outils informatique des établissements repreneurs.

Au même titre que les associations d'anciens combattants, vos rapporteurs suivront avec attention la bonne marche de ces chantiers au cours des mois à venir. Dans la mesure où les services départementaux de l'office n'exercent pas de mission strictement nouvelle en matière d'instruction, le directeur général de l'ONAC comme la directrice du service départemental de l'Hérault ont fait part à vos rapporteurs de leur **confiance dans la capacité des services** à remplir ce rôle de guichet de proximité dans les meilleures conditions, ce dont rien ne permettait de douter à la date de leur visite sur place.

Il est une autre crainte exprimée par les ressortissants qui concerne l'approche, par le service des pensions de la DRH-MD de La Rochelle, des dossiers de demande d'une pension militaire d'invalidité ou d'aggravation du

taux d'invalidité des pensionnés. Les invalides de guerre souhaitent en effet recevoir l'assurance que les services du ministère continueront de traiter les bénéficiaires **avec la même bienveillance** que dans le cadre du système antérieur, et non par l'application d'une mécanique d'expertise comparable à celle mise en œuvre dans les dossiers de militaires accidentés du travail. Or, s'il est légitime de rappeler la juste réparation due aux anciens combattants au regard des souffrances endurées pour la défense de la Nation, rien n'indique, à l'heure actuelle, que cette dimension ne sera pas prise en compte par le nouveau service instructeur.

Enfin, **le devenir du réseau de l'appareillage** reste un sujet de vive préoccupation pour les représentants du monde combattant. Avec la reprise des consultations et prescriptions d'appareillage par le service de santé des armées (SSA)²⁹, les médecins et techniciens appareilleurs sont désormais des personnels civils rattachés au SSA qui ont le choix de conventionner localement avec un établissement de santé des armées ou un établissement public auprès duquel ils sont mis à disposition. Le maillage territorial se déclinera donc entre les sites primaires fixes que sont les six hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et la dizaine d'établissements conventionnés, et des sites secondaires, notamment les centres médicaux des armées, qui pourront accueillir le médecin selon les demandes de consultation, tandis que la possibilité de visites à domicile sera maintenue.

Or, si la solution retenue a le mérite de répondre à la forte demande de proximité des bénéficiaires, plusieurs éléments attestent de son **caractère non pérenne**, à commencer par la baisse attendue de l'activité : alors que les vingt-cinq médecins encore en activité assurent, à l'heure actuelle, près de 2 500 consultations en faveur des anciens combattants et des bénéficiaires de l'article L. 128 du CPMIVG, ce nombre devrait chuter brutalement dans les cinq prochaines années, pour se stabiliser autour de huit cents consultations par an. De plus, si le régime social des indépendants (RSI) et la mutualité sociale agricole (MSA) continueront à recourir au service des médecins d'appareillage du SSA pour leurs assurés, la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a fait le choix de constituer son propre réseau, ce qui affectera encore négativement le volume d'activité des praticiens³⁰.

Le recrutement de nouveaux médecins et techniciens appareilleurs, rendu nécessaire par la proximité de nombreux départs en retraite, posera également le problème de l'insuffisance des praticiens formés pour cette spécialité. Enfin, la mise à disposition par le SSA auprès d'établissements de santé de personnels à temps complet mais qui n'exerceront qu'une part

²⁹ La liquidation et le remboursement des frais d'appareillage étant assurés par la CNMSS.

³⁰ Alors que les consultations d'assurés n'ayant pas la qualité d'ancien combattant représentent déjà environ 80 % de l'activité des médecins et techniciens d'appareillage.

minoritaire de leur activité au profit des anciens combattants³¹ n'aura nécessairement qu'un caractère temporaire.

Si le maintien d'un réseau de proximité spécifique satisfait globalement les ressortissants, il reste qu'une réflexion devra être menée, à moyen ou long terme, sur l'avenir des consultations et prestations d'appareillage³².

b) Hors du champ de la réforme

Au cours des auditions menées par vos rapporteurs, les représentants du monde combattant ont fait part de leurs préoccupations sur plusieurs des points inscrits au COM de l'ONAC : redéfinition du cadre général de ses actions de mémoire, externalisation et modernisation de la gestion des établissements médico-sociaux et, à un degré moindre, renforcement de la fonction de pilotage de son conseil d'administration.

La **suppression des délégués à la mémoire combattante**, dont le travail était pourtant apprécié des associations, et la création consécutive de pôles de soutien à compétence régionale, provoquent essentiellement deux types d'inquiétudes : bien que la simplification des procédures doive permettre aux directeurs départementaux de se recentrer sur les tâches de management et de mémoire, plusieurs représentants associatifs ont dit craindre que ceux-ci n'aient ni le temps ni la formation nécessaires pour remplir leur rôle de chef de file de la mémoire combattante au niveau départemental. À cet égard, il peut être rappelé que onze directeurs sont d'anciens « délégués mémoire » et que des séminaires de mémoire ont été ou vont être organisés pour renforcer l'expertise des directeurs en la matière.

Outre la présomption que les « coordonnateurs mémoire » privilégieront inévitablement leur département de rattachement, certains interlocuteurs appréhendent que l'année 2010 ne soit neutralisée, le départ des délégués n'étant pas encore compensé par la mise en place effective des pôles. S'il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur la réorganisation en cours, vos rapporteurs regretteront simplement le manque d'objectifs qualitatifs figurant au COM en la matière.

Bien que les projets de textes correspondants aient été adoptés à une très large majorité au conseil d'administration de l'ONAC, l'institution de la **fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant »** suscite encore, chez une minorité de représentants, la crainte d'une privatisation, à terme, des écoles et des maisons de retraite ou d'une perte de substance de l'office. Vos rapporteurs ont bien entendu ces inquiétudes et souhaitent que l'examen par le Parlement, à l'automne, du projet de loi portant création de la fondation soit l'occasion d'y répondre.

³¹ *Qui peuvent du reste toujours choisir d'avoir recours à la médecine de ville pour leur appareillage.*

³² *Réflexion qu'il aurait fallu conduire avec ou sans la réforme de l'administration des anciens combattants.*

Enfin, la **modernisation du conseil d'administration de l'ONAC**, qui passe notamment par la réduction de son format, ambitionne de le décharger de la gouvernance opérationnelle des services pour se consacrer au pilotage stratégique de l'établissement. Il importera que cette réorganisation s'opère dans la concertation avec les représentants associatifs qui y siègent actuellement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 19 mai 2010**, sous la **présidence conjointe de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, et de **Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales**, les deux commissions ont entendu une **communication de M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances**, et **Mme Janine Rozier, rapporteur pour la commission des affaires sociales**, sur la réforme de l'**administration des anciens combattants**.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - La communication sur la réforme de l'administration des anciens combattants, que vont vous présenter Janine Rozier et Jean-Marc Todeschini, est une coproduction de nos deux commissions et je salue tout particulièrement la présence en force de la commission des affaires sociales dans notre salle.

Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales. - Je me réjouis du travail commun réalisé entre nos deux commissions et je laisse la parole aux rapporteurs.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances. - Les rapporteurs successifs de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » se sont inquiétés à plusieurs reprises de l'ajustement de ses moyens à la diminution inéluctable du nombre d'ayants droit à réparation. Un premier contrôle a été mené, fin 2007, par la commission des finances sur les directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC).

Dans le même temps, le premier Conseil de modernisation des politiques publiques décidait, le 12 décembre 2007, de mettre en œuvre « la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants ». La réforme, intervenant dans le cadre de la RGPP, a pour conséquence principale la suppression progressive de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), d'ici à la fin de 2011. Elle vise principalement à simplifier et moderniser l'organisation de l'administration au service des anciens combattants avec la création d'un point unique d'accueil et de renseignements de proximité, le service départemental de l'Office national des anciens combattants (ONAC).

Le contrôle de 2008 a donc accompagné le début de la réforme. À mi-parcours de sa mise en œuvre et compte tenu des inquiétudes soulevées par cette décision dans la population combattante comme chez les personnels, il nous a semblé important de nous assurer que les choix retenus permettront

bien de garantir la réparation équitable et l'accompagnement de qualité dus à nos anciens combattants et d'assurer le reclassement des personnels concernés par cette mutation.

La DSPRS dispose de services déconcentrés : les dix-huit DIAC, le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon et les services de Casablanca, de Tunis et d'Alger. Elle exerce également la tutelle sur les deux établissements publics opérateurs du programme : l'ONAC et l'Institution nationale des Invalides (INI). L'Observatoire de la santé des vétérans lui est également rattaché.

Pour mettre en œuvre cette réforme, deux instances ont été créées : un comité de pilotage, présidé par le directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat, et une commission de suivi, présidée par la directrice de la DSPRS. Une direction de projet a été constituée pour coordonner le travail de près de cent personnes réparties en quinze groupes de travail.

Dix missions ont été identifiées parmi celles exercées par la DSPRS, dont une part a été transférée vers l'ONAC qui assure une fonction de guichet unique à l'échelon départemental. Les autres sont reprises soit par d'autres services du ministère de la défense, soit par les établissements publics qui étaient opérateurs rattachés de la direction supprimée.

Les principaux transferts d'effectifs et de crédits ont été actés et un calendrier de fermeture des sites a été défini : il prévoit la fermeture des directions interdépartementales de la DSPRS de manière échelonnée en 2010, et celle des directions interrégionales, du service des ressortissants à l'étranger implanté à Château Chinon et de l'administration centrale de la DSPRS, à Paris et à Caen, tout au long de l'année 2011

Les organismes « repreneurs des missions » s'organisent progressivement, avec l'aide de la DSPRS, au rythme des fermetures programmées des dix-huit services déconcentrés. Les premiers transferts ont eu lieu dès le 1^{er} janvier 2010.

Nous avons choisi de nous déplacer à Montpellier, le 1^{er} avril, sur un site en cours de fermeture puisqu'elle intervenait le 1^{er} mai. La directrice de l'ONAC s'est montrée confiante dans la capacité du service à remplir sa mission nouvelle de guichet de proximité.

Les responsables de la DIAC, le médiateur mobilité régional de la défense et le secrétaire général de la préfecture de l'Hérault ont évoqué les difficultés de reclassement, liées aux restructurations locales de la défense conjuguées à la situation régionale de l'emploi. Elles ont été confirmées par les représentants du personnel de la DIAC. Selon le dernier recensement transmis par la DSPRS, au 30 avril, veille de la fermeture de la DIAC, sur les cinquante-deux présents au début de l'opération il en restait seize à reclasser.

En ce qui concerne l'ensemble du personnel, sur les 1 352 équivalents temps plein (ETP) affectés par la réforme, 624 auront été supprimés, 210 transférés en interne et 518 transférés aux opérateurs au cours de la période 2008-2012. Ainsi, le montant des transferts s'établit à environ 23 millions d'euros pour les dépenses de personnel à comparer avec les 55,2 millions attribués au même poste selon la loi de règlement des comptes pour 2008.

Il convient également de prendre en compte la réduction des personnels de l'ONAC à hauteur de cent cinquante personnes, dont trente pour le siège, permise par le non remplacement de départs à la retraite. Cette réduction intervient malgré les nouvelles missions qui lui sont confiées. Les économies pour les dépenses de fonctionnement sont plus difficiles à estimer, notamment en raison des transferts. Ainsi, l'ensemble des crédits transférés à l'ONAC s'établit à 13,8 millions d'euros en 2010 et 3 millions en 2011.

Je conclurai, d'une part, en approuvant le schéma retenu, qui prévoit le maintien d'un service de proximité pour la population combattante, tout en confortant le rôle de l'ONAC, d'autre part, en vous exposant mes sujets d'inquiétude, même si nous avons pu constater que cette réforme donne, dans son ensemble, satisfaction à la majorité des associations.

Tout d'abord, je souhaite que cette réforme ne laisse pas des personnels qui s'étaient, depuis des années, investis au service du monde combattant sur le bord du chemin. Je reste donc inquiet quant à la réussite complète du processus de reclassement, même si les autorités qui en ont la charge m'ont paru préoccupées d'aboutir à un minimum de frustrations.

Ensuite, je relève deux points d'achoppement dans cette entreprise : l'inégalité de traitement entre ouvriers de l'État et fonctionnaires en matière d'indemnité de départ volontaire (IDV) et l'existence de sites où les possibilités de reclassement sont amoindries par des restructurations locales d'autres administrations, notamment de la défense, déjà en cours. Je formule le souhait que ces difficultés n'entraînent pas l'application de mesures trop coercitives pour le personnel.

La dernière inquiétude que j'évoquerai porte sur l'avenir de la mission appareillage : sur sa pérennité d'une part, sur le maintien du service de proximité dû à la population handicapée à laquelle elle s'adresse, d'autre part.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour la commission des affaires sociales. - Après que Jean Marc Todeschini vous a rappelé l'historique de la réforme et présenté l'état d'avancement de sa mise en œuvre, je souhaite revenir sur deux points essentiels : les conditions de reclassement des personnels d'une part, le maintien de la qualité de service pour les usagers, d'autre part.

Grâce au savoir-faire dont le ministère de la défense dispose en matière d'accompagnement des restructurations militaires, le reclassement des personnels concernés par les premières fermetures de directions interdépartementales s'est, jusqu'à présent, déroulé dans des conditions satisfaisantes. Le nouveau dispositif en vigueur depuis 2009 combine en effet incitations financières à la mobilité et au départ et accompagnement personnalisé, au plus près des personnels.

Il est appréciable que tous les personnels, qu'ils relèvent des catégories A, B ou C, profitent du même niveau d'aides à la mobilité, qui varient uniquement en fonction de la situation familiale et de la distance - en particulier selon qu'elle implique ou non un changement de domicile. On regrettera, en revanche, la différence de traitement manifeste entre fonctionnaires et ouvriers de l'État en matière d'IVD : en plus d'un montant d'indemnité plus élevé, les ouvriers de l'État sont les seuls à bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu et d'un droit à l'indemnisation chômage et peuvent y accéder jusqu'à deux ans avant l'âge d'ouverture du droit à pension, contre cinq ans pour les fonctionnaires. Cette situation crée un fort ressentiment parmi les fonctionnaires et réduit considérablement l'attractivité, pour ces derniers, de cette disposition.

Au-delà des aides matérielles, le dispositif d'accompagnement des restructurations se décline, au niveau local, entre les antennes mobilité reclassement (AMR), chargées du suivi des personnels tout au long du processus, et les commissions locales de restructuration (CLR), instances de concertation avec les organisations syndicales. Il est complété par l'action des sept médiateurs mobilité qui sont chargés de traiter des cas les plus difficiles et d'assurer l'interface avec les administrations d'accueil. Cet accompagnement personnalisé des agents les a protégés, jusqu'à présent, contre les syndromes d'isolement ou d'abandon et certains drames sociaux vécus lors d'autres restructurations.

Au 30 avril 2010, les services de la DSPRS estimaient qu'une solution avait été trouvée ou était en passe de l'être pour 469 agents, soit près de 58 % des 814 effectifs présents au 1^{er} janvier 2009 : 42 agents avaient pris leur retraite, 16 avaient choisi l'IDV, 192 étaient déjà détachés ou mis à disposition et 97 dossiers de reclassement étaient en cours de traitement, tandis que 117 personnes devront avoir pris leur retraite d'ici à 2012 ; les personnels des directions fermées au 1^{er} mars ont été reclassés sans difficulté majeure de même que ceux des directions de Clermont et Rouen, fermées au 1^{er} mai, et les prévisions sur les fermetures à venir sont plutôt optimistes.

A contrario, les conditions de fermeture des sites de Montpellier et, pour l'avenir, de Limoges ou de Château-Chinon sont plus préoccupantes, car marquées par la conjonction de restructurations civiles et militaires qui limitent considérablement les solutions locales de reclassement.

Autre difficulté : le profil des agents de la DSPRS, dont la moyenne d'âge est plus élevée que dans le reste du ministère - cinquante-deux ans contre quarante cinq ans et dix mois - et qui relèvent majoritairement de la catégorie C, supposés moins mobiles, entraînerait de fortes réticences à la mobilité. Cette dernière idée reçue est cependant mise à mal sur le terrain puisque les solutions de reclassement sont parfois plus difficiles à trouver pour les « catégorie B », aux tâches de secrétariat peu différenciées, que pour les « catégorie C », à la technicité recherchée.

En dernier recours, des procédures plus contraignantes peuvent être mises en œuvre comme le reclassement d'office après trois refus d'affectation, voire, en cas de refus de ce dernier poste, la mise en disponibilité d'office sans traitement.

Le second objectif poursuivi par la réforme a consisté à préserver le droit à réparation dû à nos anciens combattants en confortant l'ONAC dans son ancrage de proximité : au-delà des missions nouvelles qui leur sont confiées, les services départementaux de l'office sont désormais l'interlocuteur privilégié du monde combattant et doivent à ce titre accueillir, informer et orienter les ressortissants dans le nouveau système. À cet égard, on regrettera seulement que les formations à l'accueil et aux nouvelles procédures des personnels de l'ONAC n'aient pas été organisées plus en amont des premières fermetures. L'interconnexion avec les outils de gestion des services repreneurs doit aussi progresser pour assurer le suivi des dossiers.

Grâce à l'appui de pôles de soutien mutualisant les tâches strictement administratives, les services départementaux seront recentrés sur leurs missions de proximité et les temps de traitement réduits.

Au vu, notamment, des premiers retours de terrain, la qualité du service rendu par les nouveaux services repreneurs apparaît aussi préservée. Cette réussite, qu'il faudra toutefois valider sur plus long terme, s'explique d'abord par le caractère progressif de la réforme mais surtout par la logique de métier qui a procédé au choix des services : ainsi, la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), choisie pour la gestion des soins médicaux gratuits, avait déjà pour mission de rembourser des prestations maladie et maternité et le service des pensions de La Rochelle traitait déjà des pensions d'invalidité des militaires. Certains repreneurs ont dû gérer des difficultés transitoires, par exemple pour résoudre les différences de régimes indemnitaires avec les personnels reclassés - c'est le cas de l'INI pour le rattachement du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) - ou pour recruter des personnels supplémentaires : les soixante-quinze postes ouverts aux agents de la DSPRS pour gérer les soins médicaux gratuits n'ayant pas été pourvus, la CNMSS a été contrainte d'ouvrir un concours pour quarante postes, avec toutes les charges d'organisation correspondantes. Elle a cependant accueilli très favorablement cette nouvelle activité, dans un contexte marqué par la remise en cause régulière des régimes spéciaux. De la même façon, l'INI voit, avec la reprise du CERAH, sa capacité d'expertise en matière d'appareillage renforcée.

Malgré la satisfaction générale exprimée par la très grande majorité de nos interlocuteurs, plusieurs points particuliers, liés à la réforme elle-même ou aux chantiers de modernisation en cours à l'ONAC, soulèvent encore l'inquiétude des ressortissants et de leurs représentants : outre la crainte que les services de l'office ne disposent pas de moyens humains et matériels suffisants, ceux-ci souhaitent recevoir l'assurance que les dossiers de PMI seront traités avec la même bienveillance que par le passé. Dans les deux cas, rien ne permettait, à la date de notre contrôle, de douter de la qualité du service rendu.

Autre sujet de vive préoccupation : le devenir du réseau de l'appareillage. En reprenant les consultations et prescriptions d'appareillage, le Service de santé des armées (SSA) a mis en place un maillage territorial souple, combinant sites primaires et sites secondaires et préservant la possibilité de consultations à domicile. Or, si la solution retenue a le mérite d'assurer la proximité, plusieurs éléments attestent de son caractère non pérenne : chute d'activité prévisible dans les cinq prochaines années, refus de la CNAM de conventionner, pour ses assurés, avec le nouvel opérateur, prochains départs à la retraite de nombreux médecins et techniciens et mise à disposition par le SSA de praticiens à temps complet auprès d'établissements où ils n'exerceront pourtant qu'une part très minoritaire de leur activité au profit des anciens combattants. Cette problématique se posait déjà, il est vrai, à la DSPRS avant la réforme.

La suppression des « délégués mémoire » et la mise en place de « pôles mémoire » régionalisés, qui fait craindre à certains une baisse de l'activité mémoire de l'office, devraient permettre aux directeurs, par ailleurs déchargés de tâches administratives, d'exercer pleinement leur rôle de chef de file en la matière, avec l'appui des « coordonnateurs mémoire ».

Enfin, et bien que les projets de textes correspondants aient été adoptés à une très large majorité au conseil d'administration de l'ONAC, la création de la fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant », qui doit reprendre la gestion des établissements médico-sociaux de l'office - écoles de reconversion professionnelle et maisons de retraite - suscite encore, chez une minorité de représentants, la crainte d'une privatisation des établissements ou d'une perte de substance de l'ONAC. De mon point de vue, cette solution a l'avantage de répondre aux difficultés actuelles de gestion des établissements et de leur permettre de faire face aux défis nouveaux du vieillissement, de la dépendance et des handicaps sociaux tout en maintenant un lien fort avec le monde combattant, comme en atteste le fait que les associations resteront majoritaires dans le conseil d'administration de la fondation.

Au terme de cette mission de contrôle budgétaire, il nous est apparu que, dès lors que le reclassement des personnels s'opérait dans des conditions satisfaisantes, chacun avait à gagner dans la réforme :

- le contribuable, d'abord, car la rationalisation administrative doit produire, à terme, des gains financiers et de productivité importants ;

- les ressortissants, ensuite, qui bénéficieront, tout à la fois, du maintien d'un maillage territorial de proximité et de la garantie d'un haut niveau de prestations ;

- les opérateurs, enfin : l'ONAC est consacré dans son rôle de pivot du système quand les autres établissements voient leur capacité d'expertise renforcée.

Ce rapport détaille les interrogations, et parfois les craintes, exprimées par le monde combattant à mesure de l'avancement de la réforme. Nous avons reçu les responsables des principales associations qui ont tous témoigné de leur satisfaction d'avoir un secrétariat d'État bien à eux, en charge de leurs problèmes et à l'écoute de leurs aspirations.

Le monde combattant reste, en tous les cas, très vigilant sur le droit à réparation et attaché au fait que l'ONAC demeure et soit conforté. À part un seul interlocuteur, tous les représentants que nous avons rencontrés étaient sereins et confiants.

M. Gilbert Barbier. - Une question se pose à propos des commissions d'appareillage : ce système paraît aujourd'hui anachronique dans la mesure où il est géré par le service de santé des armées alors que la majorité des appareillés sont désormais des civils. N'y a-t-il pas là une réforme plus profonde à engager quand on connaît la difficulté de personnes handicapées à recourir à un appareillage ? Nous ne mettons pas en cause l'organisation actuelle mais il apparaît un peu surprenant que des commissions qui dépendent du ministère de la défense examinent l'ensemble des dossiers d'appareillage.

M. Guy Fischer. - Ce rapport présente des informations très précises et de nombreux chiffres. Ce contrôle confronte, pour la première fois, une décision prise dans le cadre de la RGPP et son application. Parmi les 1 352 équivalents temps plein dont vous nous avez dit qu'ils étaient affectés par la réforme, combien sont réellement supprimés ? Vous nous avez également indiqué que 210 sont transférés en interne et 518 aux opérateurs sur la période 2008-2012. Je souhaiterais avoir des précisions sur ces chiffres.

Quel est l'impact réel sur le budget ? Le secrétariat d'État aux anciens combattants semble a priori sauvé mais qu'en est-il des services départementaux de l'ONAC ? Il n'y a bien souvent que deux ou trois personnes pour assumer le travail et j'en profite pour saluer leur dévouement. Les craintes existent aussi tant sur la pérennité du droit à réparation que sur les conséquences de la suppression des délégués mémoire, à l'heure où nous devons pourtant faire vivre la mémoire.

La reprise de la gestion des établissements médico-sociaux de l'ONAC par la fondation « mémoire et solidarité pour le monde combattant » s'apparente à une privatisation. Quoi qu'il en soit, tous ces renseignements précieux nous serviront sans aucun doute pour préparer les débats budgétaires de l'automne.

Mme Gisèle Printz. - Ma question est simple : est-ce que cette réforme marque le début de la disparition du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants ?

M. Claude Jeannerot. - A juste raison, les anciens combattants sont attachés à ce que l'ONAC soit préservé dans son rôle de pivot et que ses activités soient garanties. A-t-on cependant prévu, tout en préservant la spécificité des anciens combattants, la mise en œuvre de synergies, notamment avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ?

M. Marc Laméni. - Je regrette la fermeture de nombreux sites au moment où l'on cherche à promouvoir le devoir de mémoire et où l'on salue le travail des bénévoles ; ceci ne va pas forcément dans le bon sens. Nous sommes conscients de la nécessité de la réforme mais dès lors où l'on touche aux moyens humains, c'est du service de proximité qui disparaît. Dans votre rapport, vous citez le contribuable comme gagnant de la réforme alors que le budget des anciens combattants, qui est déjà en baisse, ne figure pas parmi les plus grandes masses de la loi de finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Il faut saluer le travail remarquable de nos deux rapporteurs et la qualité de leurs communications. Si le budget d'une mission diminue, nous devons nous en réjouir, car c'est le signe que la dépense publique peut refluer. Il a été souligné qu'avec des moyens maîtrisés le service est bien rendu et que l'on a pu assurer le reclassement des personnels sans drames humains. La RGPP est conduite, dans ce cas, avec un grand respect des personnes même si, comme l'ont souligné les rapporteurs, nous devons conjuguer le devoir de mémoire avec un nécessaire et constant devoir de vigilance.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances. - Pour avoir été quatre ans chef de cabinet de Jean Pierre Masseret, alors secrétaire d'Etat aux anciens combattants, j'ai connu l'adossement du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense ; dans ce cadre, la RGPP apparaît beaucoup plus simple que dans d'autres ministères. Je veux rappeler que la hantise principale de l'époque était de voir le secrétariat d'Etat rattaché au ministère des affaires sociales. En ce qui concerne la baisse des crédits, je vous assure que nous avons pu supprimer de nombreux postes budgétés tout simplement parce qu'ils n'étaient pas occupés dans les faits.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Il existe un côté surréaliste à débattre parfois d'emplois théoriques alors que l'on ne parvient pas à connaître précisément le nombre d'emplois réels dans les ministères.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances. - Il faut rappeler que sans l'adossement au ministère de la défense, la spécificité de l'administration des anciens combattants, qui aurait alors relevé du droit commun, était perdue et c'est la raison pour laquelle le monde combattant l'a soutenu. Nous vivons aujourd'hui la suite de cette réforme et cette administration semble confortée.

Nous avons été surpris par le fait que le personnel des services départementaux de l'ONAC semblait très serein. Il se perçoit notamment comme devant assumer ce rôle de guichet unique, de « boîte aux lettres », sans forcément de grands renforts. Il faut également dire que les principales associations d'anciens combattants consultées se sont montrées, devant nous, satisfaites.

Sur la question de la suppression du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et de la création de la fondation, il sera temps d'en débattre lorsque le Parlement en sera saisi. Au final, cette réforme, en dehors de difficultés de reclassement, ne devrait pas poser de graves problèmes.

Sur la question de l'appareillage, l'évolution se serait produite même sans la réforme, par le fait de simples considérations démographiques et notamment en raison du départ à la retraite des médecins spécialisés. La possibilité de synergies avec les MDPH doit être examinée avec la plus grande prudence, car il s'agit d'un point très sensible pour les anciens combattants qui ne veulent absolument pas être considérés comme des accidentés civils. Même si certains médecins conventionnent localement avec des structures locales, dont des MDPH, il ne devrait pas y avoir de problèmes majeurs. Peut-être devrions-nous à l'avenir auditionner le président de la fédération nationale des plus grands invalides de guerre ?

Pour répondre directement sur les suppressions d'emplois, celles-ci sont au nombre de 624 suppressions nettes. En ce qui concerne les transferts internes d'emplois, ils sont opérés au sein même du ministère de la défense. Quant aux 518 transferts vers les opérateurs, il s'agit pour l'essentiel de mouvements vers l'ONAC ou le CERAH.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour la commission des affaires sociales. - Je suis en total accord avec les propos de Jean-Marc Todeschini et souhaite souligner que les associations que nous avons reçues se sont montrées confiantes et sereines. Nous resterons cependant très vigilants sur les quelques sujets d'inquiétude qu'elles ont évoqués, s'agissant en particulier de l'appareillage.

Concernant les personnels des services départementaux de l'ONAC, il est vrai que certains ne seront composés que de trois ou quatre agents mais d'autres bénéficieront, si les besoins l'exigent, d'effectifs plus importants. Il faut par ailleurs rappeler que l'ONAC est conforté, budget après budget, dans sa mission d'action sociale, en particulier à l'égard des ressortissants les plus démunis ou des veuves, comme en témoigne la hausse, depuis deux ans, de sa subvention d'action sociale.

M. Jacky Le Menn. - Quand on parle de rapprochement avec les MDPH, il s'agit de la gestion des dossiers et non de l'appareillage. On s'aperçoit qu'avec le reformatage du SSA, on se trouvera, à moyen terme, dans une situation de pénurie pour les disciplines d'appareillage qui voient leurs effectifs diminuer, ce qui posera un problème tant pour les bénéficiaires civils que militaires. Certes, il existe une nécessité de rationaliser l'organisation avec moins d'opérateurs. Il y a certainement quelque chose à faire et nous avons intérêt à rassembler les intervenants civilo-militaires dans une même entité.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour la commission des affaires sociales. - Nous avons bien entendu évoqué ce sujet dans le rapport.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Sur cette question, ne serait-il pas du rôle des services départementaux des anciens combattants de faire appel aux meilleures compétences ?

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances. - Le problème est qu'il existe une réelle pénurie de techniciens et de médecins dans ces spécialités, car très peu d'étudiants s'engagent dans cette filière. Le ministère des anciens combattants gère déjà l'appareillage au bénéfice de nombreux civils, sans lesquels ce service, et notamment des centres de recherches importants comme le CERAH, ne pourrait plus exister. Cette question n'a pas été traitée par la réforme.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Il existe en effet de nombreux polytraumatisés qui bénéficient de ces appareillages.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour la commission des finances. - Les civils peuvent depuis longtemps utiliser ces structures et leur part a d'ailleurs augmenté régulièrement ; il existe dans le secteur public et privé des médecins d'appareillages. Il va falloir organiser au niveau national un système pouvant répondre à tous les mutilés de la vie et il est clair que le ministère de la défense ne pourra pas payer indéfiniment des médecins mis à disposition dans les hôpitaux qui ne consacrent que 10 % de leur temps aux anciens combattants.

M. René Teulade. - Nous devons rester très vigilants sur l'information des usagers, notamment sur l'appareillage. Sur toutes ces réformes, les élus locaux sont souvent questionnés et pas toujours bien informés.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Afin de permettre la meilleure information possible dans l'ensemble de nos départements et de nos communes, je vous propose d'adopter ce rapport et d'en autoriser la publication. Je tiens également à dire que je me réjouis de ces missions conjointes avec d'autres commissions et j'espère que nous continuerons. Je constate l'unanimité sur l'adoption de ce rapport, qui sera donc publié.

À l'unanimité, les commissions des finances et des affaires sociales donnent acte à M. Jean-Marc Todeschini et à Mme Janine Rozier de leur communication et en autorisent la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mme Mugnette Dini, présidente de la commission des affaires sociales. - Ces travaux conjoints sont, en effet, fort utiles et nous aurons l'occasion, d'ici à la fin de l'année, d'adopter la même démarche sur la question des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP ainsi que sur celle de l'évaluation des coûts de l'allocation aux adultes handicapés.

ANNEXE 1

SUIVI DU RECLASSEMENT DES PERSONNELS

Suivi du reclassement des personnels de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) au 30 avril 2010
(Hors nécropoles de Lille, Metz et Strasbourg/ CERAH / BTS / ER et AFN****)

	SERVICES	EFFECTIFS DE DÉPART AU 01/01/2009 HORS MEDECINS MILITAIRES		MOUVEMENTS INTERVENUS AU 31/04/2010				DOSSIERS EN COURS (au 30 avril 2010) y compris CEM / CR****	RETRAITES RECENSÉES (limite d'âge ou connues à ce jour)			TOTAL DES DÉPARTS	SOLDE		SOLDE	
		RECENSÉS *	PRÉSENTS	RETRAITE**	IDV	MUTATION / DÉTACHEMENT / MISE A DISPOSITION	AUTRES (démis, décès)		RETRAITES en 2010	RETRAITES en 2011	RETRAITES en 2012		SOLDE RECENSÉS	% d'agents reclassés	SOLDE PRÉSENTS	% d'agents reclassés
MARS 2010	GRENOBLE	14	12			8		0	2	0		10	4	71%	2	83%
	NANCY	23	23	0		16		1	2	4		23	0	100%	0	100%
	TOURS	19	18	3		11			3	0		17	2	89%	1	94%
MAI 2010	CLERMONT-FD	25	22	6	2	6		1	1	1		17	8	68%	5	77%
	MONTPELLIER	55	52	1	2	10		7	11	5		36	19	65%	16	69%
	ROUEN	20	19	1		3	1	4	1	5		15	5	75%	4	79%
JUILLET 2010	DIJON	39	36		3	6		13	0	3		25	14	64%	11	69%
	NANTES	24	23	2	2	6		1	3	3		17	7	71%	6	74%
SEPTEMBRE 2010	CAEN	16	16	0		6		3	2	0		11	5	69%	5	69%
	LIMOGES	38	37	3	1	8	1	4	2	1		20	18	53%	17	54%
	STRASBOURG	35	32	3		7		7	0	0		17	18	49%	15	53%
	TOULOUSE	36	34	2		8		4	5			19	17	53%	15	56%
JUILLET 2011	BORDEAUX	56	55	2		10		7	4	2	1	26	30	46%	29	47%
	LILLE	31	28	1		2	2	4	1	0	0	10	21	32%	18	36%
	LYON	51	43	1		13		5	1	0	4	24	27	47%	19	56%
	RENNES	46	42	4		4		10	2	4	0	24	22	52%	18	57%
NOVEMBRE 2011	AJACCIO	30	28	1				4	1	2	2	10	20	33%	18	36%
	MARSEILLE	88	78	7	2	15	1	8	6	8	3	50	38	57%	28	64%
	METZ	50	45	1	2	17		6	2	0	0	28	22	56%	17	62%
	VAL DE FONTENAY	100	91	2		27		7	5	1	1	43	57	43%	48	47%
DECEMBRE 2011	CHÂTEAU-CH	23	21	2		3		0	5	1	0	11	12	48%	10	52%
	CENTRALE CAEN	9	8			4					2	6	3	67%	2	75%
	CENTRALE IDF	49	49		2	2		1	3	1		9	40	18%	40	18%
	FONTAINEBLEAU	3	2						1			1	2	33%	1	50%
	TOTAL	880	814	42	16	192	5	97	63	41	13	469	411	53%	345	58%
											117	Restent à reclasser : 42%				

* RECENSÉS : y compris les congés de longue maladie, congés de longue durée, congés formation, mises en disponibilité, etc.

** RETRAITES : tous les départs à la retraite effectifs et demandés du 1^{er} janvier 2009 au 30 avril 2010

*** Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés, bureau des titres et statuts, emplois réservés et personnels en Afrique du Nord

**** Centres d'expertise médicale et commissions de réforme

Source : DSPRS

ANNEXE 2

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

1. Audition d'Hervé Oudin, directeur adjoint du cabinet de M. Hubert Falco, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants (2 février 2010)

Dans le cadre de la réforme de l'administration des anciens combattants, dont l'objectif est d'améliorer la qualité du service rendu au meilleur coût pour les finances publiques, le choix a été fait de privilégier l'opérateur de proximité (ONAC) en contrepoint de la disparition de la DSPRS et de ses services déconcentrés.

La réforme est née dans la concertation avec le monde combattant. Les personnels concernés ont été informés, dès son annonce, que la priorité absolue était d'assurer les meilleures conditions possibles de reclassement. Des mesures d'accompagnement sont mises en œuvre dans le cadre du « plan d'accompagnement des restructurations » (PAR) du ministère de la défense (médiateurs mobilité, antennes mobilité reclassement, structures interministérielles, etc.). Le cabinet du secrétariat d'État réunit régulièrement un comité de pilotage, auquel participent la DSPRS, la DRH-MD et l'ensemble des services repreneurs, afin de suivre l'évolution des structures et le reclassement des personnels.

Au 1^{er} janvier 2009, l'administration centrale, les directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) et les services du Maghreb employaient 1 290 agents, que la réforme affecte selon trois modalités différentes :

- ceux dont les postes sont transférés au repreneur sur le même site géographique : entretien des nécropoles, CERAH (INI) à Woippy, bureau des titres et des statuts (ONAC) à Caen, etc. (385 personnes) ;

- ceux dont les postes sont transférés sur un autre site : services médicaux gratuits à Toulon (CNMSS) notamment (155 personnes) ;

- ceux enfin dont les postes sont supprimés au titre de la RGPP, replacés en priorité sur des postes vacants du ministère de la défense (735 personnes).

Au 15 janvier 2010, 60 % environ des agents ont bénéficié d'une solution individualisée : reclassement, reprise sur un même site, départ à la retraite, mais très peu de départs volontaires, ce qui laisse à penser que la réforme

est socialement maîtrisée. En particulier, les cas des personnels des sites de Nancy, Grenoble et Tours (fermeture prévue en mars) sont presque tous réglés.

Le caractère progressif de la réforme a par ailleurs permis qu'une prise de conscience s'opère sur le terrain à mesure que les échéances s'approchaient.

Les 40 % de cas restants concernent, pour l'essentiel, les fermetures les plus tardives. La situation des personnels de catégorie C, moins mobiles, est la plus complexe mais aucun déplacement autoritaire n'a été décidé pour le moment. Une difficulté particulière existe à Montpellier dont la fermeture est prévue en mai. Quarante personnes ont d'ores et déjà été reclassées mais une solution reste à trouver pour dix-sept d'entre elles (dont trois accepteraient de partir à Nîmes).

Au total, les DIAC qui fermeront en 2010 représentent environ trois cents personnes.

Concernant les consultations et prescriptions d'appareillage, le maillage territorial est en cours de définition avec le repreneur (service de santé des armées) et les transferts s'opéreront progressivement à mesure des fermetures de DIAC, l'objectif étant de maintenir la proximité et la qualité. Le cas des dix centres d'expertise médicale, rattachés à la DRH-MD mais localisés dans les services départementaux de l'ONAC, doit encore être réglé.

Un grand nombre d'actions de formation à l'accueil ont été accomplies en direction des agents de l'ONAC, dont les services seraient assez sereins dans cette phase de montée en puissance - les transferts de personnels pour 2010 à l'ONAC représentant deux cent quatre-vingts équivalents temps plein (ETP).

Pour l'entretien des nécropoles à l'étranger, l'externalisation, hors les services du Maghreb, est toujours à l'étude.

Quant à la création de la fondation de l'ONAC - qui devait être adoptée en session extraordinaire du conseil d'administration de l'office -, elle ne mène pas à la privatisation mais doit notamment permettre d'assurer le devenir des écoles de reconversion professionnelle (ERP), pour lesquelles la proportion de ressortissants de l'ONAC est de plus en plus faible. La fondation entraîne, pour les ERP, des règles de gestion comptable moins contraignantes et des possibilités d'association plus aisées avec des structures privées.

Elle permettra, en outre, de gérer la disparition des associations qui pourront en être membres fondateurs. Pour mémoire, la fondation, qui ne figure dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC que de façon indirecte, a été privilégiée au groupement d'intérêt public parce qu'elle autorisait surtout une souplesse de gestion plus importante et à un degré moindre une facilité pour emprunter.

2. Audition de Liliane Block, directrice de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense

(2 février 2010)

Malgré les incitations du plan de reclassement du ministère de la défense (primes de mobilité, aides au déménagement, etc.), les personnels de la DSPRS, qui relèvent majoritairement de la catégorie C et sont en moyenne plus âgés³³ que dans le reste du ministère, expriment souvent le souhait de rester sur place. Ceci conduit parfois à des situations paradoxales, la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), située à Toulon, qui offre pourtant soixante-quinze possibilités de reclassement, étant contrainte d'ouvrir un concours pour répondre à sa mission nouvelle de gestion des soins médicaux gratuits.

Jusqu'à présent, la voie du dialogue a été privilégiée, tant avec les personnels qu'avec les services repreneurs. Des solutions plus contraignantes sont cependant mises en œuvre pour les situations les plus complexes, en particulier à Montpellier³⁴, où trois postes sont désormais proposés à chaque agent qui n'aurait pas encore été reclassé ; si aucun poste ne leur convient, une quatrième proposition leur est faite, qu'ils sont tenus d'accepter, sous peine de mise en disponibilité d'office sans traitement.

Les fermetures prévues au 1^{er} mars (Tours, Nancy et Grenoble) de même que celles de Clermont et de Rouen (au 1^{er} mai) se déroulent dans des conditions satisfaisantes.

S'agissant des directeurs de DIAC, certains deviendront sans doute sous-préfets, étant précisé que tous les postes de directeurs ne sont pas pourvus actuellement (Rouen, Nancy, Clermont, Caen, notamment).

Concernant l'appareillage, il serait souhaitable que le service de santé des armées (SSA) assure l'information des patients sur l'organisation du nouveau système selon des modalités analogues à celles retenues par la CNMSS afin d'apaiser les inquiétudes, réelles, des associations d'anciens combattants, en leur présentant notamment la localisation des centres d'appareillage et le calendrier de mise en place.

Entre 15 000 et 20 000 ressortissants anciens combattants ont aujourd'hui recours aux consultations et prescriptions d'appareillages, les médecins d'appareillage travaillant aussi pour les assurés du régime général ou du régime social agricole. Si la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a fait savoir qu'elle ne souhaite plus que le SSA assure cette mission pour ses assurés, la mutualité sociale agricole (MSA) le régime social des indépendants (RSI) ont prévu de conventionner avec le nouvel opérateur.

³³ La moyenne d'âge s'établissant à cinquante-six ans.

³⁴ Ces difficultés s'expliquent notamment par la mauvaise situation de l'emploi au niveau local, la fermeture de toutes les structures de l'armée et l'absence de possibilités de reclassement dans les autres administrations ou collectivités, elles-mêmes en restructuration.

Le SSA intégrera les médecins d'appareillage, dont la spécialité est très recherchée, et les techniciens, les personnels administratifs étant repris par la CNMSS. Des déplacements à domicile seront organisés pour les personnes intransportables, le SSA s'étant par ailleurs engagé à maintenir un maillage de proximité.

La reprise des pensions militaires d'invalidité (PMI) par la DRH-MD de La Rochelle ne pose pas de difficultés, celle-ci traitant déjà des PMI des militaires. Mais alors que l'audit sur les PMI effectué par le contrôle général des armées et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) avait conclu que cette mission pouvait être accomplie à effectif constant, la DRH-MD mobilise désormais cent trente-cinq personnes supplémentaires pour la remplir.

Le contentieux des pensions, lui aussi transféré à la DRH-MD, sera confié, au plan local, à huit commissaires du Gouvernement implantés dans des bureaux locaux du contentieux, même si la réforme de la carte judiciaire, qui supprime le caractère départemental des tribunaux de pensions en les rattachant aux cours administratives d'appel, impliquera sans doute des déplacements pour les représentants des usagers pensionnés.

L'entretien des nécropoles, que l'ONAC reprend avec la quasi-totalité des personnels, sera organisé autour d'un pôle, dont la direction sera confiée à l'actuel directeur interdépartemental de Metz, et décliné en antennes locales.

Le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon, dont les activités seront transférées à plusieurs repreneurs, constitue un autre dossier difficile, en raison notamment d'un bassin d'emplois sinistré. Le maintien du service pendant la fermeture progressive sera assuré par le recours à des agents proches de la retraite et mis à disposition pour effectuer des tâches d'archivage.

Quant aux trois services du Maghreb, qui préfiguraient en quelque sorte les guichets uniques mis en place par la RGPP, ils continueront à fonctionner de la même façon en étant rattachés à l'ONAC au 1^{er} janvier 2011.

Enfin, la directrice de la DSPRS partira en retraite le 14 avril prochain.

3. Audition de Rémy Enfrun, directeur général de l'Office national des anciens combattants

(30 mars 2010)

Les services de l'office travaillent depuis de nombreux mois à la mise en place de la fondation d'utilité publique « Mémoire et solidarité pour le monde combattant » dont la création a été actée dans le cadre du vote global sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2009-2013. Le projet de loi correspondant devrait être étudié au Conseil d'État dans le courant du mois d'avril, pour un passage en Conseil des ministres en mai ou en juin et un examen par le Parlement à l'automne.

La concertation menée préalablement au niveau national aura permis de lever les inquiétudes exprimées par les associations d'anciens combattants pour parvenir à une adhésion quasi-générale, leurs aspirations ayant été entendues : le monde combattant détiendra en particulier la majorité des voix au sein du conseil d'administration de la fondation qui sera adossée et, en quelque sorte, étroitement imbriquée dans l'ONAC.

Cette solution d'externalisation fait suite aux demandes réitérées de la Cour des comptes qui considère que l'ONAC n'avait plus vocation à gérer ces établissements médico-sociaux - maisons de retraite et écoles de reconversion professionnelle (ERP) - sous la forme de budgets annexes. Il est vrai que seuls 1,5 % des publics accueillis dans les écoles ressortent du monde de la défense et des anciens combattants (pour l'essentiel des fils de harkis et des militaires en reconversion), les autres étant envoyés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). En outre, le recours à la fondation devrait permettre d'assouplir les règles de gestion des établissements et faciliter le recours à l'emprunt.

Les enseignants des ERP, très réticents au départ, ont été rassurés par les propos du secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants quant à leur intégration dans le corps des professeurs, dont le principe, a-t-il dit, est désormais acquis. La pérennisation des ERP passe notamment par une adaptation des méthodes - en recourant notamment à de véritables équipes médico-sociales - et des enseignements au changement de public accueilli, les formations « diplômantes » de deux ou trois ans actuellement dispensées répondant plus difficilement à la problématique des handicaps sociaux. Cette rénovation impliquera cependant une mise à niveau des budgets : la question du « rebasage financier » fait l'objet d'une discussion avec la direction générale de la cohésion sociale.

La modernisation des écoles et des maisons de retraite passe aussi, indépendamment de la création de la fondation, par l'élaboration de projets d'établissement. S'agissant des maisons de retraite, les 12 000 places en établissements labellisés « Bleuets de France » viennent compléter le réseau des maisons de retraite de l'ONAC (six-cent cinquante places).

Enfin, il serait sans doute opportun que la fondation soit présidée par une personnalité emblématique.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'office s'est vu transféré l'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire et des deux cents personnels correspondants, ceux-ci étant intégrés à la direction des missions et placés sous la responsabilité d'Alain Marchandeu à Metz ; la reprise, à la même date, du bureau des titres et des statuts, qui reste à Caen, a par ailleurs permis de regrouper l'ensemble de la fonction « cartes et titres » au sein de l'office, ces transferts n'ayant pas généré de difficulté particulière.

Après la fermeture de la DIAC de Tours au 1^{er} mars, les dix-huit services départementaux concernés sont les premiers à assurer la fonction nouvelle de « guichet unique de proximité » auquel les ressortissants s'adressent pour l'ensemble de leurs démarches (pensions, appareillages, soins médicaux gratuits, etc.). Une fois la complétude des dossiers vérifiés, l'ONAC oriente les demandes vers les différents services instructeurs et est à même d'informer le ressortissant de l'évolution de son dossier grâce aux logiciels de traçabilité mis en place.

La fermeture de la DIAC a par ailleurs été précédée d'une réunion de présentation du nouveau dispositif aux représentants locaux des associations, comme ce sera le cas pour les prochaines fermetures. La formation des personnels a pu être rapide, les services départementaux de l'office n'ayant pas de mission strictement nouvelle en matière d'instruction.

Conformément au COM 2009-2013, les effectifs de l'ONAC devraient décroître de cent cinquante personnes (dont trente pour le siège) à mesure du non remplacement de départs à la retraite³⁵ ; grâce au logiciel KAPTA, les dossiers peuvent désormais être traités là où se trouve la force de travail. S'agissant des directeurs départementaux qui se renouvellent rapidement - beaucoup sont d'anciens délégués à la mémoire combattante -, la simplification des procédures devrait par ailleurs permettre de recentrer leurs fonctions sur des tâches de management et de mémoire.

Après avoir conduit à un certain nombre de retards de paiement, la création des pôles financiers interdépartementaux, consécutive de la fermeture des régies départementales, permet désormais de raccourcir les délais de mise en paiement, s'agissant notamment des secours (qui sont payés en huit jours).

Concernant l'entretien des nécropoles et des hauts lieux, les décisions d'investissement restent de la compétence de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), l'office disposant des personnels et jouant le rôle d'opérateur pour le ministère de la défense.

Outre la réorganisation du siège et la modernisation des écoles et des maisons de retraite, la stratégie immobilière constitue un autre axe de travail important pour l'avenir : de nombreux locaux étant surdimensionnés en regard des personnels restants, une trentaine de services est en voie de déménagement, ce qui consomme à court terme des crédits (travaux de câblage, etc.) mais doit produire des économies à plus longue échéance. Enfin, l'office travaille toujours à la modernisation de son conseil d'administration et à la réduction du nombre de ses membres, conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

³⁵ 50 % de la masse salariale ainsi gagnée devant retourner à l'ONAC, selon les termes du COM, sous forme de subventions supplémentaires.

4. Audition de Jacques Roudière, directeur des ressources humaines du ministère de la défense

(30 mars 2010)

La direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) reprend trois des missions précédemment exercées par la DSPRS : le traitement des pensions militaires d'invalidité (PMI), les soins médicaux gratuits - pour lesquels la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) agit comme opérateur pour le compte de la DRH - et les emplois réservés.

Le site de La Rochelle, traitant déjà des pensions militaires, reprend logiquement l'instruction, la liquidation et le contentieux des PMI, activités pour lesquelles quatre-vingt quinze emplois de la DSPRS lui sont transférés³⁶. L'expertise nécessaire existant déjà sur place, les seules difficultés résultent de la mise à disposition de locaux pour l'accueil de ces personnels ainsi que des kilomètres d'archives provenant des DIAC et dont la numérisation, en raison de leur caractère d'« archives vivantes », ne pourra être que très progressive.

Concernant les soins médicaux gratuits, la CNMSS est placée sous la tutelle de la DRH-MD qui lui rembourse le coût des prestations versées, celles-ci étant séparées comptablement et totalement différenciées des prestations assurantielles. Là encore, dès lors qu'il s'agit d'un métier que la caisse exerce déjà, le transfert s'opère sans difficulté majeure, à la réserve près qu'un nombre insuffisant des personnels des DIAC ont accepté d'être transférés à Toulon pour exercer cette mission, et ce malgré les efforts d'information déployés par la CNMSS (réunions de présentation, visite organisée des locaux, etc.) et les dispositifs d'accompagnement et d'aide à la mobilité du ministère de la défense. La caisse sera donc contrainte d'ouvrir un concours pour faire face à ce surcroît d'activité alors même que des personnels de DIAC restent à reclasser.

Les emplois réservés restent quant à eux gérés à Caen, le bureau étant rattaché à l'Agence de reconversion de la défense (ARD).

Outre la reprise des missions, la DRH-MD est mobilisée par le reclassement des personnels de la DSPRS : sur les 814 agents à reclasser en 2010 et 2011, la situation de 358 d'entre eux, soit 44 %, était considérée comme traitée ou en passe de l'être au 30 mars : quarante-deux agents avaient pris leur retraite, treize avaient choisi l'indemnité de départ volontaire (IDV), quatre-vingt dix étaient détachés ou mis à disposition, quatre-vingt dix sept devant prendre leur retraite entre 2010 et 2012 et cent douze dossiers étant en cours de traitement³⁷.

³⁶ Soit la moitié environ des personnels qui exerçaient cette mission, des gains de productivité étant attendus de ce regroupement. En l'absence de système obligatoire de mutation d'office, seuls une vingtaine de personnes ont rejoint le site de La Rochelle. Des recrutements devront donc être effectués sur place, la réforme du service des pensions engagée par ailleurs devant également permettre de réaffecter des personnels aux PMI.

³⁷ Le reliquat, soit quatre personnes, ne relevant d'aucune de ces catégories.

Ces personnels sont notamment accompagnés par les huit médiateurs mobilité, officiers généraux à la retraite employés sous contrat, ainsi que par le réseau des sept cents assistantes sociales du ministère, ce qui a jusqu'à présent permis d'éviter les drames vécus dans d'autres restructurations.

Si les directeurs départementaux sont plus difficiles à reclasser en raison de leur âge comme du niveau de leur rémunération, certaines situations locales méritent une attention particulière, à commencer par la fermeture de la DI de Montpellier qui s'inscrit dans un contexte local de restructuration militaire (fermeture de l'école d'infanterie).

La stratégie d'attente de certains agents - qui espèrent se voir proposer de meilleures offres de reclassement à mesure que la fermeture se rapproche - et le manque relatif de culture de la mobilité - qui existe davantage parmi les personnels civils de la défense « par capillarité » avec les militaires - compliquent sans doute la problématique mais d'autres éléments invitent à l'optimisme : non seulement 44 % des agents ont déjà une solution au tiers de la réforme mais le choc démographique, pour la première fois depuis longtemps et malgré le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, autorise des marges de manœuvre nouvelles pour recruter. Le fait de traiter la question de la DSPRS en lien avec les autres restructurations militaires et civiles permet, en outre, d'élargir les stratégies de reclassement.

Le coût global du plan de déflation des effectifs du ministère de la défense est estimé à 180 millions d'euros³⁸ pour l'année 2010 (soit 1 % de la masse salariale). Si tous les agents ont été reclassés en interne en 2009, la DRH-MD compte désormais sur la solidarité interministérielle pour 2010.

³⁸ Ce qui inclut les dépenses de titre 2 du PAR (101 millions d'euros pour les personnels militaires et 55 millions d'euros pour les personnels civils au titre des incitations financières au départ et à la mobilité) mais aussi l'indemnisation chômage (5,4 millions d'euros) et les dépenses du titre 3 (19 millions d'euros au titre de la reconversion, de la formation du personnel civil et de l'actions sociale).

5. Audition de Louis Cador, médecin général inspecteur, directeur de l'Institution nationale des invalides

(31 mars 2010)

Outre ses activités d'accueil des pensionnaires et de centre médico-chirurgical, l'Institution nationale des invalides (INI) exerçait déjà, aux termes de la loi du 3 juillet 1991, une mission de recherche en matière d'appareillage ; celle-ci se voit désormais naturellement renforcée par la reprise, depuis le 1^{er} janvier 2010, du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), qui reste localisé à Woippy (cinquante et une personnes) et à Créteil (quatre personnes).

Dans sa mission d'appareillage, le CERAH, qui gère le plus souvent des cas complexes, est ouvert aux victimes de guerre, militaires ou civiles, ainsi qu'au reste de la clientèle civile, dans la limite des places disponibles et avec une priorité d'accueil pour le monde de la défense. Il exerce aussi une mission technique de conseil, d'essais de matériel, de documentation et d'enseignement (à destination des prothésistes, ergothérapeutes, etc.) sur les matériels.

Également ouvert à une clientèle civile pour son activité médico-chirurgicale, l'INI bénéficie d'un double financement « assurance maladie » - sous la forme d'une dotation globale versée par le ministère de la santé, pour un gros tiers de son budget - et « anciens combattants ». Si les quatre-vingt quatre pensionnaires accueillis à titre permanent, dont la majorité relève encore de la Seconde Guerre mondiale³⁹, sont la raison d'être historique de l'institution, l'INI est en pointe sur certains secteurs, s'agissant notamment de la prévention et du soin des escarres. À cet égard, l'indicateur quantitatif retenu dans le projet annuel de performances, qui mesure l'évolution du coût de journée du pensionnaire, mériterait sans doute d'être remplacé par une mesure plus qualitative.

La reprise de la gestion du CERAH s'est faite sans équivalents temps plein supplémentaires et le nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) du centre sera intégré, à terme, dans celui de l'INI. La mise en commun des activités du CERAH à Woippy et Créteil et de l'activité d'appareillage de l'INI, qui ne faisait jusqu'ici que les prothèses temporaires, doit permettre de progresser encore en qualité de service, en faisant notamment entrer le CERAH dans une véritable logique d'offre de soins.

La principale difficulté du transfert du CERAH, service de l'administration centrale au régime indemnitaire supposé supérieur, à l'INI, établissement public, a consisté à définir des modalités de reprise des paies des agents du CERAH qui assurent un maintien de leur rémunération. Cette difficulté a été levée en faisant jouer le régime indemnitaire de la fonction publique hospitalière, qui aura permis de reprendre les personnels sans perte de salaire.

³⁹ Y compris les résistants ou déportés, le reste se répartissant entre combattants d'Indochine, d'Algérie ou d'opérations extérieures (OPEX), pour une moyenne d'âge supérieure à quatre-vingts ans.

Dernier établissement de santé à ne pas être régi par les règles de la tarification à l'activité (T2A), l'INI s'est engagé, dans son projet d'établissement, à mettre en place les instruments financiers nécessaires à la comparaison des coûts. Un hôpital de jour a été créé au 1^{er} janvier 2010 et de nombreux lits de court séjour ont été transformés en lits de soins de suite et de rééducation, pour lesquels la demande ne cesse d'augmenter. Dans son domaine d'excellence, l'INI offre une solution globale de prise en charge chirurgicale des patients porteurs d'escarres, mais elle ne saurait répondre seule à la forte demande des services hospitaliers extérieurs.

Une connexion informatique entre le CERAH et l'INI a été établie, pour une dépense initiale de l'ordre de 20 000 euros et un abonnement annuel de 50 000 euros pris en charge par la DSPRS, mais l'uniformisation des systèmes informatiques prendra du temps.

Enfin, l'intégration à l'INI semble bien vécue par les personnels du CERAH qui ont tous visité les locaux de l'institution. La reprise est vue de part et d'autre comme une consolidation des activités respectives en matière d'appareillage et confortée par le sentiment d'appartenir à un même ensemble.

**6. Audition de Christian Bouat, médecin général inspecteur,
sous-directeur « Hôpitaux » à la direction centrale du service de santé
des armées
(31 mars 2010)**

La reprise des consultations et prescriptions d'appareillage par le service de santé des armées (SSA), menée en partenariat avec la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), a débuté le 1^{er} mars 2010 avec les premières fermetures de DIAC et devrait être achevée dès la fin de l'année 2010. Les médecins et techniciens d'appareillage sont désormais des personnels civils rattachés au SSA qui ont le choix de rejoindre un établissement du service de santé des armées, ou de conventionner localement avec un établissement public auprès duquel ils sont mis à disposition⁴⁰. Ce conventionnement doit permettre d'assurer un maillage territorial satisfaisant et de répondre à la forte demande de proximité des bénéficiaires.

Le maillage se décline entre les sites primaires fixes que sont les six hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et la dizaine d'établissements conventionnés, et des sites secondaires, notamment les centres médicaux des armées, qui pourront accueillir le médecin selon les demandes de consultation. Le cas de la Corse appellera une réponse particulière car les sites de Calvi et de Solenzara ne suffiront pas à couvrir l'ensemble du territoire, l'accueil des médecins dans les centres médicaux des gendarmeries pouvant être envisagé.

Si le démarrage au 1^{er} mars s'est bien déroulé, le recrutement de nouveaux médecins et techniciens appareilleurs, justifié par les prochains départs en retraite, est rendu difficile par l'insuffisance des praticiens formés pour cette spécialité.

Outre l'activité, minoritaire, à destination des anciens combattants et des bénéficiaires de l'article L. 128 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG)⁴¹, les médecins d'appareillage recevaient jusqu'à présent des assurés relevant de la CNAM, de la mutualité sociale agricole (MSA) ou du régime social des indépendants (RSI) - pour environ 80 % de leur activité. Or, la CNAM a choisi de constituer son réseau propre tandis que la MSA et le RSI ont opté pour le conventionnement avec le SSA.

La baisse du nombre de ressortissants anciens combattants pose, à terme, la question de la pérennité d'un réseau spécifique de proximité. Ainsi, le nombre de consultations d'anciens combattants, qui est actuellement de l'ordre de 2 500 pour les vingt-cinq médecins encore en activité, devrait chuter brutalement dans les cinq prochaines années, pour se stabiliser autour de huit cents consultations

⁴⁰ Ainsi le médecin appareilleur de Tours a choisi de conventionner avec la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) sans que les ressortissants anciens combattants, soucieux de conserver un service de proximité, ne s'en émeuvent. Certains médecins ont par ailleurs été repris par la CNMSS.

⁴¹ Qui peuvent du reste choisir d'avoir recours à la médecine de ville pour leur appareillage.

par an. Cette problématique n'est du reste pas nouvelle puisqu'elle se posait déjà à la DSPRS, indépendamment du transfert de cette mission au SSA.

À court terme, il importe d'assurer le déplacement des médecins des sites principaux vers les sites secondaires et de maintenir les visites à domicile auxquelles les anciens combattants sont particulièrement attachés.

Quant aux centres d'appareillage du Maghreb, ils ne relèveront pas du SSA mais de l'ONAC.

7. Audition d'Alain Pastor, directeur de la caisse nationale militaire de sécurité sociale
(31 mars 2010)

La reprise des soins médicaux gratuits (SMG) par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), qui agit comme opérateur pour le compte de la DRH-MD, a répondu à une logique de métier, la caisse ayant déjà pour mission de rembourser des prestations d'assurance maladie et de maternité aux militaires actifs ou retraités ainsi qu'à leurs familles. Elle procèdera également à la liquidation et au remboursement des frais d'appareillage et gèrera à terme le dossier médical de l'ensemble des bénéficiaires, soixante-dix personnes devant être mobilisés sur les SMG et quinze pour l'appareillage.

Si 200 000 pensionnés peuvent potentiellement bénéficier des SMG, les DIAC géraient jusqu'à présent environ 80 000 « consommateurs » qui utilisaient le carnet de soins ; rapportés aux 900 000 dossiers déjà traités par la caisse, l'impact est important en termes de gestion de bases de données, d'autant qu'il s'agit d'une population nouvelle pour la CNMSS et que les dossiers fournis par les DIAC sont parfois incomplets⁴². Une fois que les documents papiers auront été numérisés et reclassés et les profils des assurés créés, la caisse s'attèlera au vaste chantier de la dématérialisation des échanges avec les professionnels de santé, avec pour cible l'horizon 2013-2014, ce qui devrait considérablement réduire les délais de remboursement. Il s'agit d'un dossier particulièrement complexe, mené en partenariat avec le régime général, dont la caisse utilise les logiciels, et le GIE Sesam-Vitale.

Dans leur très grande majorité (cinquante et un sur soixante-dix), les personnels dédiés aux SMG sont des agents de la caisse elle-même qui ont accepté de changer de métier⁴³, avec pour conséquence l'obligation d'ouvrir un concours pour quarante postes (dont le coût d'organisation est partagé entre la caisse et la défense et auquel près de 5 700 candidats se sont présentés). La reprise n'a pas occasionné de retard de paiement pour les assurés, la pause, en 2010, dans les réformes successives de l'assurance maladie ayant opportunément permis de lisser les effets du transfert d'activité sur la gestion des effectifs.

À la demande de la caisse, il a été convenu avec la DRH-MD que l'ensemble des dossiers soient repris dès novembre 2010, et non plus sur deux ans comme prévu initialement, ce qui devrait faciliter la gestion du transfert.

⁴² Ainsi la feuille descriptive des infirmités (FDI) était manquante dans 20 % environ des dossiers transférés par les trois DI fermées au 1^{er} mars.

⁴³ Cette mobilité interne ayant été facilitée par le fait qu'un des deux sites de la CNMSS à Toulon, situé à La Garde, est désormais uniquement dédié aux SMG et que de nombreux agents ont choisi de rester sur ce site particulièrement apprécié.

Grâce aux réunions de présentation organisées auprès des grandes associations, la CNMSS a pu lever certaines inquiétudes ou incompréhensions, notamment sur l'idée, erronée, que les informations du carnet de soins seraient, à terme, intégrées à la carte Vitale.

D'un point de vue comptable, la caisse a dû individualiser les masses budgétaires, frais immobiliers, etc., relevant des SMG afin de s'assurer qu'ils ne soient pas mis à la charge de l'assurance maladie. Certaines économies d'échelle peuvent être attendues, notamment de la mise en commun des ressources informatiques, et l'impact sur la gestion des carrières, en proposant des métiers différents sur un même site, devrait être positif. En ancrant l'activité de la caisse dans la durée, le transfert des SMG apaise en outre les craintes des personnels nées de la remise en cause des régimes spéciaux.

Sur les dix-sept personnes recrutées à l'extérieur⁴⁴ pour gérer les SMG, dix relevaient de la DSPRS, dont un médecin d'appareillage qui devient le médecin-conseil de la CNMSS en la matière, mais très peu de personnels de catégorie C pour lesquels la caisse est pourtant en sous-effectif. Il importe, en tous les cas, de ne pas remettre en cause le bon fonctionnement de la caisse, qui dispose d'agents de grande qualité, pour résoudre les difficultés sociales nées de la suppression des DIAC.

En application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, la caisse a perdu environ cent ETP sur quatre ans, pour un effectif de 1 152 agents en 2009.

Au 26 mars 2010, la CNMSS avait classé près de 50 000 pièces administratives, pour 9 000 dossiers de SMG à liquider, et remboursé 350 000 euros de prestations. Il a par ailleurs été décidé qu'une proportion plus importante de dossiers (25 %) serait examinée par la commission médicale chargée de s'assurer du lien entre les soins prescrits et l'affection pour laquelle le patient bénéficie des SMG.

⁴⁴ *Étant précisé que certaines propositions de recrutements n'ont pu aboutir.*

**8. Audition de Christian Piotre, secrétaire général
pour l'administration du ministère de la défense**
(31 mars 2010)

La réforme de l'administration des anciens combattants se déroule globalement de façon exemplaire. Elle est le fruit d'un important travail de réflexion préalable et s'est accompagnée d'un effort constant de dialogue social à destination des personnels et de pédagogie auprès des ressortissants. Ainsi les fermetures de DIAC au 1^{er} mars se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes de même, par exemple, que le rattachement du CERAH à l'INI qui voit son expertise en matière d'appareillage confortée.

Certains points méritent une attention particulière : outre le fait qu'il faut veiller à ce que la transition s'opère sans rupture de service pour les bénéficiaires, quelques situations locales - fermetures des DIAC de Montpellier et, pour l'avenir, de Limoges ou de Château-Chinon - sont plus délicates à traiter, notamment lorsqu'elles se cumulent avec d'autres opérations de restructurations comme c'est le cas à Château-Chinon, où l'établissement d'imprimerie de l'armée de terre a fermé il y a dix-huit mois. La gestion par les sureffectifs, à laquelle on a parfois eu recours dans le passé, explique aussi les stratégies d'attente déployées par certains agents.

Si l'indemnité de départ volontaire (IDV) doit produire ses effets pour les ouvriers de l'État, elle est nettement moins incitative pour les fonctionnaires. Une priorité de reclassement est par ailleurs accordée aux personnes handicapées tandis que les directeurs interdépartementaux ne sont pas oubliés : des intérimaires peuvent être assurés, à mesure des fermetures de DIAC, jusque fin 2011 et les candidatures dans le corps des sous-préfets sont soutenues par le SGA.

Les dispositifs d'accompagnement mis en place ont jusqu'à présent préservé de l'apparition de syndromes d'isolement ou d'abandon vécus dans d'autres restructurations, renforçant au passage le sentiment d'appartenance commune des personnels de la défense et des anciens combattants. En jouant sur les différents régimes indemnitaires, les agents reclassés sont par ailleurs assurés de percevoir le même niveau de rémunération.

La situation en matière de recrutement est aussi plus favorable qu'il y a quatre ou cinq ans : ainsi le ministère de la défense recrutera cette année près de mille personnels civils, dont la moitié environ de militaires reconvertis. Par ailleurs, le ministère a plaidé pour un pilotage interministériel des reclassements et une priorité de recrutement en faveur des personnels touchés par les restructurations. Mais cette demande n'a pas abouti.

Concernant l'ONAC, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013 tire les conséquences de la suppression de la DSPRS et ambitionne d'accroître encore la performance des services. Le choix d'externaliser la gestion des écoles de reconversion professionnelle (ERP) et des maisons de retraite lui permettra en particulier de se recentrer sur son cœur d'activité même si la modernisation de son mode de gouvernance, objet des critiques récurrentes de la Cour des comptes, reste à traiter.

**9. Audition d'Éric Lucas, directeur de la mémoire,
du patrimoine et des archives du ministère de la défense**
(31 mars 2010)

La suppression de la DSPRS affecte doublement la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) : d'une part, du fait du changement d'interlocuteur pour l'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire - l'ONAC en lieu et place de la DSPRS -, d'autre part, en raison de la rénovation éventuelle de la nomenclature budgétaire pour ce qui concerne les crédits de mémoire.

Si cette nouvelle mission est d'ores et déjà inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'office pour la période 2009-2013, elle doit encore faire l'objet d'une convention passée avec l'État. Celui-ci continuera, en sa double qualité de propriétaire immobilier et de pilote de la politique de mémoire, de définir le programme des rénovations, au regard notamment du programme commémoratif de l'année. L'ONAC disposera des personnels précédemment en charge de cette mission, pour lesquels est constitué un « pôle mémoire » à Metz, et d'une subvention affectée dont la DMPA suivra l'exécution en cours d'année.

L'ONAC étant déjà l'opérateur de mémoire de droit commun au plan local, la DMPA fait appel aux services départementaux de l'office pour décliner les cérémonies nationales sur le terrain - ce qu'elle subventionne à hauteur de 200 000 euros par an environ - et invite, en sens inverse, l'office à se joindre aux événements à portée nationale.

S'agissant des subventions et aides versées aux communes pour réhabiliter leurs monuments aux morts, la DMPA définit les règles applicables et délègue à l'ONAC la réponse aux collectivités afin de raccourcir les circuits administratifs (pour une enveloppe annuelle de l'ordre de 100 000 euros).

Compte tenu des investissements importants déjà effectués et de leur aspect pédagogique fondamental, la DMPA continuera d'assurer une tutelle mémorielle et d'animation sur les hauts lieux de mémoire.

Le bureau des hauts lieux de la direction, qui exerçait auparavant les missions de programmeur et d'opérateur⁴⁵, sera remplacé dans une sous-direction de la mémoire qui pilotera la relation avec l'ONAC en ce domaine et jouera, pour l'office, le rôle de cellule d'appui. La DMPA siège par ailleurs au conseil d'administration ainsi qu'à la commission permanente de l'ONAC.

Concernant la configuration de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », la réflexion se poursuit sur la possibilité de regrouper l'ensemble des crédits d'investissement et d'entretien - subventions versées à l'ONAC comprises - au sein du programme 169⁴⁶, ce qui donnerait une

⁴⁵ La DMPA ne passera désormais plus de marché mais se contentera de fixer les normes.

⁴⁶ « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

marge de manœuvre supplémentaire aux services gestionnaires mais pose la question de l'exercice de la fongibilité au sein du programme 167⁴⁷.

Plus globalement, la politique de mémoire doit aujourd'hui surmonter cette situation paradoxale qui voit cohabiter une désaffection pour les cérémonies traditionnelles organisées devant les monuments aux morts et un engouement considérable, notamment de la part des plus jeunes, pour le passé, comme en témoigne le succès du triptyque « Apocalypse » sur la Seconde Guerre mondiale. Outre le renforcement du travail pédagogique avec l'Éducation nationale, la rénovation de la politique de mémoire passe par la modernisation des commémorations, en recourant en particulier à l'audiovisuel, ce qui a un coût alors même que les actions de mémoire souffrent déjà d'une sous-budgétisation manifeste.

Enfin, la DMPA a pu financer en 2009, grâce au plan de relance, des travaux supplémentaires sur les nécropoles à hauteur de 2,7 millions d'euros.

⁴⁷ « *Liens entre la Nation et son armée* ».

**10. Audition d'Hugues Dalleau, président général,
et Jean Kervizic, secrétaire général, de l'Union nationale
des anciens combattants**
(4 mai 2010)

Dans le cadre de la réforme, la première des satisfactions tient dans la préservation du secrétariat d'État aux anciens combattants et de l'ONAC. Si l'UNC n'est pas opposée, par principe, au rapprochement avec le ministère de la défense et constate que la mise en œuvre de la réforme se déroule, pour l'heure, plutôt bien, elle reste préoccupée tant par la réduction des personnels que par le devenir des délégués mémoire, qui voient leurs compétences régionalisées. De nouvelles missions historiques étant confiées aux directeurs départementaux de l'office, il importera que les moyens suivent, en particulier pour leur permettre d'accomplir les différents déplacements.

Au-delà des mesures générales décidées par ailleurs, comme la revalorisation régulière de la retraite du combattants, l'UNC souligne le rôle majeur joué par l'ONAC dans l'aide aux ressortissants les plus nécessiteux et sa capacité à faire du « sur-mesure ». Là encore, les moyens dédiés aux aides et secours de l'office devront être préservés.

Si l'annonce de la réforme avait pu, initialement, susciter certaines craintes parmi les ressortissants, les premiers retours de terrain recueillis par l'UNC sont très bons, s'agissant notamment du transfert des consultations et prescriptions d'appareillage au service de santé des armées. À cet égard, le fait d'être confrontés à des médecins militaires est un gage de sérieux pour les appareillés.

Concernant la création de la future fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant », qui est appelée à gérer les écoles de reconversion professionnelle et les maisons de retraites de l'ONAC, l'UNC n'exprime pas d'inquiétude particulière mais réaffirme la nécessité, pour ces établissements, de disposer de personnels compétents et de moyens financiers suffisants. De la même façon, la réorganisation de l'entretien des nécropoles ne pose pas de difficulté. Il faudra seulement rester vigilant afin de s'assurer que le budget de la défense ne soit pas considéré comme une variable d'ajustement du budget général.

À ce stade de la réforme, l'UNC exprime donc sa satisfaction dans la mesure où le service rendu aux ressortissants est inchangé, même si les bâtiments mis à disposition des services départementaux de l'ONAC mériteraient d'être rénovés afin, en particulier, de répondre aux nouvelles normes d'accessibilité pour les personnes handicapées.

Concernant le reclassement des personnels des DIAC, il est vrai que certaines situations peuvent être, humainement, difficiles à gérer ; au vu des premières fermetures, il semble en tous les cas que les dispositifs d'accompagnement mis en place permettent d'apporter une réponse satisfaisante à la très grande majorité des personnels.

**11. Audition de Raphaël Vahé, président national, et André Fillère,
vice-président national de l'Association républicaine des anciens
combattants et victimes de guerre**
(4 mai 2010)

Bien qu'elle soit en désaccord avec le principe même de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et qu'elle craigne que la suppression de la DSPRS ne remette en cause le droit à réparation, l'ARAC a participé, dans un esprit de partenariat républicain, aux diverses réunions de préparation et d'information sur la mise en place de la réforme. Elle regrette cependant l'absence de concertation, en amont de la prise de décision, avec le monde combattant et s'inquiète du devenir de l'ONAC.

Aux termes de son contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013, les effectifs de l'office devraient en effet diminuer de cent cinquante personnes - cent vingt dans les services départementaux et trente au siège -, sans que l'on sache ce qu'il en adviendra après 2013 et alors même que le nombre de ressortissants reste important - autour de trois millions - et que l'attribution des cartes et titres représente, à l'heure actuelle, encore près de 40 % de l'activité.

Avec la suppression de la DSPRS, c'est tout le secrétariat d'État aux anciens combattants qui se voit vidé de sa substance : la mémoire comme la mise en œuvre du droit à réparation relèvent désormais de la compétence du ministère de la défense et des autres opérateurs repreneurs ainsi que, minoritairement, de l'ONAC. Bien plus qu'un adossement, il s'agit d'une véritable absorption de l'administration des anciens combattants par la défense, ce qui constitue une régression par rapport à la loi du 31 mars 1919 qui avait créé un ministère des pensions distinct du ministère de la guerre.

Il est également regrettable que les délégués mémoire de l'ONAC soient remplacés par des « pôles mémoire » - soit trente-quatre « coordonnateurs mémoire » répartis dans dix-huit pôles - qui auront à couvrir plusieurs départements et dont on peut penser qu'ils privilégieront inévitablement leur département de rattachement.

De même, les commissions départementales d'attribution des cartes ont été supprimées et les pôles qui devaient initialement s'y substituer ne verront pas le jour. Une fois traités par les services départementaux de l'ONAC, tous les dossiers, qu'ils soient litigieux ou non, seront renvoyés au bureau des titres et des statuts de Caen et remonteront à la commission nationale d'attribution - qui devra dorénavant se réunir une douzaine de fois par an - ce qui augmentera d'autant les délais d'attribution.

Le service juridique de l'ARAC a par ailleurs reçu plusieurs plaintes de veuves d'anciens combattants dont les dossiers de pensions de réversion sont actuellement bloqués, les procédures de traitement par la DRH-MD à La Rochelle n'ayant pas encore été arrêtées. Pour ce qui concerne l'appareillage, aucun dysfonctionnement n'a été signalé.

L'ARAC déplore encore que les tâches exercées précédemment par les DIAC aient été éparpillées entre différents services repreneurs - l'appareillage au SSA, les soins médicaux gratuits à la CNMSS, etc. - et que les services de l'ONAC ne soient pas en mesure de renseigner les ressortissants, faute d'avoir assuré la formation de leurs personnels en amont et de disposer des outils informatiques adaptés. Sur ce dernier point, il n'est par certain que le logiciel KAPTA, utilisé pour le traitement des demandes de cartes et titres, soit agréé par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Concernant la fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant », l'ARAC est opposée à l'entrée de capitaux privés et considère qu'elle n'est pas la meilleure des solutions pour assurer la pérennité des écoles de reconversion professionnelle (ERP) et des maisons de retraite. Tout en assurant que la création de la fondation ne changera rien, on annonce que les ERP vont délivrer des enseignements courts et non diplômants ; c'est donc bien la notion de reconversion professionnelle elle-même qui est remise en cause, les ERP ayant vocation à être transformés en centres psycho-médico-sociaux et destinés à recevoir des personnes atteintes de handicaps neurologiques de plus en plus lourds.

Ainsi, une fois vidé des ERP et des maisons de retraite, on peut se demander ce qu'il restera de l'ONAC, si ce n'est des services départementaux jouant le simple rôle de « boîte à lettres » pour les ressortissants.

**12. Audition de Jacques Goujat, président de l'Union française
des associations de combattants et de victimes de guerre,
et Wladyslas Marek, président de la Fédération nationale des anciens
combattants en Algérie, Maroc et Tunisie**
(4 mai 2010)

Si l'UFAC n'était pas demandeuse, à l'origine, d'une réforme de l'administration des anciens combattants, elle se félicite que le monde combattant ait été associé à sa mise en œuvre⁴⁸ et régulièrement consulté lors de la phase d'expérimentation, notamment par la CNMSS sur les soins médicaux gratuits et par la DRH-MD de La Rochelle sur les pensions militaires d'invalidité. Véritables points d'ancrage de la réforme, l'ONAC et ses services départementaux ont désormais un rôle particulièrement intéressant à jouer : ils constitueront le point de rencontre et d'efficacité entre administration et anciens combattants et seront en mesure, sous réserve qu'ils disposent des moyens humains et matériels suffisants, d'informer les ressortissants de l'évolution des dossiers traités par les services repreneurs.

À défaut d'avoir été consultée préalablement à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques, la FNACA se satisfait elle aussi d'avoir été associée à la mise en place de la réforme ; elle rappelle avoir été entendue sur les deux points essentiels - respect du droit à réparation et maintien d'un service de proximité dans les départements - sur lesquelles elle n'aurait pu transiger.

Grâce à la formation de ses personnels et aux liaisons informatiques établies avec les organismes repreneurs, les services de l'ONAC devraient être en mesure de suivre les dossiers des ressortissants pratiquement en temps réel ; ainsi, et même s'il est prématuré pour la FNACA de porter un jugement définitif, la qualité du service rendu aux bénéficiaires devrait être préservée. À cet égard, les réunions d'information organisées par les services repreneurs auprès des grandes associations ont montré leur volonté de servir au mieux les anciens combattants.

Si la réforme ne soulève pas d'objection fondamentale de sa part, l'UFAC a cependant souhaité se faire l'écho des craintes de la fédération nationale des plus grands invalides de guerre concernant l'approche du futur pensionnable par la DRH-MD de La Rochelle : il importe en effet que les dossiers d'anciens combattants continuent d'être traités avec le même humanisme et non par l'application d'une mécanique d'expertise comparable à celle mise en œuvre dans les dossiers de militaires accidentés du travail. Sur ce point, la FNACA a rappelé avoir obtenu que les grands invalides puissent être vus dans les services départementaux de l'ONAC et que les cas les plus graves bénéficient de consultations à domicile.

Concernant la suppression des « délégués mémoire » et la constitution de « pôles mémoire » régionalisés, l'UFAC et la FNACA ont fait part d'une

⁴⁸ Comme cela avait déjà été le cas, par le passé, lors de l'adossement du secrétariat d'État aux anciens combattants au ministère de la défense.

inquiétude commune : les futurs coordinateurs auront sans doute du mal à couvrir toute une région tandis que les directeurs départementaux de l'ONAC, à qui l'on renvoie certaines actions de mémoire, n'ont souvent ni le temps ni la formation pour y répondre. De ce point de vue, l'année 2010 risque d'être neutralisée, le départ des délégués n'étant pas encore compensé par la mise en place effective des pôles. Ceci est d'autant plus regrettable que les délégués avaient répondu à une véritable attente et qu'ils remplissaient leur mission de façon remarquable.

L'UFAC a ensuite exprimé sa satisfaction à voir le monde combattant pleinement associé à la préparation de la fondation « Mémoire et solidarité pour le monde combattant » et demeuré majoritaire au sein de son conseil d'administration. La FNACA a cependant relevé que l'externalisation de la gestion des écoles de reconversion professionnelle (ERP) vide l'ONAC, et en particulier sa direction générale, d'une part importante de ses compétences. Il est par ailleurs dommage que le ministère de la défense n'oriente pas davantage les militaires vers les ERP, dont les résultats sont pourtant indéniables - 90 % de réussite aux examens et 78 % de placements à la sortie.

Enfin, s'agissant des maisons de retraite, qui font désormais partie du réseau de droit commun géré par les conseils généraux, l'UFAC a fait observer que l'ONAC n'intervient plus pour abonder les revenus des pensionnaires anciens combattants les plus modestes.

ANNEXE 3

COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT À MONTPELLIER (1^{ER} AVRIL 2010)

1. Visite du service départemental de l'ONAC de l'Hérault, rencontre avec les personnels et entretien avec sa directrice, Joëlle Latapie-Sudret

Bien que les transferts de missions s'effectuent à effectifs et budget de fonctionnement constants, la directrice est confiante dans la capacité du service à remplir sa mission nouvelle de guichet de proximité : il s'agira en effet, pour l'essentiel, de réceptionner et de transmettre les demandes des ressortissants, selon leur nature, aux différents services repreneurs qui auront la charge de les traiter. Pour ce faire, deux sessions de formation devaient être organisées, en avril et en mai, pour permettre aux personnels de répondre aux demandes de renseignements et d'orienter de façon pertinente les ressortissants dans le nouveau système⁴⁹.

Ceux-ci ont d'ailleurs largement pu anticiper la réforme grâce à l'information délivrée, en amont, par les organismes repreneurs ; ainsi, la CNMSS de Toulon a envoyé, dès le 27 mars, un courrier auprès des quelques 10 000 ressortissants du CPMIVG pour leur présenter le dispositif de prise en charge des soins médicaux gratuits, l'antenne de la DRH-MD de la Rochelle ayant prévu une démarche similaire pour les dossiers de pensions. Des réunions d'information auxquelles sont invités les représentants locaux des associations sont aussi systématiquement organisées à mesure de la fermeture des DIAC dont ils relevaient précédemment - comme cela fut encore le cas, le 30 mars, s'agissant des fermetures à venir le 1^{er} mai.

Cette phase de préparation aura permis aux ressortissants et à leurs représentants d'assimiler la réforme, qui est d'autant mieux acceptée que le niveau de proximité a été préservé et que le maintien des droits est garanti.

Avec la suppression des délégués à la mémoire combattante et la création des « pôles mémoire » régionalisés, chaque directeur de service départemental va devoir exercer de nouvelles missions de mémoire et mobiliser pour cela des fonds issus de la DMPA ou de la collecte du Bleuet de France, en bénéficiant le cas échéant de l'aide du Souvenir français.

⁴⁹ Plusieurs demandes ont été reçues avant même la fermeture effective de la DI de Montpellier.

La directrice est également fortement mobilisée par les dossiers d'emplois réservés, qui nécessitent un suivi personnalisé et pour lesquels l'attente des enfants de harkis est considérable.

L'accès au logiciel e-PMI, initialement développé par la DSPRS et repris par la DRH-MD pour le traitement des dossiers de pensions, permettra, à terme, à chaque service départemental de l'ONAC de visualiser l'ensemble du contenu des dossiers et d'informer les ressortissants, pratiquement en temps réel, de l'état d'avancement de leur demande. Cependant, à la date de la visite des rapporteurs, ni l'accès au logiciel ni la formation n'avaient encore été organisés⁵⁰.

2. Entretien avec Philippe Mula, directeur de la DIAC de Toulouse, en charge de la DIAC de Montpellier, Michel Dudek, adjoint au directeur, Contre-Amiral Daniel Fabre, médiateur mobilité pour les régions PACA, Languedoc-Roussillon et Corse, et Patrice Latron, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault

Contrairement aux idées reçues, les agents de catégorie C ne sont pas nécessairement les plus difficiles à reclasser, la réticence à la mobilité pouvant se rencontrer dans tous les cadres d'emplois.

Depuis le plan FORMOB - pour Formation mobilité - mis en place à l'occasion des fermetures d'établissements tels que GIAT Industries ou des arsenaux de la direction des constructions navales (DCN), le ministère de la défense dispose d'un véritable savoir-faire en matière d'accompagnement à la mobilité. C'est d'ailleurs sur la base d'une refonte du plan FORMOB que le plan d'accompagnement des restructurations (PAR) actuellement en vigueur a été élaboré, mêmes si les contextes varient sensiblement : alors que des possibilités d'embauche dans d'autres établissements militaires ont permis, par le passé, d'absorber les personnels à reclasser, le cumul de restructurations, qui conduit aujourd'hui à la constitution, dans certains territoires, de déserts militaires, complexifie encore la problématique⁵¹.

Concernant les consultations et prescriptions d'appareillage, le médecin et les deux techniciens appareilleurs de Montpellier ont choisi, en l'absence d'hôpital inter-armées (HIA) sur place, d'être mis à disposition de l'établissement de santé avec lequel ils travaillaient précédemment, et qui a conventionné en ce sens avec le SSA. Leur activité devrait cependant se réduire sensiblement puisque la CNAM, contrairement au RSI et à la MSA, ne souhaite plus recourir à ce service pour ses assurés, alors que les deux cent vingt-neuf mutilés de guerre reçus en 2008 constituaient déjà une part très minoritaire des bénéficiaires (de

⁵⁰ Dans les ressorts des DIAC fermées au 1^{er} mars, la formation n'a eu lieu que le 4 mars.

⁵¹ A l'inverse, le maintien d'une garnison à Toulouse, dont la DIAC fermera le 1^{er} septembre prochain, a facilité le reclassement des personnels : sur les trente deux agents présents au 1^{er} janvier, six cas restaient à traiter fin mars, les autres étant majoritairement reclassés dans la fonction publique d'état et dans les administrations de la défense.

l'ordre de 10 % à 15 % des 1 726 dossiers traités⁵²). Combinée à la moyenne d'âge élevée des médecins et techniciens appareilleurs et au faible attrait des étudiants pour cette spécialité, la chute d'activité posera inévitablement, à terme, la question de la pérennité du réseau territorial de l'appareillage.

Sur les seize agents de la DIAC de Montpellier - un catégorie A, cinq B et dix C - pour lesquels une solution de reclassement restait à trouver au 30 mars, quatre ou cinq cas seront sans doute très complexes à gérer, notamment parce qu'il s'agit d'agents éloignés de toute mesure d'âge (telles qu'une cessation progressive d'activité à proximité de l'âge de la retraite) et qui refusent de quitter la région. Ces situations devant être traitées au-delà de la fermeture au 1^{er} mai, il importera en particulier de trouver une solution d'hébergement temporaire afin que ces agents, qui seront payés par la DIAC jusqu'au 31 décembre, conservent un lien avec l'institution et continuent d'avoir accès à l'information.

À Montpellier, la solidarité de l'État envers ses fonctionnaires s'est exprimée à travers la mobilisation, en amont, des services de la préfecture qui ont réuni l'ensemble des grands employeurs publics, dont les principales collectivités locales et le Centre national de la fonction publique territoriale, afin de repérer les gisements d'emplois disponibles. De la même façon, l'agence locale de Pôle emploi a proposé des formations aux agents (rédaction de CV, élaboration de projets professionnels, etc.) Des reclassements auprès des services repreneurs ont été proposés mais pour des résultats limités : ainsi, la CNMSS a été contrainte d'ouvrir un concours pour des emplois pourtant réservés, à l'origine, à la mobilité externe.

Dans le cadre du PAR, des dispositifs incitatifs d'aide à la mobilité ont été mis en place ; leurs montants varient de 8 300 à 32 836 euros (hors Île-de-France) en fonction de la situation familiale et de la distance, en particulier selon qu'elle implique ou non un changement de résidence familiale. Il est à noter que ces aides sont les mêmes quelles que soient les fonctions exercées ou la catégorie administrative d'appartenance.

La préfecture de l'Hérault a pleinement joué son rôle en recrutant une dizaine de personnels civils de la défense (pour un total de quinze à vingt, tous services de l'État confondus). Il reste que les placements auprès de certains ministères sont rendus difficiles sous l'effet, d'une part, de stratégies syndicales consistant à privilégier les mutations internes au détriment de détachements extérieurs, d'autre part, de plafonds d'emplois et de volumes de masse salariale contraints. Si les services de la préfecture peuvent accueillir, temporairement, des agents en attente d'une affectation « défense », le nombre maximal de recrutements définitifs est atteint. Quelques cas particuliers resteront à traiter, notamment pour les ouvriers de l'État dont les métiers sont difficilement transférables.

⁵² Une personne ayant consulté à plusieurs reprises correspondra à plusieurs dossiers.

3. Rencontre avec Danielle Duchambon (CFDT), Jeannine Serra (CFE-CGC) et Josseline Sicard (CGT), représentants du personnel de la DIAC de Montpellier

À un mois de la fermeture de la direction, il restait, selon les représentants du personnel, vingt agents ne disposant d'aucune solution de reclassement : un catégorie A, sept B - dont deux en cessation progressive d'activité jusqu'en novembre 2011 - et douze C - dont un agent comptant demander une indemnité de départ volontaire (IDV).

Après avoir fait part de l'inquiétude et du sentiment de trahison des personnels, les représentants ont plaidé pour un traitement équitable de l'ensemble des agents des DIAC, qui justifierait à leurs yeux que l'intégralité des salaires et primes soit versée jusqu'à la fin de l'année 2011, soit jusqu'à la fermeture des dernières directions. L'iniquité est aussi manifeste en matière d'IDV entre fonctionnaires et ouvriers de l'état, le régime applicable à ces derniers étant nettement plus favorable - montant de l'indemnité plus élevé, exonération d'impôt, droit à l'indemnisation chômage et possibilité d'y accéder jusqu'à deux ans avant l'âge d'ouverture du droit à pension.

Alors que la fermeture est imminente, les agents ont le sentiment de n'avoir d'autre alternative que d'accepter une mobilité contrainte ou de se résigner à une mise en disponibilité, après trois refus de poste, qui signifiera une absence totale de ressources à compter du 31 décembre 2010. Même lorsque l'âge de la retraite est atteint, certains agents n'ont pas nécessairement le nombre de trimestres requis et ceux d'entre eux qui auraient souhaité travailler jusqu'à la limite d'âge ne pourront bénéficier d'une surcote.

Tout en reconnaissant les efforts de l'administration et du médiateur mobilité pour tenter de reclasser les agents, les représentants du personnel regrettent aussi que les postes proposés aux « catégorie C » correspondent, dans les faits, à des fonctions de catégorie B pour lesquels ils se trouvent donc en concurrence avec des candidats plus diplômés.

Les refus de mobilité s'expliquent le plus souvent par des raisons de santé ou des considérations familiales - situation professionnelle du conjoint, présence de parents âgés, cursus scolaire des enfants, etc.

Enfin, les expressions faisant état, pour légitimer la réforme, d'une « amélioration du service rendu » laissent entendre que les personnels auraient démérité, ce qui ajoute encore au malaise et à l'humiliation.