



CONTRÔLE GÉNÉRAL
DES ARMÉES
N° 13-008

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES
N° 2013-M-040-01

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES SOCIALES
N° M2013-061

Paris, le 10 juin 2013

RAPPORT

sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants

René PICON-DUPRE Contrôleur général des armées
Pierre DEPROST Inspecteur général des finances
Aurélien BESSON Inspecteur des affaires sociales

SYNTHÈSE

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé « la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants ». Cette mesure a modifié en profondeur les structures en charge du monde combattant. En effet, elle a conduit à la disparition, en plusieurs étapes de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS). Le décret n° 2011-1633 du 23 novembre 2011 portant suppression d'une direction d'administration centrale du ministère de la défense et abrogation de divers décrets relatifs aux services déconcentrés du ministère de la défense chargés des anciens combattants et victimes de guerre a prononcé la suppression définitive de cette direction à compter du 1^{er} janvier 2012 ¹.

Ses activités ont été reprises par d'autres directions ou organismes, notamment par l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) et d'autres directions ou services du ministère de la défense. Le rôle de l'ONAC-VG a été renforcé en tant que guichet de proximité au niveau départemental : il n'a perdu, de ce fait, aucune de ses attributions antérieures, et en gagné de nouvelles.

Il était donc légitime de s'interroger sur les conditions dans lesquelles ses activités, transférées selon le cas à l'ONAC-VG (cartes, titres et retraite du combattant), à la direction des ressources humaines du ministère – DRH-MD (pensions militaires d'invalidité), à la caisse nationale militaire de sécurité sociale - CNMSS (soins médicaux gratuits et appareillage), sont actuellement exercées ; l'analyse porte sur la qualité des prestations, l'efficacité et si possible l'efficience.

Par ailleurs des prestations traditionnelles, qu'il s'agisse des aides délivrées par l'ONAC-VG, cœur de métier de cet établissement public, ou des prestations en faveur des harkis et des rapatriés, doivent également être examinées dans le souci d'apporter le meilleur service possible avec la meilleure efficacité et au moindre coût.

Enfin, le devenir des écoles de reconversion professionnelle et des maisons de retraite de l'ONAC-VG pose question, ce point ayant été soulevé dès les travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et n'ayant pas reçu pour le moment de réponse définitive.

S'agissant des prestations relevant du code des pensions militaires et victimes de la guerre (PMIVG), les rapporteurs sont amenés à formuler les remarques suivantes :

- pour les PMI, le principal souci, une fois opéré le transfert à la DRH-MD qui a ralenti les procédures, relève de structures lourdes et de circuits complexes, source de délais importants ; les recommandations des rapporteurs vont dans le sens de la réduction des circuits et de l'allègement de certaines étapes ce qui devrait permettre de réduire les délais de traitement de façon significative ;
- si l'appareillage n'appelle pas de remarque particulière, pour les soins médicaux gratuits, il importe de poursuivre, en fonction de l'adhésion des

¹ Pour en savoir plus voir annexe II.

ressortissants et des professionnels de santé (PS), les opérations de transmission des demandes de remboursement par des moyens électroniques ;

- pour les cartes et la retraite du combattant, la situation, même si elle s'est améliorée par rapport à un constat formulée début 2012, reste fragile :
 - les applications KAPTA et KAPTEL reposent sur des bases juridiques encore incertaines, elles n'ont pas été « recettées » et surtout actuellement aucune maintenance n'est prévue ;
 - si la liquidation de la retraite est organisée en pôles, il n'en va pas de même de la carte du combattant et de gros progrès doivent être consentis en matière de productivité, de contrôle qualité et de suivi des stocks ; de même des priorités doivent être fixées de façon à garantir une égalité de situation ;
 - en amont le traitement par les armées et les services historiques des dossiers destinés à la qualification des périodes ouvrant droit à la carte du combattant doit être également amélioré et il faut sans doute dissocier le traitement à long terme pour l'histoire de celui à court terme pour satisfaire des droits ;
- pour les aides accordées par l'ONAC-VG :
 - certaines reposent sur des bases fragiles ou sont discutables (subventions aux associations pour leur permettre d'accorder des aides) ;
 - de façon générale, le système fonctionne mais, ce qui le rend vulnérable, repose sur le choix d'un contrôle étroit par le siège, effectué par un très petit nombre de cadres compétents.

De façon plus générale, cet examen a confirmé certains points déjà soulignés en ce qui concerne le pilotage de l'ONAC-VG :

- un manque de coordination entre les services du siège : pour comprendre la situation de l'application KAPTA, il est nécessaire de contacter quatre interlocuteurs différents ;
- une fragilité des applications, des procédures, non documentées (une directive du directeur général ne saurait avoir la clarté d'une fiche de procédure) et des analyses juridiques ;
- un recours encore insuffisant, faute de disposer de systèmes fiables et élaborés, aux dématérialisations, aux recueils statistiques automatiques, aux échanges de bonnes pratiques (pas de foire aux questions (FAQ) active dans KAPTA) ;
- une absence de culture de la qualité et du résultat.

S'agissant des neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP) et des huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013, voté par le conseil d'administration de l'ONAC-VG le 10 février 2009, prévoyait le transfert de leur gestion à une fondation ad hoc.

En effet, dans le cas des ERP, le public accueilli n'est plus que marginalement constitué de ressortissants de l'ONAC-VG. Dans le cas des EHPAD, l'offre de l'ONAC -VG est modeste et inadaptée au regard des besoins des ressortissants qui privilégient la proximité familiale, comme le montre le succès du label Bleuets de France. En outre, les établissements médico-sociaux ne bénéficient pas de financements du ministère de la défense, mais de produits de tarification dont le montant est fixé par les agences régionales de santé (ARS) et les conseils généraux, faisant d'eux des acteurs de leur politique.

La solution consistant en un transfert à une fondation d'utilité publique a été abandonnée car elle ne réglait ni la question de la viabilité financière des établissements concernés, ni celle de l'apport initial nécessaire pour assurer le fonds de roulement et la trésorerie de l'ensemble, ni celle du financement des besoins d'investissements à venir.

La cession de l'activité de ces deux réseaux au secteur privé non lucratif du monde médico-social apparaît aujourd'hui comme la solution la plus adaptée, car elle permet de préserver l'offre de formation à destination des travailleurs handicapés et d'hébergement des personnes âgées dépendantes à destination des ressortissants du monde combattant tout en recentrant l'ONAC-VG sur son cœur de métier, lui évitant un risque financier réel. Ces deux réseaux n'étant pas sans valeur, le recours à une procédure d'appel à candidatures permettrait de tirer le meilleur parti d'une cession, compensant ainsi les déficits cumulés antérieurs (4,8 M €), compte tenu de la valeur des biens immobiliers cédés nécessaires à la poursuite de l'activité et des autorisations d'activité transférées, et de préserver les valeurs du monde combattant.

La perspective de cette cession ne doit pas retarder les efforts de redressement de l'ONAC-VG en matière de gouvernance et de pilotage des dits établissements, comme en matière financière par la mise en place d'un suivi budgétaire rigoureux et la renégociation des dotations avec les financeurs, notamment les agences régionales de santé.

Enfin, si le changement de statut du personnel n'est pas un préalable à une cession, il aurait le mérite pour les personnels enseignants des ERP sous statut ONAC-VG (en cas de transfert sous statut de professeur de lycée professionnel de l'Education nationale) comme pour les fonctionnaires d'Etat des EHPAD (en cas de transfert sous statut de la fonction publique hospitalière) de favoriser une plus grande mobilité.

S'agissant des dispositifs en faveur des Harkis et rapatriés, la mission a fait le constat d'une excessive complexité de la gouvernance, quatre types d'acteurs concourant à leur gestion :

- Services départementaux de l'ONAC-VG ;
- Mission interministérielle aux rapatriés (MIR) ;
- Service central des rapatriés (SCR) ;
- Agence nationale pour l'indemnisation des français d'Outre-mer (ANIFOM).

Cette situation est facteur d'inefficience, les recouvrements de compétence et la complexité des circuits décisionnels et financiers nuisant à la lisibilité, à la qualité du service rendu et à la sécurité du pilotage.

La mission recommande donc une simplification qui s'organise en trois grands axes :

- remédier à la multiplicité des structures en adossant l'ANIFOM et la MIR à l'ONAC-VG, les personnels mis à disposition regagnant leurs administrations d'origine ;
- conforter le SCR, placé sous la tutelle du DG de l'ONAC-VG et redimensionné, comme pôle de compétence sur l'ensemble des dispositifs Harkis-rapatriés ;
- centraliser l'ensemble de la gestion administrative (instruction des dossiers) et financière de l'allocation de reconnaissance, y compris s'agissant de l'indemnisation prévisible des « Harkis blancs ».

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
1. OBSERVATIONS GENERALES SUR L'ONAC-VG	9
1.1. Mettre fin au cloisonnement	9
1.2. Améliorer le pilotage	9
1.3. Développer la mutualisation	10
1.4. Développer une culture de la qualité	10
1.5. Mieux prendre en compte les risques juridiques.....	10
1.6. Resserrer le pilotage des deux réseaux d'établissements, ERP et EHPAD	11
2. LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE.....	12
2.1. Les procédures	12
2.1.1. Avant la RGPP	12
2.1.2. Après la RGPP.....	13
2.2. Recommandations	14
2.2.1. Structures centrales et territoriales de la SDP	14
2.2.2. Procédures	14
3. LES SOINS MEDICAUX GRATUITS ET L'APPAREILLAGE	17
3.1. Les procédures	17
3.1.1. Avant la RGPP	17
3.1.2. Actuellement	17
3.1.3. Recommandations	19
4. LA CARTE DU COMBATTANT.....	21
4.1. Procédure.....	21
4.1.1. Avant la RGPP	21
4.1.2. Depuis la RGPP	21
4.1.3. Recommandations	22
4.2. Les phases amont : la qualification des périodes	23
4.2.1. La situation actuelle	23
4.2.2. Recommandations	25
4.3. Le logiciel KAPTA	26
4.3.1. Un projet mal né.....	26
4.3.2. Des évolutions positives	26
4.3.3. Une situation encore fragile	27
4.3.4. Recommandations	28
5. LA RETRAITE DU COMBATTANT	29
5.1. Procédures	29
5.1.1. Avant la RGPP	29

5.1.2. Actuellement	29
5.2. Recommandations	30
6. LES ACTIONS DE SOLIDARITE	31
6.1. Le constat.....	31
6.2. Recommandations	33
7. LES ECOLES DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE (ERP).....	34
7.1. Les principales caractéristiques des ERP de l'ONAC-VG	34
7.1.1. Un réseau important dans l'offre nationale de reconversion professionnelle des travailleurs handicapés	34
7.1.2. La situation financière des ERP reste déficitaire et pèse sur les comptes de l'ONAC-VG.....	35
7.1.3. L'activité des ERP ne correspond plus au cœur de métier de l'ONAC-VG	38
7.2. Les <i>scenarii</i> possibles pour le devenir des ERP.....	39
7.2.1. Les atouts du réseau des ERP de l'ONAC-VG sont indéniables	39
7.2.2. Trois <i>scenarii</i> possibles.....	40
8. LES ETABLISSEMENTS D'HEBERGEMENT POUR LES PERSONNES AGEES DEPENDANTES (EHPAD)	42
8.1. Les principales caractéristiques des EHPAD de l'ONAC-VG	42
8.1.1. L'offre de l'ONAC-VG est devenue moins attractive que celle du réseau labellisé des Bleuets de France.....	42
8.1.2. La situation financière des EHPAD est hétérogène mais globalement déficitaire.....	43
8.1.3. Les besoins d'investissements des EHPAD restent importants malgré une remise à niveau partielle lors de l'entrée dans le régime de droit commun	45
8.1.4. Le maintien des EHPAD au sein de l'ONAC-VG pénalise l'Office sans améliorer leur situation.....	46
8.2. Les <i>scenarii</i> possibles pour les EHPAD.....	47
8.2.1. La situation géographique des maisons de retraite de l'ONAC-VG peut constituer pour un réseau ou à un acteur local une opportunité	47
8.2.2. Les <i>scenarii</i> possibles pour les EHPAD	47
8.2.3. Le cas particulier de l'EHPAD du Theil de Bretagne	48
8.3. Les préalables à un transfert des deux réseaux.....	49
8.3.1. La cession des deux réseaux doit être gérée en mode projet.....	49
8.3.2. Le statut du personnel ne s'oppose pas à un transfert des deux activités vers le secteur privé non lucratif.....	50
8.3.3. Pour améliorer la mobilité du personnel, l'évolution du statut de certains d'entre eux est néanmoins souhaitable	50
8.3.4. Les déficits antérieurs pourront s'imputer sur la valeur de cession des établissements, afin de ne pas pénaliser l'ONAC-VG.....	51
8.3.5. La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG nécessite quelques modifications juridiques	52
9. LES MESURES EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIES	53
9.1. Les dispositifs : d'une exigence d'indemnisation à une logique d'insertion.....	53
9.1.1. Les mesures d'indemnisation	53
9.1.2. Les mesures d'insertion	55
9.2. La gouvernance : la nécessité d'une rationalisation	55

9.2.1. Un paysage institutionnel complexe et peu lisible, au sein duquel se distingue un centre d'expertise et de gestion.....	55
9.2.2. Simplifier les structures et s'assurer l'adéquation des ressources aux missions	58
9.3. Conforter la gestion des crédits d'intervention : maintenir au sein du SCR l'ensemble de la chaîne de paiement de l'allocation de reconnaissance	62
9.3.1. L'architecture financière actuelle résulte d'un équilibre entre complexité et stabilité	62
9.3.2. Le <i>scénario</i> du transfert à l'agent comptable de l'ONAC-VG : des risques sur la continuité et la qualité du service, des bénéfices incertains.....	64
GLOSSAIRE	66
ANNEXES	71
PIÈCES JOINTES	89

INTRODUCTION

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), a été décidée l'évaluation des prestations au profit des anciens combattants.

S'agissant du champ d'application de ce travail, il a été décidé en comité de pilotage de le limiter aux prestations suivantes :

- les pensions militaires d'invalidité et leurs accessoires (soins médicaux gratuits et appareillage) ;
- les aides de l'ONAC-VG ;
- la carte et la retraite du combattant ;
- les maisons de retraite ;
- les écoles de formation professionnelle ;
- les aides au profit des harkis et rapatriés.

Ont été exclus de cette analyse la mémoire, l'entretien des nécropoles et l'indemnisation des orphelins de la seconde guerre mondiale dont les parents ont été victimes de la SHOAH ou de la barbarie nazie.

La notion d'ancien combattant ou de monde combattant a été entendue au sens large et n'a pas été limitée aux anciens des conflits historiques ; les militaires des opérations extérieures (OPEX) ont été pris en compte, d'autant plus qu'ils ont vocation à terme à devenir les principaux bénéficiaires du dispositif.

Compte tenu des délais impartis et d'un certain nombre de travaux conduits récemment, les rapporteurs se sont réparti les dossiers, ont d'abord travaillé à partir des documents existants et les ont validés par des contacts sur place et sur pièces de façon à disposer d'un éclairage aussi récent et concret que possible.

Enfin, conformément aux directives reçues, ils ont travaillé à droit constant, leurs conclusions concernant l'organisation, les structures, les rattachements et les procédures mais, sauf exception, ne concernant pas le contenu des prestations.

Ils ont rencontré les représentants des principales associations de façon à recueillir leurs préoccupations.

Le résultat de ce travail et les propositions qui en résultent sont, pour une facilité de lecture, compte tenu du caractère spécifique de chaque prestation, présentées par prestation, avec, à chaque fois un état des lieux, le cas échéant avant et après la RGPP, une évaluation de la situation et des propositions d'amélioration.

1. Observations générales sur l'ONAC-VG

Les travaux conduits à l'occasion de la présente évaluation et les constats qui en découlent amènent les rapporteurs à formuler un certain nombre de propositions de portée générale afin d'améliorer le fonctionnement de l'établissement public. Certaines de ces remarques se retrouveront dans les développements particuliers mais il est apparu opportun de les regrouper dans un chapitre spécifique.

Ces éléments ont été pris en compte par la nouvelle direction et des mesures sont d'ores et déjà mises en œuvre ou à l'étude. Il convient de les poursuivre et de les mener à bien avec détermination. L'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de performance en est une occasion privilégiée.

1.1. Mettre fin au cloisonnement

Les rapporteurs ont pu constater une organisation du siège très cloisonnée, ce qui nuit de façon évidente à la bonne circulation de l'information et à l'efficacité de la prise de décisions importantes. C'est notamment le cas en ce qui concerne le pilotage des systèmes d'information : pour disposer d'une vision à peu près claire sur l'application KAPTA, il a fallu rencontrer quatre interlocuteurs différents, chacun détenant une part de l'information. Il est urgent de mettre fin à ce cloisonnement et de mettre en place une organisation qui permette à la directrice générale de disposer des éléments pour piloter réellement on établissement en s'appuyant sur un encadrement dont les attributions sont claires et ne souffrent aucune ambiguïté.

1.2. Améliorer le pilotage

Le système fonctionne parce que beaucoup de décisions remontent *in fine* au siège qui, en outre, consolide des éléments issus des services locaux. Il est souhaitable de simplifier la circulation de l'information.

Notamment, l'ONAC-VG devrait se doter d'un tableau de bord alimenté de façon automatique et non plus sur des bases déclaratives, ce qui en renforcerait la valeur, allègerait le travail de *reporting* des services départementaux (SD) et le travail de collationnement du siège, lui permettant de se consacrer pleinement à son vrai travail, la définition d'une stratégie, le contrôle de l'activité et le pilotage des réseaux.

De façon générale, les tableaux de bord doivent être des instruments de pilotage et pas seulement des comptes-rendus d'activité, et il faut fixer des objectifs chiffrés réalistes mais volontaristes, mesurés non pas seulement au niveau national mais au niveau local, faute de quoi la productivité de certains masque les retards d'autres sans les pousser à s'améliorer.

Des directives claires doivent être données aux services : à titre d'exemple les rapporteurs ont été frappés par le fait que les SD sont livrés à eux-mêmes, ce qui

conduit par exemple à traiter en priorité certains dossiers récents au détriment de dossiers en attente. De même, les directives du directeur général (DG) sont des circulaires mais ne constituent certainement pas des fiches de processus opératoires ; certains SD ont créé les leurs ; une information sur les bonnes pratiques serait un plus, aidée par la mise en œuvre des FAQ dans les systèmes d'information.

1.3. Développer la mutualisation

L'expérience a montré que la mutualisation, lorsqu'elle a été mise en place, en séparant le *front office* du *back office* joue un rôle très positif. Il est possible d'aller plus loin, ce qui constitue un gage d'efficacité et un moyen de pallier certains manques d'effectifs dont l'augmentation ne serait pas une réponse pertinente.

Ceci est d'autant plus important que l'examen des effectifs des services départementaux (équivalent temps plein au 1^{er} janvier 2013) montre que 38 % d'entre eux ont un effectif inférieur ou égal à trois agents et que 22 % ont un effectif de plus de cinq. Les pôles financiers interdépartementaux occupent 10 agents, les pôles retraite du combattant 5,2 et les pôles cartes et titres pour les résidents à l'étranger 2,4. Quand on examine les attributions confiées aux SD (cf. pièce jointe n° 2), on mesure la marge de progression qui permettrait d'alléger les petits services de tâches de production en leur permettant de consacrer plus de temps aux activités de contact et de proximité.

1.4. Développer une culture de la qualité

Le dévouement des agents rencontrés n'est pas en cause mais il n'existe pas une culture de la qualité ni de la productivité ; elle doit permettre aux directeurs départementaux et aux agents d'assurer à leur niveau un véritable contrôle de la qualité du travail fourni. Une analyse des tâches permettrait de déterminer où sont les facteurs de ralentissement et de blocage et de réfléchir aux remèdes adaptés.

Bien entendu, ce point concerne les tâches de liquidation, car il n'est ni possible ni souhaitable d'appliquer ce type d'approche aux activités à dominante relationnelle, qui par nature nécessitent du temps et de l'écoute. En revanche, une mesure de la satisfaction de l'accueil, du type « charte Marianne » doit être maintenue et développée.

1.5. Mieux prendre en compte les risques juridiques

Comme on le verra plus loin, certains dossiers ne sont pas exempts de risques, soit que certaines décisions reposent sur des fondements fragiles soit par mauvaise application du code des marchés publics. Il convient de remédier à ces situations et de mettre en place des relations plus suivies avec la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère pour régler les problèmes pendants et éviter qu'ils ne puissent se reproduire à l'avenir.

1.6. Resserrer le pilotage des deux réseaux d'établissements, ERP et EHPAD

Dans son rapport de 2011 sur le diagnostic de gestion des ERP ², le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense (SGA) faisait deux grandes catégories de recommandations, les premières portant sur la gouvernance des ERP et leur pilotage par l'ONAC-VG (projet d'établissement dédié, basé sur une stratégie et une politique définies pour l'ensemble des ERP, recherche de synergies entre les acteurs, mutualisation et diffusion de bonnes pratiques), les secondes portant sur la maîtrise des risques (dialogue de gestion, outils de gestion, contrôle interne comptable, contrôle de gestion, outils d'analyses financières).

Si l'ONAC-VG a bien engagé une démarche d'élaboration de projet d'établissement qui a débouché sur les deux projets institutionnels des ERP de janvier 2012 et des EHPAD d'octobre 2012, il reste désormais à les faire vivre. Les visites sur place de l'ERP de Roubaix comme de l'EHPAD de Boulogne ont montré cependant que l'animation du réseau et le dialogue de gestion étaient encore perfectibles.

C'est ainsi que, dans son rapport de juillet 2012 sur l'ONAC-VG ³, le contrôle général des armées (CGA) confirmait notamment que *« son fonctionnement administratif se caractérise par : ... un pilotage insuffisant des différentes activités de l'établissement par le siège ; une autonomie forte, parfois excessive, des établissements ... »*. Il soulignait *« ... les difficultés financières de ses établissements et le recours à des avances de paie et à son fonds de roulement pour y faire face, les déficiences de la programmation des dépenses d'infrastructure ... »*. Le CGA recommandait alors que l'ONAC-VG *« raffermisse le pilotage des établissements »* et *« se repose la question du devenir de ses établissements et d'une gouvernance plus en adéquation avec les exigences attendues d'un opérateur de l'Etat »*. Les rapporteurs proposaient *« en ce qui concerne les établissements, tout en soulignant leur intérêt, leur transfert progressif à d'autres structures (associations, collectivités territoriales, ...) ou l'arrêt de leur activité »*.

En tout état de cause, la perspective d'une cession ne fait que rendre plus impérieuse encore la nécessité pour l'ONAC-VG de renforcer le pilotage de ses établissements. En effet, la cession ne pourra s'envisager dans des conditions optimales que si, d'une part, les établissements présentent les garanties d'une gestion saine et si, d'autre part, les instances de gouvernance disposent d'éléments objectifs d'appréciation de leur performance et de l'état de leur infrastructure.

Un plan de retour à l'équilibre des finances de chaque établissement doit être élaboré et négocié avec chaque ARS.

Un pilotage serré de la masse salariale (y compris vacations et heures supplémentaires) et des effectifs des deux réseaux depuis le siège de l'ONAC-VG doit être mis en œuvre sans délai. Cette saine pratique n'était pas active par le passé car les emplois des ERP et des EHPAD, financés par les ARS, ne sont pas pris en compte dans les effectifs de l'ONAC-VG pour le pilotage du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », et échappaient ainsi au contrôle budgétaire du ministère de la Défense et des anciens combattants.

² Rapport SGA de septembre 2011 de M. Charbonnier sur le diagnostic de gestion des ERP de l'ONAC-VG.

³ Rapport CGA n° 12-024 du 6 juillet 2012 de MM. Nicolardot, Charlet et Aubard sur l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre (ONAC-VG).

2. Les pensions militaires d'invalidité

Pour avoir une vision de ce que représentent les pensions militaires d'invalidité (PMI), on se reportera à l'annexe III. Ce travail fait appel à des procédures génératrices de délai et c'est le point principal qui fait l'objet de l'évaluation, la qualité du travail pouvant être considérée comme bonne, les critiques éventuellement formulées par les demandeurs portant plus sur une interprétation parfois restrictive des textes par le service des retraites de l'Etat (SRE) que sur le travail d'instruction à proprement parler.

2.1. Les procédures

2.1.1. Avant la RGPP

Le demandeur adressait sa demande à la direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC) de son lieu de résidence. Le dossier était instruit par le service des pensions de la DIAC qui vérifiait que le demandeur remplissait les conditions pour déposer une telle demande (notamment s'il relevait bien du code des PMIVG). Le dossier était ensuite transmis au médecin chef du centre de réforme qui, à partir des pièces du dossier, déterminait les expertises nécessaires et transmettait le dossier à un ou plusieurs experts extérieurs au ministère, agréés auprès de la DIAC. Après avoir procédé aux examens nécessaires, l'expert adressait un rapport au médecin chef. Ce dernier, en liaison avec le service administratif des pensions de la DIAC, se prononçait sur l'imputabilité et déterminait le taux de pension.

Une fois l'instruction terminée, était rédigé un constat provisoire des droits à pension (projet de liquidation) adressé au demandeur de pension. Ce dernier disposait alors de trois possibilités, accepter le projet de liquidation, demander à ce que son dossier soit soumis à l'avis de la commission de réforme en sa présence ou sur pièces. Une fois l'avis de la commission de réforme émis, le médecin chef du centre de réforme se prononçait définitivement, en proposant soit un rejet soit une concession de pension assortie d'un taux.

Il existait deux circuits différents :

- dans le cas d'un appelé ou d'un ancien combattant, le directeur interdépartemental des anciens combattants soit prenait une décision de rejet soit adressait directement le dossier pour liquidation au service des pensions du ministère des finances de Nantes ;
- dans le cas d'un militaire de carrière, il adressait le dossier au service des pensions des armées de La Rochelle qui soit prenait une décision de rejet soit adressait le dossier pour liquidation au service des pensions du ministère des finances de Nantes.

Le service des pensions de Nantes arrêtait la décision définitive ; le cas échéant, il pouvait demander des éléments complémentaires.

Le délai d'instruction ayant été jugé excessif (de l'ordre d'une année), une démarche qualité avait été mise en place en vue de déterminer quelles étaient

les phases les plus chronophages et de rechercher les moyens de réduction de délai.

2.1.2. Après la RGPP

L'instruction des PMI a été confiée à la DRH-MD – sous-direction des pensions (SDP) de La Rochelle.

Désormais, les demandes sont déposées, pour les militaires, auprès de la base de défense (BdD), et pour les autres ressortissants, auprès du service départemental de l'ONAC-VG. Cette procédure a été adoptée pour conserver un contact de proximité et permettre une première vérification du contenu du dossier.

Ce dernier est ensuite transmis à la SDP qui ouvre ou met à jour le dossier et le transmet au centre d'expertise – commission de réforme (CEM/CR).

A en effet été créé un réseau des CEM/CR chargé de diriger et de coordonner les activités de dix centres d'expertise médicale et de commissions de réforme, services extérieurs de la sous-direction des pensions, qui comprend 55 agents dont 5 à La Rochelle. Non prévu dans les travaux initiaux de la RGPP, ce réseau a été créé dans le but de conserver un contact de proximité au bénéfice des demandeurs de PMI.

Les CEM/CR organisent, pour les ressortissants résidant en France métropolitaine, les expertises requises dans le cadre de l'instruction de la demande de pension ; les médecins des CEM/CR émettent un avis sur le diagnostic et le taux d'invalidité des infirmités.

Une fois l'expertise réalisée, le dossier est retourné à la SDP qui établit le constat provisoire et l'adresse au demandeur. Si ce dernier demande à ce que son dossier soit soumis à l'avis de la commission de réforme, il est retourné au CEM/CR pour cette consultation. Il est enfin renvoyé à La Rochelle qui établit la proposition définitive et l'adresse au SRE de Nantes pour décision (cf. pièce jointe n° 3).

Ce dispositif comporte plusieurs risques :

- manque d'unicité de doctrine d'un centre à l'autre ; éparpillement des moyens médicaux à la disposition de la SDP ;
- création de délais inutiles (en 2011, sur un délai moyen de liquidation constaté de 539 jours, les dossiers restaient en moyenne 304 jours dans les CEM/CR – voir pièce jointe n° 4).

Même si ces délais très longs étaient dus en partie aux effets de la reprise par la SD des dossiers des DIAC – ce que démontre l'amélioration constatée dès 2012 – ils restent importants et inacceptables (cf. pièce jointe n° 5), et il est nécessaire de prendre des mesures pour réduire le temps d'instruction des dossiers, ce dont la DRH-MD a parfaitement conscience.

D'ores et déjà, le délai moyen d'instruction d'une PMI est revenu à 343 jours et on peut espérer atteindre un objectif de 250 jours sous réserve de divers aménagements de structures et de procédures.

Par ailleurs, au sein même de la SDP, trois bureaux (quatre si on prend en compte le contentieux) avaient à connaître des PMI, dont un spécifique aux ressortissants de l'ex union française.

Ces difficultés avaient été soulignées dans un rapport du contrôle général des armées (CGA) du 3 avril 2012 sur la réorganisation du traitement des pensions au ministère de la défense.

2.2. Recommandations

Des réflexions sont en cours au sein de la DRH-MD en vue d'une réforme de structure et de procédure, fondée sur une démarche qualité. Il est souhaitable qu'elles aboutissent rapidement.

2.2.1. Structures centrales et territoriales de la SDP

Au sein de la SDP, il convient de réduire le nombre de structures qui ont à connaître des PMI. A défaut d'une seule structure, on peut imaginer de regrouper ce travail en deux structures. Les travaux internes à la DRH-MD sont bien avancés et il est envisagé de recentrer le traitement des PMI sur deux structures, centralisées à La Rochelle, le bureau des expertises et analyses médicales et le bureau de l'instruction des pensions et du contentieux.

Par ailleurs, comme cela a déjà été dit, le maintien des CEM/CR ne se justifie pas : en effet, l'instruction médico-administrative d'un dossier de PMI ne nécessite pas de contact entre l'administration et le demandeur. Seules les expertises conduisent à le mettre en rapport avec un médecin agréé, proche de son domicile. Le seul élément à conserver est la possibilité d'organiser les commissions de réforme en présence des intéressés s'ils le demandent.

Dans ces conditions, il est proposé de renouveler la demande de leur suppression, qui se traduirait par un gain de 23 ETP soit 50 % de l'effectif actuel du réseau CEM/CR. Ceci permettrait de regrouper sur La Rochelle 12 médecins, ce qui conforterait la sûreté de leurs avis et créerait une unicité de doctrine. Les expertises seraient demandées par eux et toujours réalisées par des experts à proximité de la résidence des demandeurs, sauf cas d'expertises sur pièces qui pourraient être prises en charge par ce collège de médecins.

Les commissions de réforme seraient organisées de la façon suivante : les examens sur pièce (70 % des cas) seraient effectués à La Rochelle, les réunions en présence des intéressés seraient organisées sur place et pilotées par La Rochelle.

Cette suppression des CEM/CR conduira à reclasser les agents de ces centres en appliquant le plan d'accompagnement des restructurations (PAR) du ministère de la défense et nécessitera une bonne information des représentants du monde combattant pour leur démontrer le gain attendu en termes de délais et de qualité et le fait que cela ne remet pas en cause le respect de la proximité (expertise ; commission de réforme).

2.2.2. Procédures

D'autres pistes d'amélioration et de gain de temps peuvent être envisagées, mais il convient d'être prudent en raison de la manière dont une nouvelle réforme peut être perçue surtout par les associations d'anciens combattants.

Elles concernent les modalités de dépôts des dossiers et les expertises.

2.2.2.1. Les modalités de dépôt des dossiers

Une source importante de retard, qui, dans des cas extrêmes, peut atteindre 200 jours, se situe dans la phase amont : les dossiers sont déposés dans les SD de l'ONAC-VG pour les non militaires et dans les bases de défense (BdD) pour les militaires. Or, non seulement, les services intermédiaires⁴ de proximité n'ont pas toujours conscience de l'urgence, mais, ils n'ont pas les capacités réelles pour vérifier le contenu du dossier, ce qui crée un nouveau retard quand enfin il arrive à la SDP. L'idéal serait de se passer de cet intermédiaire et de demander aux ressortissants d'adresser directement leur demande à la SDP⁵. Avant d'en arriver là, on peut sans doute passer par une expérimentation, peut-être en commençant par les renouvellements ou les aggravations. Une autre piste pourrait consister à dématérialiser une partie de la procédure d'ouverture de dossier, mais ceci ne réglerait pas la transmission toujours nécessaire des pièces des dossiers médicaux.

En tout état de cause et en parallèle, une sensibilisation des unités et des services sur la nécessité de transmettre le plus rapidement possible les dossiers doit être effectuée avec détermination.

2.2.2.2. Les expertises

Une autre difficulté, qui peut représenter 120 jours dans la durée de la procédure concerne les expertises. Si elles sont nécessaires, il y a des cas où il est sans doute possible de ne pas y recourir systématiquement⁶ ; c'est notamment le cas lorsqu'il convient de se prononcer sur le bien fondé administratif d'une demande, de maintenir le même taux en cas de renouvellement ou de renouveler le bénéficiaire de la tierce personne.

Pour l'évaluation des séquelles des victimes des accidents de la voie publique avec tiers responsable ou pour celles des victimes civiles d'actes de terrorisme, l'expertise réalisée dans le cadre du droit commun ou du fonds de garantie suffit pour évaluer sur pièces les infirmités.

On estime que ce type de simplification ferait gagner environ trois mille expertises par an et produirait une économie de 150 000 €.

On pourrait également généraliser à toutes les blessures graves susceptibles d'entraîner une incapacité de 6 mois et plus une procédure inspirée de la procédure accélérée mise en place pour les blessés en OPEX, essentiellement avec une mission d'expertise médicale précoce réalisée avant la consolidation par le médecin expert commissionné par la SDP de la DRH-MD.

⁴ Les sondages qui ont pu être effectués dans les services d'accueil des SD de l'ONAC-VG visités montrent que les agents ne savent pas utiliser le logiciel e-PMI et n'ont pas de connaissances suffisantes pour vérifier la constitution d'un dossier. Cette remarque est également vraie pour les dossiers de soins médicaux gratuits et d'appareillage.

⁵ D'autant que certains services départementaux de l'ONAC-VG avouent ne pas jouer le rôle d'information qui leur a été dévolu lors de la réforme.

⁶ La commission spéciale de cassation des pensions, à plusieurs reprises, a jugé que lorsque les infirmités entraînent un taux inférieur à celui indemnisable (10% pour une blessure et 30 % pour une maladie), il est sans intérêt de rechercher si elles sont imputables au service.

En tout état de cause, la formation et le travail en commun de ces médecins experts du bureau des expertises et analyses médicales devrait permettre, en sécurisant leurs avis, de moins recourir à la commission consultative médicale (CCM)⁷ et, de fait, de réduire le délai de traitement de 65 jours en moyenne.

L'examen des différentes phases (cf. pièce jointe n° 6) produit par la SDP de la DRH-MD montre qu'en réduisant au strict minimum le délai de transmission par les unités pour les militaires d'active et le temps nécessaire à la mise en forme du dossier, ajouté au gain lié à l'absence d'aller-retour avec le CEM/CR et celui résultant d'une expertise par un collège de médecins, il est possible de gagner de 160 à 180 jours, ce qui représente la moitié du temps constaté actuellement.

⁷ Qui joue, de fait, un rôle d'expert sur pièces.

3. Les soins médicaux gratuits et l'appareillage

L'annexe IV décrit les bases de ces prestations.

3.1. Les procédures

3.1.1. Avant la RGPP

Du temps de la DSPRS et de ses services déconcentrés, il existait dans chaque direction interdépartementale, un centre d'appareillage – prescripteur et vérificateur – et un service des soins médicaux gratuits (SMG) chargé des vérifications nécessaires.

Pour les SMG, chaque professionnel de santé adressait manuellement à la direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC) dont il dépendait, un mémoire de soins pour remboursement de ses prestations. Le mémoire était alors soumis au contrôle d'imputabilité des soins aux infirmités pensionnées et d'opportunité. Si le service des soins gratuits estimait qu'une prestation médicale n'entraînait pas dans le champ de l'article L.115, il adressait au pensionné (avec copie au professionnel de santé - PS) une décision de rejet de prise en charge, susceptible de recours. Cependant, les prestations, sans relation médicale avec l'article L.115 doivent, à la demande du pensionné (ou du PS) et sur présentation de la décision de rejet, être prises en charge par sa caisse d'affiliation à l'assurance maladie, laquelle dispose elle-même du droit de contester cette charge financière.

Pour l'appareillage, les centres régionaux d'appareillage intervenaient prioritairement au bénéfice des invalides de guerre, ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (article L.128). Ils intervenaient également au profit des personnes invalides ou handicapées civiles relevant des différents régimes d'assurance maladie (CNAM/TS⁸, MSA⁹, régimes spéciaux..) sur le fondement de dispositions du code de la sécurité sociale. Les affiliés aux régimes d'assurance maladie représentaient d'ailleurs 90 à 95 % de l'activité des centres d'appareillage. Le travail des équipes médico-techniques (constituées de médecins spécialistes et d'experts-vérificateurs) des centres consistait à la fois à prescrire et à vérifier la bonne réalisation et la bonne adaptation des prothèses. Dans certains cas, surtout au Maghreb, ils pouvaient réaliser ou réparer des prothèses. Le service déconcentré procédait ensuite à la prise en charge financière de l'appareillage.

3.1.2. Actuellement

La CNMSS a rassemblé en une seule structure, ce qui, pour les SMG et l'appareillage, était auparavant réparti entre les différentes DIAC, le service des ressortissants résidant à l'étranger (SRRE) de Château-Chinon, les trois services

⁸ Caisse nationale d'assurance maladie travailleurs salariés.

⁹ Mutualité sociale agricole.

du Maghreb et les services de l'ONAC-VG dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM/COM).

A été créé au sein de la CNMSS un service dédié, le département des soins médicaux gratuits (DSMG).

Il devrait disposer en régime de croisière, et selon la convention signée avec la DRH-MD, de 5 médecins, dont un médecin d'appareillage (médecine physique et réadaptation).

Pour les SMG, elle reçoit les éléments destinés au paiement par trois voies :

- toujours le carnet de soins traditionnel, en version papier, auquel les anciens combattants sont très attachés (il s'agit d'un carnet qui, rempli par les PS, - essentiellement médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes, sert à la fois (selon les feuillets utilisés) de prescription de soins ou de demande d'entente préalable et de facturation des honoraires ou des prestations délivrées en relation avec les pathologies pensionnées (visite médicale, examen de laboratoire, etc...). Il permet de procéder à la liquidation de la dépense au profit du PS ; à noter que les PS n'aiment pas trop l'utiliser, car il est désuet et peu pratique (à remplir à la main) ;
- les feuilles de soins de l'assurance maladie, qui viennent d'évoluer (case à cocher : soins en relation avec l'article L.115) et facilitent l'identification du rattachement à l'article L115 du code des PMIVG (jusqu'ici seules les feuilles de dentiste comportaient une case spécifique) ;
- télétransmission : depuis fin 2011, les PS, à partir de leurs terminaux et à condition qu'ils soient équipés de la version logicielle idoine, peuvent télétransmettre leurs facturations de soins en relation avec l'article L.115, en choisissant la caisse 835 (3^e caisse créée à la CNMSS dédiée aux dossiers de soins relevant de l'article L.115) ou le libellé « SMG » ; la limite du développement de la télétransmission est que les PS doivent se doter du logiciel *ad hoc* ; à l'époque du premier flux L.115 télétransmis et réglé, le 13 mars 2012, seuls environ 500 PS en étaient dotés ; depuis, la montée en puissance est une réalité (+ 500 nouveaux par semaine, en moyenne) : actuellement, 21 000 sont équipés.

On constate donc une évolution progressive vers une dématérialisation des flux, qui devrait faciliter le travail des PS et accélérer les procédures de traitement de leurs dossiers.

Outre la liquidation des soins assurée par des décompteurs, les médecins « contrôleurs des soins médicaux gratuits », affectés au DSMG, effectuent les vérifications qui étaient auparavant assurées par les DIAC, de façon à éviter les dérives (imputabilité et opportunité des soins, etc). Ils s'assurent que les prestations de soins sont délivrées selon un exercice correct et loyal de la médecine et de la pharmacie – respect des nomenclatures, bonnes pratiques médicales – et s'appliquent à la thérapeutique des infirmités pensionnées et donnent un avis sur les demandes de prises en charge (accords ou refus), lorsqu'un accord préalable est requis, qui font ensuite l'objet de décisions administratives.

Pour l'appareillage, les centres d'appareillage des services du Maghreb ont été rattachés à l'ONAC-VG ; les autres (ceux des DIAC) ont disparu en tant que tels ; certains médecins et techniciens ont été rattachés au service de santé des armées (SSA) et affectés dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) ou dans des structures liées par convention au SSA. Ils ne sont plus compétents

que pour essentiellement les ressortissants du code des PMIVG et n'ont plus à suivre, comme auparavant, tous ceux relevant des autres régimes de sécurité sociale, à l'exception de quelques régimes spéciaux (essentiellement la MSA) qui ont souhaité conventionner avec le SSA, pour conserver un certain niveau d'expertise. Ils jouent essentiellement un rôle de prescripteur ou de conseiller, à l'occasion de leurs consultations. Ils ne détiennent aucun monopole et les pensionnés peuvent aussi bien s'adresser à tout autre centre ou médecin libéral proche de leur domicile. Ils formulent également, pour le compte de l'ONAC-VG, des avis sur les demandes de cartes de stationnement pour personnes handicapées des ressortissants du CPMIVG.

La CNMSS procède au paiement des appareillages dans la limite du tarif sécurité sociale fixé à la liste des produits et prestations remboursables - LPPR (ou sur la base des instructions ministérielles), les cas spécifiques (dispositifs médicaux hors LPPR ou facturés au-delà des tarifs de celle-ci) étant traités en accord avec la CNMSS (qui décide au final), le médecin d'appareillage, qui y est affecté, jouant un rôle d'expert et de contrôleur.

Pour ces deux activités :

- outre les médecins, le service est composé de 85 agents (effectif prévu à la convention et atteint en 2011), mais les effectifs peuvent être adaptés à la charge qui diminue et il y a eu des gains de productivité liés au regroupement, à l'assimilation et l'adaptation des procédures). Le personnel est issu en faible part de la DSPRS ou d'autres services restructurés (14 agents), les autres étant des agents initialement affectés à la caisse ;
- c'est l'agent comptable de la CNMSS, qui procède aux paiements, à partir des crédits délégués par la DRH-MD, qui gère les crédits afférents. Il y a eu une avance de trésorerie versée à la CNMSS, lors de la mise en place de cette mission nouvelle, reconstituée mensuellement (l'ensemble des dépenses consacrées à cette mission est compensé par le versement d'une recette équivalente) ;
- sur le plan des SI, les outils de la CNAMTS ont été adaptés (IRIS, PROGRES) à la gestion des SMG et des applicatifs spécifiques ont été développés par la CNMSS ;
- la CNMSS utilise toujours les indicateurs qui avaient été mis en place par la DSPRS au moment du passage en LOLF, même s'ils sont moins pertinents dans le cadre d'un service spécialisé.

Une convention de gestion a été passée entre la CNMSS et la DRH-MD pour les SMG et l'appareillage, la CNMSS et la DCSSA pour l'appareillage uniquement.

La productivité est bonne (cf. pièce jointe n° 7).

3.1.3. Recommandations

Ce secteur ne pose pas de problème particulier et a su s'adapter rapidement au transfert de compétences lors de la disparition de la DSPRS et des DIAC.

Il atteindra sa pleine capacité lorsque la dématérialisation des procédures - finalement assez bien acceptée par le monde combattant - aura atteint son maximum, ce qui dépend de facteurs extérieurs, le bon vouloir des PS à se doter du logiciel adapté. Un effort de communication doit être maintenu vis-à-vis d'eux pour leur montrer l'intérêt de cette évolution.

Il convient par ailleurs de veiller à la tenue à jour des conventions : à titre d'exemple, la charte de fonctionnement conclue le 5 mars 2010 pour une durée de 3 ans entre le directeur du SSA et le directeur de la CNMSS n'a pas été renouvelée à ce jour. Son renouvellement est néanmoins envisagé à court terme.

4. La carte du combattant

La délivrance des cartes (cf. annexe V), titres et mentions est une activité régaliennne de l'ONAC-VG. Elle est lourde d'enjeux car elle vise à la satisfaction de droits très sensibles et contribue pour beaucoup à la crédibilité de l'ONAC-VG. Les enjeux sont également financiers tant du point de vue du bénéficiaire (retraite du combattant à partir de 65 ans, demi-part fiscale à 75 ans) que de celui de l'Etat (pour 2012, la dépense estimée de la retraite du combattant est de près de 800 M€ et la demi-part supplémentaire représente une non recette fiscale de 230 M€). Ils sont également diplomatiques en Afrique du Nord. Le titre de reconnaissance de la Nation (TRN) donne pour l'essentiel accès aux prestations de l'ONAC-VG et à la retraite (ou rente) mutualiste du combattant ¹⁰.

4.1. Procédure

4.1.1. Avant la RGPP

Les demandes étaient déposées au SD de l'ONAC-VG correspondant au domicile du demandeur, qui procédait à l'instruction et soumettait la demande à l'avis de la commission départementale (sauf en ce qui concerne les demandes relevant des articles R.227 à R.227 quater du code des PMIVG). La commission nationale de la carte du combattant prévue à l'article R.388-6 jouait également le rôle d'instance d'appel pour des refus prononcés au niveau départemental.

Dans tous les cas la carte était attribuée par le préfet du département et remise ou adressée aux intéressés par le service départemental auprès duquel la demande avait été déposée.

4.1.2. Depuis la RGPP

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les demandes sont déposées dans les SD de l'ONAC-VG, sont instruites par ces derniers, sauf pour les OPEX, et sont ensuite soumises à l'avis de la commission nationale de la carte du combattant.

Pour les OPEX a été créé un pôle dédié et dématérialisé constitué de spécialistes répartis dans les différents services départementaux, le responsable de ce pôle étant le chef du département reconnaissance et réparation (DRR), basé à Caen ¹¹.

Dès réception d'une demande le service départemental ouvre un dossier dans l'application KAPTA ¹². Après des débuts difficiles, cette application est aujourd'hui considérée comme fiable et répond à ce que l'on attend d'elle ¹³.

¹⁰ Il s'agit de systèmes d'assurance-vie bénéficiant d'avantages fiscaux au dépôt et à la sortie et d'une bonification d'intérêt financée par l'Etat.

¹¹ Cette implantation date de la DSPRS qui disposait, pour des raisons historiques d'une partie de son administration centrale dans cette ville : le DRR de l'ONAC-VG est la continuation du bureau des titres et statuts de la DSPRS.

¹² En fait, cette application aurait dû s'appeler KARTA (mot grec signifiant carte), mais le Rhô, qui s'écrit « P » en grec a été ignoré et est devenu un « P » !

Les services de l'ONAC-VG de Caen peuvent, à partir de l'application KAPTA, avoir accès aux dossiers en cours et valider les demandes de carte avant présentation à la commission. Contrairement à la pratique antérieure, tous les dossiers sont soumis à l'avis de la commission nationale, ce qui conduit, pour alléger son travail, à soumettre, hors séance plénière, les dossiers qui ne posent pas de problème à un groupe de travail émanant de la commission. Cette procédure n'est cependant pas prévue par les textes ; en effet, même si l'article R 388-6 prévoit que la commission peut comporter deux sections, qui émettent leur avis au nom de la commission, il ne prévoit pas la création de groupes de travail intersessions et de ce fait tous les dossiers doivent être, au moins pour la forme, soumis à la commission.

La commission s'est réunie neuf fois par an en 2011 et 2012, soit 25 fois au total, dans le cadre de cette nouvelle procédure et a examiné environ 45 000 dossiers, avec une montée en puissance régulière (un peu plus de 2 500 en 2010, près de 15 000 en 2011 et plus de 28 000 en 2012). En 2013, la commission s'est déjà réunie trois fois et a examiné plus de 8 500 dossiers.

L'avis de la commission est suivi d'une décision d'attribution ou de rejet de la carte. En cas d'attribution, la carte est remise ou adressée par le service départemental du lieu de résidence.

L'objectif de productivité est respecté globalement mais ce chiffre n'a pas de valeur importante car le résultat national masque des disparités d'un SD à l'autre et on est loin pour les années antérieures de la cible fixée par le contrat d'objectifs et de moyens 2009 - 2013 à 1000 dossiers par agent ¹⁴.

La procédure mise en œuvre garantit une unité de doctrine et, grâce à la dématérialisation des transmissions, une accélération des procédures. Pour autant les dépôts des demandes ne sont pas dématérialisés et des progrès restent à faire.

4.1.3. Recommandations

4.1.3.1. Mettre le droit en accord avec les faits

Afin de sécuriser les pratiques, il serait expédient de mettre le droit en accord avec les faits, en modifiant l'article R 388-6 ¹⁵ du code des PMI pour reconnaître au groupe de travail issu de la commission nationale la qualité pour émettre des avis, ce qui allégerait d'autant les travaux de la commission plénière et diminuerait les coûts (le groupe de travail ne comprend que six membres contre 27 pour la commission plénière) ; le corollaire serait, bien entendu la suppression des sections, devenues inutiles.

¹³ Même si, voir *infra*, elle reste fragile.

¹⁴ 403 dossiers par agent en 2009, 493 en 2010, 957 en 2012 pour un objectif de 1 000.

¹⁵ Article R388-6 La commission nationale de la carte du combattant est chargée d'examiner les demandes de carte du combattant entrant dans le champ d'application des articles R. 224 et R. 227. [.....] La commission élit en son sein un président et deux vice-présidents choisis parmi les représentants des anciens combattants. A l'exception de son président, les membres de la commission sont répartis en deux sections comprenant chacune respectivement dix représentants des anciens combattants et un représentant de chacune des armées. Les deux vice-présidents assument la présidence des sections. Le président de la commission répartit les dossiers entre les deux sections, qui émettent leur avis au nom de la commission. La commission se réunit en séance plénière, sous la présidence de son président, sur la demande soit de son président ou d'un président de section, soit du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

4.1.3.2. Généraliser le travail par pôle

Le logiciel KAPTA est conçu pour être utilisé à partir de n'importe quel SD, dès lors que l'on dispose du code qui permet de se connecter au titre d'un SD donné. Ceci a permis de créer un pôle virtuel pour les cartes OPEX et a permis au SD de l'Essonne de venir en aide à celui des Yvelines.

Dès lors, il est envisageable de pousser plus loin cette logique de *back office*, ce qui ne remet pas en cause le dépôt des cartes au SD de résidence (*front office*) qui restera l'interlocuteur naturel chargé de renseigner le demandeur et de lui remettre le titre *in fine*.

Ceci permettrait notamment de prendre en compte les faiblesses (de savoir-faire ou structurelles) de certains SD et de leur permettre de se consacrer à ce qui nécessite un travail de proximité, la mémoire, la réception des ressortissants et l'analyse de leurs problèmes sociaux.

4.1.3.3. Fixer une doctrine aux services chargés de l'instruction

Il est enfin essentiel que les services chargés de l'instruction disposent, de la part de l'ONAC-VG central de directives claires sur les priorités et le respect des délais, afin d'éviter notamment ce que la mission a pu constater, qu'en cas de stocks de dossiers, ne soient traités des dossiers récents avant d'autres plus anciens.

4.2. Les phases amont : la qualification des périodes

4.2.1. La situation actuelle

Avant de procéder à l'instruction d'une demande de carte du combattant, il convient de s'assurer que l'intéressé a bien été présent sur un théâtre d'opérations à des périodes reconnues comme ouvrant des droits et qu'à titre individuel il peut bénéficier de ces droits.

Le service historique de la défense (SHD) intervient de fait à deux titres, en amont, dans la procédure de reconnaissance de la qualité de combattant (délivrance des titres de reconnaissance de la nation (TRN) et carte du combattant) :

- réponses aux questions des services départementaux (SD) de l'ONAC-VG sur les états de service (terre, services communs, les dossiers d'une partie des généraux étant détenus à Vincennes) ; cette activité est assurée par le centre de Pau (ancien bureau central des archives militaires – BCAM - devenu centre des archives du personnel militaire (CAPM)) ; à noter que le CAPM dispose de connexions à KAPTA, ce qui facilite les échanges avec les SD de l'ONAC-VG ; en revanche il n'en va pas de même pour la marine (Toulon) et l'air (Dijon). Par ailleurs, conjoncturellement le centre de Pau se trouve pénalisé par le fait qu'il est désormais chargé d'un travail archivistique et qu'il est très sollicité pour la validation des comptes individuels retraite (CIR) – 220 000 demandes annuelles ;
- préparation des qualifications permettant de déterminer les périodes ouvrant droit à la qualification de combattant au sein des différentes opérations (arrêtés signés du directeur du SHD), sur la base desquelles sont examinés les droits collectifs ou individuels. Pour les OPEX, le décret n° 2010-1377 du 12 novembre 2010 relatif aux modalités d'attribution de la carte du combattant

et l'arrêté du 10 décembre 2010 fixant la liste des actions de feu ou de combat définies à l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ont adapté les critères à ce type d'opération et doivent faciliter le travail.

Un rapport du CGA n° 11 - 00924 DEF/CGA/PRB/RH/BF/DR du 15 février 2011 mettait en avant un certain nombre de difficultés relatives au fonctionnement du SHD qui expliquait le retard constaté dans l'exploitation des documents nécessaires : absence de réunion des instances de gouvernance, perte d'intérêt de la part des états-majors, pas de directives de la part de la direction pilote au niveau ministériel.

Depuis des évolutions positives ont été constatées.

Le conseil de gestion et le comité des archives, qui ne s'étaient réunis que deux fois de 2005 à 2012, se réunissent désormais régulièrement et c'est un point positif dans le souci d'une approche coordonnée, interarmées et qui associe les états-majors à la gestion et à l'exploitation de leurs archives.

En effet, avant le 1^{er} janvier 2013, les qualifications étaient effectuées par département d'armée, avec un département interministériel et interarmes (DIMI) pour les autres catégories. Depuis le 1^{er} janvier 2013, en application du décret n° 2005-36 portant création du service historique de la défense du 17 janvier 2005 modifié par le décret n° 2012-1232 du 5 novembre 2012 et de l'arrêté du 5 novembre 2012 portant organisation du service historique de la défense, le service a été réorganisé et le département de la collecte et des recherches à caractère administratif (DCRA) - relevant du centre historique des archives – est désormais chargé de traiter l'ensemble des dossiers quelle que soit leur origine.

Pour autant cette réforme, mise en place depuis le 1^{er} janvier 2013, qui va dans le sens du décloisonnement et de l'harmonisation, demandera nécessairement un peu de temps pour être totalement opérationnelle : les agents de l'ancienne DIMI doivent s'approprier les pratiques différentes de chaque armée avant de les harmoniser dans une phase de réduction des effectifs.

En outre la situation de départ est différente selon les armées :

- pour l'armée de terre et l'armée de l'air, les journaux de marche et d'opérations (JMO) et les carnets de vol ainsi que les attestations individuelles, rendent le travail facile et rapide, même si des améliorations sont encore envisageables¹⁶ (voir *infra*) ; par ailleurs, l'attribution de la campagne double pour le théâtre d'opération afghan a notablement accéléré le processus de qualification des unités pour lequel l'armée de terre a renforcé temporairement le SHD par la mise à disposition de cadres de la réserve opérationnelle ;
- pour la marine en revanche, le processus de qualification ne donne pas satisfaction, ce qui conduit à des retards pouvant aller jusqu'à 8 à 10 ans ! Cette situation a conduit le chef d'état-major de la marine à saisir l'inspecteur

¹⁶ Un arrêté du 28 juin 2012 a fixé, pour l'armée de terre et la gendarmerie nationale, la liste des unités et le relevé des actions de feu et de combat à prendre en considération pour l'attribution de la carte du combattant au titre des opérations menées en Afghanistan, pays et eaux avoisinants, à compter du 3 octobre 2001 et jusqu'au 18 juin 2008, ce qui traduit un retard de 5 ans.

général des armées – marine (IGA-M) d'une mission d'étude, qu'il conduit avec le SHD.

En effet, les sources Marine utilisées jusqu'ici résident dans les journaux de bord et de navigation qui ne sont pas de même nature que les JMO Terre et Air et qui servent surtout à retracer la route des bâtiments. De plus les archives sont versées et conservées dans les antennes portuaires du SHD ; seuls Toulon et Brest disposent de moyens d'exploitation des documents, mais ce sont des ressources limitées (à Toulon le SHD dispose de deux officiers marinières réservistes, soit 23 à 30 jours par an chacun).

Par ailleurs, jusqu'en 2010, la force océanique stratégique (FOST) ne disposait d'aucune directive sur l'archivage. A sa demande et grâce à l'action du SHD via son département Marine, une politique archivistique a été mise en place avec succès et formalisée sous la forme d'un protocole signé entre la FOST et le SHD en mars 2012.

A partir de cette action, il est apparu nécessaire d'étendre cette politique archivistique à l'ensemble des forces et organismes de la dissuasion nucléaire au sein du ministère, ce qui a été officialisé par un mandat du ministre de la Défense en date du 12 octobre 2012, qui entend fonder une véritable politique d'archivage de la dissuasion. En effet, le protocole de la FOST a ouvert une voie intéressante, qui lui confie le soin d'exploiter elle-même ses propres journaux de navigation dans un premier temps, et d'en adresser le produit au SHD, qui reprend dès lors le processus de qualification à son compte, moyennant un contrôle associé.

Par ailleurs, la création du SHD n'a pas réellement conduit les états-majors à développer une approche véritablement commune sur l'archivage en général, ni sur l'archivage opérationnel en particulier, socle d'une harmonisation de la question de la qualification des unités combattantes, même s'il existe une PIA de l'EMA depuis 2008.

Afin de pallier cette difficulté, le SHD organise à son initiative depuis 2012 un cycle annuel d'archivage opérationnel avec l'EMA et les autres grands acteurs militaires, de façon à optimiser cette fonction d'archivage opérationnel tant sous forme papier qu'électronique, et par là même, être assuré de recevoir les versements d'archives lui permettant de qualifier les unités combattantes.

4.2.2. Recommandations

Pour l'avenir, des améliorations peuvent être recherchées selon plusieurs voies :

- harmoniser les JMO et les documents équivalents pour l'ensemble des armées et de la gendarmerie nationale (dans ses missions opérationnelles, telle que la prévôté) et les rendre plus pertinents et plus utilisables pour le processus de qualification (notamment parce que dans les JMO Terre, on ne trouve aujourd'hui que la liste des officiers) ; à noter une expérience intéressante de l'armée de l'air qui a lancé un concours annuel des meilleurs JMO, créant ainsi une émulation positive ;
- envisager un applicatif électronique utilisable sur le théâtre d'opération qui rendrait plus standard et plus facile le dépouillement destiné aux qualifications, sur la base des critères fixés par les nouveaux textes, la version papier étant utilisée par ailleurs pour l'histoire et les enquêtes éventuelles ;
- faire en sorte, notamment pour la marine, que les sources à partir desquelles est conduite la qualification des unités combattantes soient révisées et

redéfinies (mandat de l'IGA-M) et qu'en particulier la qualification soit initiée par les forces qui connaissent mieux que quiconque les modes d'action de leurs missions opérationnelles, ce qui permettra un travail plus rapide, travail *in fine* validé par le SHD conformément aux textes qui lui confèrent cette mission ;

- associer le SHD dès le départ d'une opération pour être sûr que la fonction archivistique sera bien intégrée et que l'on ne perdra pas d'information, ce qui s'est déjà produit, et que les attestations de fin de séjour seront bien établies ;
- à l'instar de ce qui a été fait pour le CPAM, connecter les services de la marine et de l'air à KAPTA afin de rendre plus raide l'information nécessaire aux services de l'ONAC-VG pour les états de service.

4.3. Le logiciel KAPTA

4.3.1. Un projet mal né

Depuis 2010, l'ONAC-VG a été confronté à d'importantes difficultés relatives au processus d'attribution du titre de reconnaissance de la Nation, de la carte du combattant et de la retraite du combattant, dans un contexte d'intérêt renouvelé pour ces titres, notamment en Algérie, et de centralisation d'une procédure de décision d'attribution ou de rejet autrefois laissée aux conseils départementaux.

Légitimement, l'Office avait décidé d'informatiser l'ensemble de la procédure, de la saisie initiale à la demande à la liquidation de la retraite du combattant. Il a donc fait l'acquisition de l'application KAPTA. Sans expression de besoins solide ni cahier des charges, cette dernière a été progressivement et chaotiquement mise en œuvre.

L'annexe VI reprend les constatations effectuées par le rapport du CGA n°12-024 du 6 juillet 2012 sur l'ONAC-VG (extrait de l'annexe VI du rapport Cartes et titres).

4.3.2. Des évolutions positives

L'application, opérationnelle depuis 2011, permet aux SD de saisir les dossiers reçus dans KAPTA, ce qui permet leur instruction par les services désignés et leur réception à Caen pour la préparation de la commission nationale. Par ailleurs, l'existence d'une base de données unique permet d'éviter les doublons et de détecter les tentatives de fraude. Alger a également une connexion avec KAPTA mais pas Tunis et Casablanca. Ceci s'explique par le nombre et le fait que les dossiers de Tunisie sont traités à Marseille et ceux du Maroc à Caen.

De même, certains SD saisissent les fiches de ceux qui ont déjà la carte, ce qui accélérera le traitement de la liquidation de la retraite du combattant le moment venu. Il convient de généraliser cette pratique.

Le système a permis des mutualisations (OPEX traités par un groupe virtuel) et des aides au profit de SD en difficulté (le SD de l'Essonne est venu en aide à celui des Yvelines).

Au niveau de Caen, le logiciel permet l'édition des listes de dossiers soumis à l'avis de la commission et la préparation du procès-verbal de la commission qui permet l'attribution de la qualité de combattant et la délivrance de la carte.

Ensuite les cartes sont imprimées par le service informatique de l'ONAC-VG à Paris et adressées aux SD de résidence pour envoi ou remise aux intéressés.

Le lien avec KAPTEL permet une liquidation facile des retraites du combattant et le système alimente une fois par mois le service des retraites de l'Etat (SRE) qui réoriente ensuite les dossiers vers la trésorerie générale pour l'étranger (TGE) s'ils concernent des résidents à l'étranger.

KAPTEL a été créé dans l'urgence lorsque qu'en octobre 2009 la direction générale des finances publiques (DGFIP) a fait savoir qu'à partir du 1^{er} janvier 2010 la retraite du combattant devrait obligatoirement être traitée par un fichier électronique. Ceci a permis de disposer d'une base unique pour les résidents en France et les français résidant à l'étranger. A partir du 1^{er} janvier 2012 a été décidée l'informatisation des dossiers de tous les résidents à l'étranger, ce qui a conduit à une nouvelle modification de l'outil.

4.3.3. Une situation encore fragile

Il n'y a toujours pas de cahier des charges.

Depuis janvier 2013, il n'y a plus d'administrateur de base de données, plus de développeur et plus d'assistance à maîtrise d'ouvrage, et l'ONAC-VG continue à faire travailler la société EFFEFA, qui détient toujours les droits sur l'application, laquelle n'a pas fait l'objet d'un « recettage ».

L'application ne fait pas l'objet non plus d'une maintenance.

C'est dire la fragilité tant juridique qu'opérationnelle de la situation actuelle.

Enfin, même si le système fonctionne, il ne dispose pas de module statistique, et il faut passer par des requêtes *ad hoc* pour en tirer des éléments. Il n'y a pas non plus de FAQ (foire aux questions) active : c'est d'autant plus dommage que cela permettrait de diffuser à tous les SD les réponses apportées par le siège à certaines questions et les bonnes pratiques développées par certains SD.

Ces observations sont valables aussi bien pour KAPTA que pour KAPTEL.

Certaines modifications ne peuvent être faites facilement (par exemple l'attache de signature de la nouvelle directrice générale qui aura demandé plusieurs mois, bloquant en cela la délivrance de cartes et titres). La complexité du système (28 modules interconnectés) impose de passer par l'administrateur de base de données pour certaines modifications.

Enfin, la conception du logiciel est telle que les TRN liés à des demandes de carte ne peuvent être imprimés que lorsque les dossiers sont rattachés à une commission. Cette obligation pose un problème pour les dossiers OPEX. En effet, certains dossiers sont volontairement gardés en instance dans l'attente de la prochaine publication des listes d'unités combattantes. Ceci a pour effet de priver les intéressés d'une délivrance rapide du TRN qui ne nécessite pourtant pas de passage en commission¹⁷, ou de contraindre le service, avec un surcroît de travail, à délivrer des attestations qui n'ont pas la même valeur juridique. Cette situation est d'autant plus gênante que le TRN permet aux intéressés de souscrire une rente mutualiste avec les avantages qui y sont attachés.

¹⁷ Condition à remplir = 90 jours en OPEX.

4.3.4. Recommandations

4.3.4.1. Régler les problèmes juridiques

Il est essentiel que l'ONAC-VG acquière les droits sur l'application, ainsi que les bases, ce qui lui permettra de sortir de la dépendance de la société EFFEA et de poursuivre les développements requis. Ceci suppose également de renoncer à l'idée qui a prévalu de recruter l'administrateur d'EFFEA.

Il lui faut également procéder au « recettage » de l'application afin de valider son fonctionnement régulier.

4.3.4.2. Régler les problèmes techniques

Dans la suite de ce qui précède, l'ONAC-VG doit développer les modules statistiques et la FAQ de l'application.

Elle doit recruter un administrateur capable d'assurer la maintenance et les développements complémentaires, ce qui est en cours.

4.3.4.3. Régler la question du TRN

Ce point requiert deux actions :

- une immédiate, qui ne concerne pas directement KAPTA et qui consiste à dissocier le formulaire de demande de carte et de demande de TRN ;
- une relative à la modification de l'application permettant de dissocier le traitement de la carte et du TRN et de ne plus lier la délivrance de ce dernier au passage en commission.

5. La retraite du combattant

Ouverte aux titulaires de la carte du combattant (cf. annexe VII), sa liquidation devrait s'effectuer sans difficulté majeure.

5.1. Procédures

5.1.1. Avant la RGPP

La demande était déposée à la direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC) du lieu de résidence qui, avant d'instruire le dossier, devait saisir le service départemental de l'ONAC-VG qui avait délivré la carte du combattant pour qu'il certifie la qualité de combattant. Une fois reçu la réponse de l'ONAC-VG, la DIAC procédait à l'instruction, prenait la décision et transmettait le dossier pour mandatement à la trésorerie générale (TG) dont elle dépendait.

5.1.2. Actuellement

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'ONAC-VG s'est vu attribuer l'instruction de la retraite du combattant. Le DRR et les services déconcentrés gèrent, sous format informatique et dématérialisé, les demandes de retraite du combattant à l'aide de l'application KAPTEL (cf. *supra*) :

1 - le SD du lieu de résidence du ressortissant a en charge par voie électronique la certification de la qualité de combattant lors d'une demande de retraite du combattant. Parallèlement, le SD transmet le dossier au format papier au pôle retraite auquel il est rattaché.

2 – cinq pôles retraite du combattant (cf. pièce jointe n° 8) ont la charge de la mise en liquidation des demandes de retraite du combattant, un traitant l'ensemble des demandes des résidents à l'étranger, quelle que soit leur nationalité (service départemental du Finistère), les quatre autres traitant des demandes des ressortissants de toutes nationalités résidant en France, ils sont situés dans les services départementaux du Haut Rhin, du Gard, de l'Aude et de l'Essonne.

Si le DRR adresse tous les mois au SRE un fichier électronique destiné à la liquidation des nouvelles demandes, les SD sont tenus d'adresser à la direction régionale des finances publiques dont relève le demandeur un dossier papier, ce qui représente un travail important.

Enfin si les statistiques montrent que globalement l'indicateur de productivité est respecté au niveau national, il n'en est pas de même d'un pôle à l'autre (cf. pièce jointe n° 9).

5.2. Recommandations

Afin d'améliorer encore les conditions de liquidation de la retraite du combattant, et permettre la liquidation quasi automatique à partir de KAPTA, une campagne de saisie des dossiers des personnes dont la carte a été attribuée avant KAPTA doit être entreprise sans tarder, ce qui permettra, le moment venu, de procéder à la liquidation de leur retraite avec un minimum de délai.

Enfin, dans un souci d'allègement de la charge des SD, il convient de voir avec la DGFIP s'il est indispensable d'adresser systématiquement, parallèlement à l'envoi électronique au SRE, un dossier papier de chaque liquidation aux services régionaux de résidence. Dès lors qu'ils sont détenus par le service de l'ONAC-VG qui a instruit le dossier, ils peuvent être transmis à la demande pour vérification.

6. Les actions de solidarité

Elles représentent le cœur de métier de l'ONAC-VG (article D 432 du code des PMIVG : « L'office national a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants »).

Au niveau du siège, cette activité relève de la direction des missions (DMI), et, en son sein, du département de la solidarité, qui comprend six agents.

Elle recouvre les interventions suivantes (cf. annexe I) :

- gestion des pupilles de la Nation mineurs ;
- gestion des interventions sociales concernant ;
- aides au profit des ressortissants de l'ONAC-VG en métropole ;
- aides au profit des ressortissants de l'ONAC-VG à l'étranger ;
- aides au profit des personnes ne disposant pas de la qualité de ressortissant ;
- financement de la reconversion professionnelle en faveur des ressortissants.

6.1. Le constat

Cette activité représente une dépense annuelle de 20,6 M€¹⁸ et une part importante de l'activité des SD, même s'il n'est pas possible, faute de moyens adaptés, de la quantifier précisément : contacts individuels avec les ressortissants, secours et aides, préparation des commissions départementales, paiement, suivi des dossiers.

C'est une activité qui repose sur un pilotage au niveau central du département de la solidarité, composé de seulement 6 agents dont deux cadres A, fondé sur une remontée d'information sous forme de tableau Excel¹⁹ consolidé au niveau parisien. Cette méthode, permet, au prix de la lecture de tous les comptes rendus par un agent dédié, d'arrêter, le cas échéant, un versement indu, de tenir des statistiques et de réorienter les dotations budgétaires.

Globalement, cette activité répond aux attentes, au prix d'une centralisation sans doute excessive sur quelques spécialistes, source de fragilité à laquelle il faut prêter attention.

Elle est cependant difficile à suivre car s'il existe un indicateur de coût d'attribution d'une aide, il repose en partie sur des estimations en ce qui concerne le temps passé par les agents.

¹⁸ Hors prêts sociaux sans intérêt qui sont financés sur les fonds propres de l'établissement (directive du DG en date du 8 septembre 2005) et qui, en 2012, ont représenté un montant de 86 451 € pour 91 dossiers.

¹⁹ Voir pièce jointe n° 10.

Tous les SD n'ayant pas d'assistante sociale à leur disposition, il est pallié à cette difficulté par recours à des professionnels des collectivités territoriales ou de la défense. Il convient de s'assurer que l'ensemble du territoire est bien couvert et que la prestation est garantie par convention.

Par ailleurs, elle est fondée sur des directives du directeur général (DG) qui devient ainsi créateur de droit ²⁰, aucun texte n'intervenant entre l'article du code des PMI qui en pose le fondement ²¹ et la directive qui ne se contente pas de préciser des modalités d'instruction mais fixe des seuils et des barèmes. Par ailleurs les directives ne donnent pas lieu à publication ce qui les rend inopposables aux tiers et d'autant plus fragiles en cas de contentieux.

Un cas délicat, dont l'extrême fragilité a déjà été soulignée dès l'origine ²², mérite attention : il s'agit de l'aide au conjoint survivant, créée à la demande d'un ministre, suite à un débat budgétaire au Parlement, par simple directive du DG avec des critères d'attributions restrictifs et susceptibles de remise en cause en ce qui concerne la territorialité de son application, et un plafond de ressources fixé par décision ministérielle sans critère clair de calcul.

Une autre pratique, certes validée par les textes ²³ consiste à verser chaque année une subvention de 460 000 € aux associations, pour qu'elles versent elles-mêmes des secours, cette somme étant prélevée sur les 20,6 M€ dépensés annuellement par l'ONAC-VG et s'ajoutant aux prestations versés par lesdites associations sur leurs fonds propres. Certes, le travail d'attribution est effectué avec rigueur par le siège, à partir de critères fixés par le conseil d'administration, 10 % de la somme étant allouée en fonction du nombre d'adhérents des associations ressortissants de l'ONAC-VG et 90 % à partir de la part des dépenses éligibles de l'année antérieure ; l'attribution finale résulte d'une règle de trois. A noter l'attribution de subventions à des associations qui ne formulent pas de demande chiffrée, le calcul étant effectué à partir des éléments disponibles de l'année précédente, seules celles qui expriment clairement leur absence de besoin n'étant pas prises en compte. On peut cependant se demander quel est l'intérêt de distraire une partie des crédits de l'ONAC-VG au profit des associations, dès lors que la somme en question ne représente qu'une part des dépenses d'action sociale des associations et qu'elle revient à favoriser indirectement leurs adhérents par rapport à l'ensemble des ressortissants de l'ONAC-VG.

Enfin, des aides sont versées à des non ressortissants (pensionnés hors guerre, par exemple appelés ou militaires blessés ou ayant contracté une maladie en service) ; cette activité a été transférée à l'ONAC-VG par décision du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants en date du 16 septembre 1999 (voir pièce jointe n° 11). Si l'on peut comprendre, sur le plan humain, cette attribution, son fondement en droit est léger et il convient de

²⁰ Ce que ne prévoient pas explicitement les articles D 443 à 445 du CPMIVG qui définissent ses attributions.

²¹ Article D 432 du CPMIVG : « L'office national a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants. Il a notamment pour attribution : 6° D'une manière générale : a) D'assurer à ses ressortissants ... le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la nation. »

²² Cf. note de la direction du budget n° 5BDM-07-1675 du 9 juillet 2007.

²³ Article D 440 du CPMIVG (Il (le conseil d'administration de l'ONAC-VG) « délibère notamment sur : 7° La répartition entre les associations des subventions destinées à l'action sociale.) et article D 432 I 2° (D'utiliser au mieux des intérêts de ses ressortissants ses ressources propres, les subventions de l'Etat ou le produit des fondations, dons et legs, soit directement, soit par l'intermédiaire des offices départementaux, des associations constituées par ses ressortissants ou des œuvres privées qui leur viennent en aide).

trancher pour savoir qui de l'ONAC-VG ou de l'action sociale des armées (ASA) est le plus compétent en la matière.

6.2. Recommandations

Il convient d'organiser un véritable pilotage du réseau, en le dotant de moyens électroniques performants qui allègent la tâche des services²⁴. Il convient de recentrer le siège sur son rôle d'impulsion et de contrôle qui ne doit pas se substituer totalement aux SD ni refaire leur travail. Des procédures simples doivent en outre être élaborées, plus lisibles que les directives. Dans la mesure du possible, un renforcement modéré en effectifs du département de la solidarité – par prélèvement sur d'autres secteurs du siège – apporterait un confort gage de sécurité²⁵.

Il est souhaitable de revenir à des fixations de règles plus conformes au droit et de fixer par décret les règles d'attribution des aides.

Sur deux points, la mission propose de revoir les pratiques actuelles, pour l'une (l'ADCS), parce que son existence est juridiquement très fragile, pour l'autre, parce que le besoin n'est pas objectivement avéré (subvention aux associations pour l'action sociale)²⁶ et revient à favoriser les adhérents des associations au détriment des autres ressortissants de l'ONAC-VG.

Enfin, s'agissant du versement d'aides à des personnes non ressortissantes de l'ONAC-VG, si le besoin est avéré, il convient d'une part de déterminer qui, de l'ONAC-VG ou de l'ASA est le plus légitime pour traiter ces cas, et, en tout état de cause, d'en consolider l'existence par un texte de niveau adéquat. Dans le cadre du maintien à l'ONAC-VG, cette validation juridique permettrait un traitement au niveau local et allégerait le siège de cette tâche.

²⁴ Sans méconnaître l'aide qu'apporte le mécanisme actuel sous Excel, il nécessite encore des manipulations tant au niveau local qu'au niveau central, qui pourraient être supprimées avec une application adaptée.

²⁵ Ce département, qui représente le cœur de métier de l'ONAC-VG est composé de 6 agents et la direction des missions représente 45 agents alors que la direction financière et du personnel et la direction des achats, du patrimoine et de l'informatique comportent environ 70 agents. Au sein-même de la direction des missions, le DRR comporte 29 agents.

²⁶ Ces propositions ont déjà été formulées par le rapport du CGA n° 12-024 du 6 juillet 2012 sur l'ONAC-VG déjà cité.

7. Les écoles de reconversion professionnelle (ERP)

7.1. Les principales caractéristiques des ERP de l'ONAC-VG

Dans son rapport de 2010²⁷, le CGA a dressé un constat très complet et toujours d'actualité de la situation des écoles de reconversion professionnelle²⁸. Aussi, le présent rapport en rappellera sommairement les principaux traits en les actualisant des éléments nouveaux issus de la période 2011-2012, et en s'appuyant sur les entretiens réalisés au siège de l'ONAC-VG comme lors de la visite sur place de l'ERP de Roubaix et du centre de pré-orientation (CPO) de Valenciennes.

7.1.1. Un réseau important dans l'offre nationale de reconversion professionnelle des travailleurs handicapés

Dès la loi proposée le 23 novembre 1915 et votée le 2 janvier 1918, le droit était reconnu à chaque mutilé de la guerre de bénéficier d'une rééducation dans une école publique, en vue de sa réinsertion dans le monde du travail. Les premières écoles ont vu le jour, notamment à Lyon dès 1914 à l'instigation d'Edouard Herriot et à Bordeaux en 1915. Plus de 200 établissements fonctionnaient en 1918. Elles ont été ouvertes aux mutilés du travail en 1924 (notamment aux agents de la SNCF) et le dispositif a connu parallèlement une très forte réduction, sept établissements seulement demeurant en activité en 1939. Deux ont été ajoutés en 1945. Elles ont ensuite accueilli des travailleurs handicapés, à partir de 1962. Ceux-ci représentent aujourd'hui la majeure partie des élèves.

Leur dénomination a évolué en 2004 : d'« écoles de rééducation professionnelle », elles sont devenues « écoles de reconversion professionnelle ». Ce changement marquait notamment leur ouverture, à partir de 1999, au nouveau public des militaires en reconversion.

L'ONAC-VG gère aujourd'hui 9 écoles de reconversion professionnelle (ERP) réparties sur l'ensemble du territoire et un centre de pré-orientation adossé à l'école de Roubaix depuis 2010. Avec une exécution 2012 de 34,9 M€, les ERP emploient 480 personnes physiques dont 152 appartiennent au corps des professeurs des ERP de l'ONAC-VG.

Assimilées aux centres de reconversion professionnelle (CRP) par le code de l'action sociale et des familles (CASF), les écoles de l'Office constituent un acteur important parmi les structures de réadaptation professionnelle : environ 10 % des établissements chargés de la reconversion professionnelle des travailleurs handicapés et 20 % du public considéré.

Les ERP proposent dans la plupart des cas, à la différence des CRP, des formations sanctionnées par des diplômes relevant du ministère de l'Education nationale qui vont du niveau V (CAP-BEP) au niveau III (baccalauréat professionnel) et disposent de personnel enseignant assimilé aux enseignants de l'éducation nationale, à la différence des CRP dont l'équipe enseignante est

²⁷ Rapport CGA n° 10-04703 du 12 octobre 2010 de M^{me} le contrôleur général des armées Le Noan sur les écoles de reconversion professionnelle de l'ONAC-VG.

²⁸ Pour plus de précision sur la situation des ERP se reporter aux pièces jointes 13, 14, 15, 21, 22 et 23.

exclusivement composée de formateurs. Elles se caractérisent par un bon taux de réussite aux examens (88 % de succès aux examens pour la promotion 2009-2011 tous niveaux et spécialités confondus) et un taux d'insertion de 71 % à 18 mois et de 60 % à six mois.

Si la qualité de la formation délivrée par les écoles de l'ONAC est avérée, elle ne concerne qu'une infime minorité des ressortissants de l'Office (0,3 % en 2011, 1,6 % avec les militaires en reconversion), comme l'ont relevé plusieurs rapports des corps d'inspection et parlementaires²⁹. 98,4 % du public accueilli est en effet constitué de travailleurs handicapés adressés par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, cumulant de plus en plus fréquemment handicap physique, fragilités psychologiques et précarité sociale.

Les tentatives récentes menées par le ministère de la défense et l'ONAC-VG pour augmenter le nombre de ressortissants militaires dans les écoles n'ont donné que peu de résultats. Ainsi, malgré la convention signée avec l'Agence de reconversion de la défense (ARD) en 2009 et renouvelée le 28 février 2012 qui permet à des militaires en transition professionnelle et au personnel civil de la défense de bénéficier des formations dispensées par les ERP, le nombre de militaires en reconversion reste de l'ordre de 80 personnes, représentant 1,3 % des stagiaires, comme les deux années précédentes. L'inadaptation des formations proposées par les ERP aux besoins des militaires, mais aussi la possibilité pour l'ARD de recourir à d'autres outils dont certains n'ont pas d'incidence financière sont le plus souvent invoquées pour expliquer le peu d'attractivité des écoles pour les ressortissants du ministère de la défense.

7.1.2. La situation financière des ERP reste déficitaire et pèse sur les comptes de l'ONAC-VG

Depuis 1994, la tarification des prestations délivrées par les ERP est fixée par l'assurance-maladie et relève de la compétence des ARS. Ainsi aux termes de l'article R481-2 du code de sécurité sociale, les frais pris en charge par les organismes d'assurance maladie comprennent les frais de toute nature entraînés par le stage de rééducation professionnelle, y compris le cas échéant les frais d'entretien et d'hébergement ainsi que les frais de transport. La rémunération des stagiaires en formation relève en revanche de l'Etat ou des régions.

Les crédits alloués aux établissements s'inscrivent dans le cadre des crédits de l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie pour personnes handicapées alloués aux ARS par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Les ERP sont des établissements médico-sociaux (article L312-1 I 5b du CASF) et relèvent à ce titre de l'ensemble de la réglementation applicable aux autres établissements sociaux et médico-sociaux qu'il s'agisse de la mise en œuvre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, de projets d'établissements ou encore de mécanisme d'évaluation interne et externe des actions.

Les écoles ont de ce fait un financement qui provient à 95 % du prix de journée, facturé depuis 1994 à la direction de l'action sanitaire et sociale de leur département d'implantation puis aux ARS.

²⁹ Rapport du sénateur Baudot en 1999 sur les activités de l'ONAC, rapport conjoint CGA-IGF sur l'ONAC en 2001, rapport de la Cour des Comptes sur la gestion 1997-2005 de l'ONAC, rapport 2010 du CGA Le Noan sur les ERP de l'ONAC.

La situation financière des ERP ³⁰ est largement déficitaire et, après une année 2010 excédentaire, s'est à nouveau dégradée en 2011 et 2012, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau des résultats des ERP par année (2010 – 2012) et cumul

ERP (en K €)	Résultats cumulés avant 2010	2010	2011	2012	Résultats cumulés
Bordeaux	-471,1	488,6	-184,2	-279,3	-446,0
Limoges	382,5	-701,3	-443,8	188,4	-574,2
Lyon	-147,5	283,2	-68,3	101,8	169,2
Metz	-1193,4	1264,2	1502,4	-269,3	1303,9
Muret	72,1	71,9	-9,9	123,6	257,7
Oisel	-699,9	-436,9	-409,1	-127,0	-1672,9
Rennes	-2,8	-254,5	153,0	-284,3	-388,6
Roubaix	-872,1	-199,0	-173,7	2,3	-1242,5
Soisy	1127,5	-257,1	-822,4	239,9	287,9
Total	-1804,7	259,1	-456,0	-303,9	-2305,5

Source : ONAC-VG

Cette situation s'explique notamment par le refus des autorités de tarification de prendre en compte un certain nombre de dépenses, soit parce qu'elles ne leur sont pas présentées conformément aux règles édictées par le CASF (dépenses d'investissement), soit parce qu'elles ne leur paraissent pas justifiées au regard des pratiques des autres acteurs du secteur médico-social.

Tel est le cas :

- Des frais de siège qui ne sont pas prévus dans le CASF pour les établissements publics. Ces frais, qui représentent l'activité administrative déployée par les structures du siège pour les deux réseaux, se sont élevés en 2012 à 1,46 M € pour les ERP. La participation aux frais de siège, fixée par l'ONAC-VG à 5 % de la classe 6 du budget, hors dépenses calculées (comme les amortissements), est versée par les écoles. Les ARS n'ont pas toutes adopté la même position quant à leur remboursement : si les 5 % sont bien acceptés par l'ARS de l'Essonne pour l'école de Soisy, il n'en est pas de même dans la plupart des autres écoles. Le pourcentage retenu est généralement de 2%, mais peut être réduit à zéro (à Limoges). L'ONAC-VG n'a pas toujours su justifier des dépenses concernées, ce qui a nui à leur prise en charge ;
- De la revalorisation de la cotisation employeur sur les pensions civiles qui pèse fortement sur les budgets annexes compte tenu de la présence de

³⁰ Les ERP comme les EHPAD, dotés de budgets annexes depuis 2006, sont soumis à l'instruction comptable n° 09-006-M22 du 31/03/2009 applicable aux établissements publics sociaux et médico-sociaux.

fonctionnaires d'Etat dans le personnel (passage de 33 % à 68,6 % sur la période 2006-2012), pour un impact de 3,1 M€ pour les seuls ERP en 2012. On notera qu'il existe également un écart de l'ordre de 30 points entre ce taux et celui appliqué à la fonction publique hospitalière, ce qui pénalise le réseau de l'ONAC-VG par rapport à la concurrence.

Cette situation financière s'explique également par l'absence de pilotage des établissements :

- Le département du budget de l'ONAC-VG n'a jamais chiffré l'écart entre les dépenses effectivement réalisées par les établissements, enregistrées dans leurs comptes financiers, et les dépenses retenues par les autorités de financement, faute de personnel compétent pour réaliser ce travail. A titre d'exemple, le directeur de l'ERP de Bordeaux a pris la décision en 2011 de créer une nouvelle section de formation sans autorisation ni de l'ONAC-VG ni de l'ARS financeur, recrutant du personnel dédié sans contrôle et dégradant ainsi le déficit de son établissement.
- La maîtrise des dépenses de personnel est insuffisante. Les directeurs d'établissement sont habilités à recruter, le siège de l'ONAC-VG ayant la charge de la gestion des contrats et du paiement. Cela est particulièrement surprenant dans un contexte financier régulièrement déficitaire, lorsque l'on compare le poids des heures supplémentaires et celui des vacances hors remplacement avec le déficit moyen annuel du réseau. Ainsi, pour une masse salariale des deux réseaux, ERP et EHPAD, de 38,2 M € en 2012, les vacances représentent 1 M € (dont 0,75 M€ hors remplacement) et les heures supplémentaires 1 M €, soit un montant équivalent au déficit moyen annuel des deux réseaux sur les 7 dernières années (0,85 M €).
- La négociation avec les financeurs, ici les ARS, a longtemps été laissée à l'initiative des seuls directeurs d'établissements, ce qui a conduit à des situations contrastées selon les régions quant à la prise en compte de certaines dépenses. Un cadrage national et une bonne information financière des ARS aurait probablement permis de régler certaines questions anciennes, comme la prise en compte des frais de siège (voir *supra*).
- Enfin, la méconnaissance des règles du monde médico-social ne facilite pas le dialogue avec les ARS ni le pilotage d'établissements dont les pratiques professionnelles au quotidien sont très éloignées de celles du monde combattant.

Cette situation financière déficitaire conduit le budget principal de l'ONAC-VG à participer au financement des établissements, d'une part à travers des avances de paie qui s'élevaient à près de 10 M€ fin 2011, d'autre part à travers la prise en charge des investissements indispensables à l'aménagement des écoles comme des maisons de retraite.

Le recrutement à la direction du budget du siège d'une directrice d'établissement sanitaire, social et médico-social en septembre 2012 est une avancée, mais est encore insuffisant pour mener le travail d'analyse des exercices passés et fournir une aide méthodologique aux établissements en lien avec l'agence comptable principale.

Pourtant, l'enjeu est de taille. En effet, la simple analyse du coût moyen par stagiaire, inférieur d'un tiers ³¹ à celui des CRP, montre que le réseau des ERP a été pénalisé dans ses négociations avec les financeurs lors de son intégration dans le droit commun. Cette situation ne serait pas dramatique si le réseau

³¹ « Le coût moyen annuel à la place d'un élève d'ERP est d'environ 18 000 €, tandis que celui d'un élève de CRP approche 27 000 € ». Rapport CGA Le Noan de 2010, page 27 et annexe VII au dit rapport.

n'était pas déficitaire d'une part, si les plates-formes médicales des écoles n'étaient pas sous-dotées, détériorant le service offert d'autre part.

Dans son rapport de 2011 sur le diagnostic de gestion des ERP ³², le SGA soulignait qu'il serait « *hasardeux de conclure à la viabilité économique et financière des ERP sur la seule base d'un résultat comptable cumulé positif pour l'exercice 2010 après trois années de résultats négatifs* », constat prémonitoire eu égard à la résurgence des déficits en 2011 et 2012. Il préconisait de reporter l'évolution statutaire des ERP pour restaurer cette viabilité à long terme, et recommandait les actions suivantes :

- La renégociation avec la DGCS et chaque ARS de la dotation de chaque ERP (rebasage) est un préalable à toute démonstration de la viabilité financière des ERP. Le retour d'expérience de l'action conduite par l'ERP de Metz en 2010, dont le rebasage a permis de dégager d'importants excédents en 2010 et 2011, était cité en exemple ;
- L'identification et le chiffrage des « frais de siège » de l'ONAC-VG central réalisés au profit des ERP doit déboucher sur une négociation avec les ARS ;
- La diminution des charges doit être recherchée.

Cette situation a conduit la direction générale de l'ONAC-VG à rencontrer en 2011 les financeurs, notamment les ARS pour les écoles. La demande consistait à rebaser les dotations initiales, mais l'indigence des données financières n'a pas permis d'apporter les justificatifs nécessaires. Cette démarche a cependant conduit le ministère des affaires sociales et de la santé à diligenter une mission d'audit des coûts comparés des ERP et des CRP, qui a débuté en 2013.

Les rapporteurs sont convaincus qu'un retour rapide à l'équilibre financier du réseau des ERP est possible pour les raisons suivantes :

- Le déficit annuel moyen des ERP sur les 7 dernières années est de moins de 0,5 M€ (3,43 M€/7), soit seulement 1,4 % du budget annuel des ERP ;
- La masse salariale est aisément maîtrisable, compte tenu de la liberté excessive donnée aux directeurs d'établissements, de l'importance des vacations hors remplacement et des heures supplémentaires ;
- La négociation avec les ARS doit aboutir à la prise en charge des frais de siège (1,46 M€ en 2012), pour peu que les justificatifs soient apportés, ce qui suppose une normalisation sous la responsabilité de la direction financière de l'ONAC.

Enfin, les rapporteurs recommandent également de négocier le rebasage des dotations avec les ARS là où les plates-formes médicales sont manifestement sous-dotées.

7.1.3. L'activité des ERP ne correspond plus au cœur de métier de l'ONAC-VG

Le maintien des ERP au sein de l'ONAC-VG n'a plus de sens aujourd'hui, comme l'ont déjà souligné depuis près de 15 ans maints rapports ³³ et comme l'ont reconnu les représentants des associations du monde combattant lors des entretiens.

³² Rapport SGA sur le diagnostic de gestion des ERP de l'ONAC-VG de septembre 2011 précité.

³³ Rapport de l'IGF en 2001, rapport de la Cour des Comptes sur la gestion 1997-2005, rapport du CGA Le Noan en 2010, audit Charbonnier du SGA sur le diagnostic de gestion des ERP en 2011, rapport du CGA sur l'ONAC-VG en 2012.

Les principales raisons sont bien connues et ont été rappelées ci-dessus :

- La part des ressortissants de l'ONAC-VG est désormais insignifiante dans l'offre des ERP (0,3 % en 2011 ; 1,6% avec les militaires en reconversion) ;
- Les spécificités du réseau des écoles ne sont pas liées au monde combattant, mais davantage au caractère diplômant de leurs formations. Cette particularité crée dans le secteur de la reconversion professionnelle une identité qu'il convient de préserver, compte tenu des résultats obtenus aux examens comme lors de la réinsertion ;
- L'ONAC-VG n'a pas vocation à distraire des moyens financiers pour combler les déficits récurrents du réseau, et même si son retour à l'équilibre est possible, les besoins d'investissements seront à l'avenir importants.

La proposition de création d'une fondation reconnue d'utilité publique, regroupant les 9 écoles et les 8 maisons de retraite de l'Office, validée par le Secrétaire d'Etat aux anciens combattants en juillet 2008 et actée par le conseil d'administration de l'Office lors du vote sur le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013 le 27 janvier 2009, prenait acte de cette situation en acceptant que l'ONAC-VG se sépare de deux activités éloignées de son cœur de métier.

7.2. Les *scenarii* possibles pour le devenir des ERP

Les ERP de l'ONAC-VG disposent d'atouts indéniables. Si quelques solutions ont été proposées par le passé, comme leur transfert à l'AFPA (rapport n° 2816 de décembre 2007 du CGA), la création d'une fondation dédiée a ensuite écarté toute autre solution. Cette hypothèse n'ayant pu être menée à terme, de nouveaux *scenarii* peuvent être envisagés.

7.2.1. Les atouts du réseau des ERP de l'ONAC-VG sont indéniables

Les écoles relèvent du champ de la rééducation professionnelle et sont considérées comme des centres de rééducation professionnelle (CRP). Elles sont aujourd'hui toutes adhérentes à la Fédération des associations gestionnaires et des établissements de rééducation des personnes handicapées (FAGERH). Le nombre total d'établissements de ce type est, en France, de quatre-vingt-neuf, dont la majorité appartient au secteur privé non lucratif (notamment sous forme d'associations « loi de 1901 », reconnues ou non d'utilité publique).

Les neuf écoles de l'ONAC-VG occupent une place particulière dans l'ensemble des établissements qui se consacrent à cette activité de reconversion des personnes handicapées, tant par le nombre de structures concernées (neuf sur quatre-vingt-neuf), que par celui des stagiaires (près de 2 000 élèves, sur 10 000 en formation). Elles représentent 20 % de l'offre de stage et sont réparties dans la France entière, exception faite du Sud-Est. Cette localisation résulte de la concentration progressive des établissements créés après la première guerre mondiale. Elle est, de ce fait, plus complète que celle d'organismes similaires comme l'Union pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie (UGECAM) ou l'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT), qui regroupent plusieurs établissements, mais ont des périmètres d'activité plus restreints (parfois limités à une seule région).

Les surfaces occupées par les établissements, sur lesquelles le bâti s'élève à près de 81 300 m², appartiennent en pleine propriété à l'ONAC-VG, sauf celles des écoles de Metz et Bordeaux, qui relèvent du domaine privé de l'Etat et ont été remises en dotation à l'établissement public.

Les ERP à destination des travailleurs handicapés disposent d'atouts :

- Leur taux d'occupation est globalement satisfaisant et leurs résultats en terme de réussite aux examens et d'insertion sont excellents ;
- Leur coût est inférieur d'un tiers à celui des CRP ;
- Ils ont une spécificité qui est la formation initiale de longue durée diplômante ;
- Ils représentent 20 % de l'offre nationale en faveur de la reconversion professionnelle des handicapés. Cette part est stable sur longue période, comme le soulignait le rapport IGF de 2001 ³⁴, « *le secteur évolue peu en termes de capacités installées, contrairement à d'autres établissements pour handicapés comme les centres d'aide par le travail, par exemple. Cette faible évolution traduit surtout l'absence de priorité de la reconversion professionnelle dans les choix budgétaires vis-à-vis des personnes handicapées* » ;
- Le retour à l'équilibre financier est possible à court terme sous certaines conditions (voir *supra*).

Pour ces motifs, les rapporteurs recommandent de préserver l'identité de ce réseau et de maintenir son intégrité en recherchant un repreneur pour l'ensemble des écoles, dont la répartition sur le territoire est par ailleurs équilibrée.

7.2.2. Trois scénarii possibles

Il n'existe pas dans le secteur public d'acteur de taille significative et présent sur l'ensemble du territoire capable de reprendre l'activité des ERP de l'ONAC-VG. L'idée d'un rapprochement avec l'Institut national des jeunes aveugles (INJA) ou avec l'institut national des jeunes sourds (INJS) a paru séduisante au premier abord, mais les particularités de ces établissements (publics spécifiques, situation géographique, difficultés financières) n'ont pas convaincu les autorités de tutelle du bien fondé et de la pérennité d'une telle solution.

De la même manière, l'idée de la cession à un grand acteur du monde de la formation comme l'AFPA risque de se heurter aux difficultés financières actuelles de cet établissement et ne paraît donc pas pouvoir prospérer.

Par ailleurs, l'essentiel de l'activité de reconversion des travailleurs handicapés est gérée par des entités du secteur privé non lucratif, cette forme de gestion étant la plus répandue dans le domaine du handicap.

Dès lors, les scénarii proposés sont de trois ordres :

- Cession à un autre acteur du métier de la formation dans le domaine du handicap, comme l'UGECAM par exemple, dont l'offre est complémentaire de celle du réseau ONAC-VG ;
- Cession – intégration dans une offre multi-services du monde médico-social, comme celle de la Croix-Rouge Française qui a marqué son intérêt pour le réseau d'écoles de l'ONAC-VG ;

³⁴ Rapport d'enquête IGF n° 2001-M-006-03 de M. Vachey sur les ERP de l'ONAC-VG.

- Cession à un acteur du monde du handicap, comme par exemple l'Association des Paralysés de France (APF) ou l'Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH).

Ces trois *scenarii* mettent en avant des acteurs de taille suffisante pour intégrer le réseau des écoles de l'ONAC-VG, l'intérêt exprimé par l'un d'entre eux sans sollicitation apportant une réelle crédibilité à l'intérêt de ce réseau pour des acteurs du secteur privé non lucratif.

Les préalables à la cession de ce réseau sont communs à ceux du réseau des EHPAD et figurent par commodité à la fin de la partie qui lui est consacrée.

8. Les établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD)

8.1. Les principales caractéristiques des EHPAD de l'ONAC-VG

8.1.1. L'offre de l'ONAC-VG est devenue moins attractive que celle du réseau labellisé des Bleuets de France

Héritières des foyers d'anciens combattants, les huit maisons de retraite ³⁵ représentent une exécution de dépenses de 25,3 M€ en 2012 et emploient 376 personnes physiques dont 94 vacataires. Depuis 2004 et la signature de conventions tripartites obligatoires avec les deux financeurs que sont les conseils généraux et les ARS, la gestion et le financement des maisons de retraite de l'ONAC-VG, devenus établissements habilités à accueillir des personnes âgées dépendantes (EHPAD), sont entrés dans le droit commun et n'offrent plus de spécificité particulière, à l'exception d'un accès prioritaire en cas de disponibilité et de la tenue de commémorations officielles, le choix des ressortissants étant avant tout lié à la proximité familiale.

Elles sont soumises aux mêmes règles du CASF et aux mêmes contrôles que n'importe quelle autre maison de retraite, et confrontées aux mêmes difficultés que les établissements associatifs et publics (difficultés de financement des investissements liées à la dépendance croissante des personnes accueillies en maisons de retraite, difficultés de recrutement et de fidélisation du personnel). Ces 8 maisons offrent une capacité totale de 625 lits, dont 325 (52 %) habilités à l'aide sociale départementale, et dont le taux d'occupation était de 92,84 % en 2012. Cette offre est modeste dans le paysage français estimé en 2010 à 550.000 places. Elle est minoritaire pour les ressortissants de l'ONAC-VG pour deux raisons :

- D'une part, elle est insuffisante pour couvrir les besoins des ressortissants, ce qui a conduit l'ONAC-VG à développer depuis 12 ans une politique de labellisation sans frais qui a permis à travers le label Bleuets de France ³⁶ de mettre à disposition des ressortissants des places réservées sur l'ensemble du territoire. A ce jour, il y a deux fois plus de ressortissants de l'ONAC-VG dans le réseau labellisé que dans les maisons de retraite de l'ONAC-VG (834 contre 405 ³⁷) ;
- D'autre part, l'offre des EHPAD de l'ONAC-VG n'est plus depuis 2004 exclusivement réservée aux ressortissants, puisque seulement 405 des 799 ³⁸ résidents accueillis en 2012 étaient ressortissants (soit 50,7 %).

³⁵ Pour plus de précisions, se reporter aux pièces jointes 15 à 21, 22 et 23.

³⁶ Ce label est attribué aux établissements publics ou privés qui respectent deux engagements :
- celui de disposer d'un projet d'établissement qui garantit le droit au respect, à la dignité, la sécurité matérielle et médicale, le bien-être et la préservation de l'autonomie des résidents, la qualité des prestations fournies ;
- celui des engagements envers le monde combattant (lieu d'accueil privilégié, lieu de référence civique, lieu de mémoire combattante).

³⁷ Le label Bleuets de France couvre un réseau de 86 EHPAD présents dans 53 départements offrant 3.153 places en 2011, pour 834 effectivement utilisées par les ressortissants de l'ONAC-VG. Son extension à l'ensemble des départements est programmée.

³⁸ 799 et non 625, compte tenu des entrées et sorties annuelles.

8.1.2. La situation financière des EHPAD est hétérogène mais globalement déficitaire

Les coûts d'accueil et de soins en EHPAD se répartissent entre trois financeurs, selon la tarification de trois prestations, d'hébergement, de dépendance et de soins :

- Le tarif «hébergement» est à la charge du résident ou de sa famille ³⁹, déduction faite, éventuellement, de l'aide personnalisée au logement (APL) pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans les établissements habilités à l'aide sociale, le conseil général, sous condition de ressources, peut prendre partiellement à sa charge ce tarif.
- Le tarif «dépendance», variable en fonction du degré de dépendance de la personne hébergée, évalué par un médecin en fonction de la grille AGGIR ⁴⁰, est à la charge du résident qui peut bénéficier en fonction de ses ressources de l'Allocation personnalisée d'Autonomie (APA) financée par le conseil général. Reste alors à la charge du résident, quels que soient ses revenus, une part du tarif appelée « talon APA » ou modérateur qui correspond au tarif «dépendance» des personnes les moins dépendantes (GIR 5 et 6).
- Le tarif « soins » est entièrement pris en charge par l'assurance maladie selon un système forfaitaire sous la responsabilité des ARS.

La situation financière des EHPAD de l'ONAC-VG, déficitaire en 2010, l'est restée en 2011 et 2012. Ce déficit provient pour partie des mêmes causes que pour les ERP, à savoir :

- La prise en compte insuffisante des frais de siège par les ARS (0,93 M€ en 2012) ;
- La revalorisation importante des cotisations pour pensions civiles des fonctionnaires d'Etat exerçant dans les maisons de retraite, dont l'impact peut être chiffré à 1,1 M € pour les seuls EHPAD en 2012 ;
- L'absence de pilotage des établissements, se traduisant par une maîtrise insuffisante des dépenses de personnel, un dialogue hétérogène avec les financeurs laissé à l'initiative des directeurs d'EHPAD et une méconnaissance des spécificités de monde médico-social.

Mais la situation financière est également très hétérogène selon les maisons de retraite, comme le montre le tableau ci-après, qui comporte quelques paramètres de gestion (nombre de lits, taux d'occupation).

³⁹ Le rapport de l'IGAS RM 2009-094P sur le coût des maisons de retraite estime qu'un résident en maison de retraite supporte en moyenne un reste à charge de 2 200 € par mois (toutes dépenses confondues), un montant deux fois plus important que le montant moyen d'une pension de retraite.

⁴⁰ Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources.

Tableau des résultats des EHPAD par année (2010-2012) et cumul

EHPAD (en K €)	Résultats cumulés avant 2010	2010	2011	2012	Résultats cumulés	Nombre de lits	Taux d'occupation 2012
Barbazan	-116,2	-85,3	-17,0	-313,9	-532,4	80	87 %
Beaurecueil	624,4	-87,1	-14,9	-83,5	438,9	97	95 %
Boulogne	1494,9	-38,6	113,0	-16,0	1553,3	90	99 %
Le Theil	-522,1	49,6	-48,4	-220,7	-741,6	59	96 %
Anse	-788,1	-730,1	-447,5	-59,9	-2025,6	81	97 %
Montmorency	-1222,5	88,5	-6,8	-214,4	-1355,2	114	80 %
Saint Gobain	15,6	-181,1	100,7	177,2	112,4	56	95 %
Vence	39,0	8,0	57,2	-13,4	90,8	48	97 %
Total	-475,0	-976,1	-263,7	-744,6	-2459,4	625	92,8 %

Source : ONAC-VG

La situation financière des EHPAD dépend principalement des critères suivants :

- Le nombre de lits. Le point mort généralement admis, permettant de supporter les charges de structure d'un établissement, se situe aux environs de 80 lits ⁴¹. Trois maisons de retraite (Le Theil, Saint Gobain et Vence) n'atteignent pas ce seuil, la situation du Theil de Bretagne étant particulièrement préoccupante car elle se cumule avec la vétusté des locaux, comme Saint Gobain ;
- Le taux d'occupation qui doit être, compte tenu des entrées et sorties, supérieur à 95 %, puisqu'il sert de base à la facturation des prix de journée. Ce n'est pas le cas globalement, du fait des taux nettement inférieurs de deux EHPAD, ceux de Barbazan et de Montmorency ;
- Le niveau du prix de journée « hébergement », qui peut être plus important dans des maisons haut de gamme et permet une meilleure couverture des dépenses. Les prix de journée pratiqués par les EHPAD de l'ONAC-VG se situent entre 52,44 € et 73,75 € ⁴² en 2012, dans la même fourchette que ceux des EHPAD labellisés Bleuets de France. Les maisons de retraite de Beaurecueil, de Boulogne ou de Vence se situent dans le haut de la fourchette ;
- Le niveau de dépendance. La moyenne d'âge à l'entrée est de 84 ans en 2012, 62 % des résidents étant des femmes. En 2012, le GMP est de 709 points ⁴³ (compris entre 658 à Vence et 779 à Boulogne, taux de dépendance le plus élevé) et le Pathos moyen pondéré (PMP) ⁴⁴ est de 192 (compris entre

⁴¹ Etude sur « l'efficacité des EHPAD en France », de Brigitte Dormont et Cécile Martin (2012).

⁴² Selon l'observatoire KPMG des EHPAD de 2012, le coût net moyen par résident est de 79,2 € par jour.

⁴³ Le GIR moyen des EHPAD de l'ONAC, indicateur du niveau moyen de dépendance des résidents des établissements, est proche de la moyenne nationale : 709 contre 690 au niveau national. Plus le GIR moyen pondéré (GMP) est élevé, plus le niveau de dépendance des résidents est important.

⁴⁴ Mesure la charge en soins pour chaque résident.

149 à Beurecueil et 291 à Saint Gobain, charge en soins la plus importante). C'est ce niveau de dépendance et de soins qui est à l'origine d'un accroissement des coûts, celui du réseau de l'ONAC-VG étant légèrement supérieur à la moyenne nationale ;

- L'état du bâtiment. Les investissements les plus récents concernent les maisons de retraite de Barbazan, Anse⁴⁵ et Montmorency. Cet aspect est important puisque l'incapacité à rénover régulièrement les locaux peut remettre en cause le renouvellement des conventions tripartites quinquennales. C'est en partie ce qui a motivé le transfert de la maison de Carignan à la Croix Rouge Française et ce qui conduit à rechercher une solution du même type pour le Theil de Bretagne ;
- Enfin, plus qualitatif, le taux d'encadrement des résidents permet de mesurer la disponibilité des personnels, notamment de certaines catégories de personnels soignants.

Evidemment ces critères sont cumulatifs et peuvent soit améliorer une situation (exemple de Vence où le faible nombre de lits est compensé par le caractère haut de gamme de l'établissement), soit la dégrader (exemple du Theil, avec un nombre de lits insuffisant et un établissement vétuste ne répondant plus aux normes en vigueur).

Au total, les rapporteurs sont convaincus qu'un retour rapide à l'équilibre financier du réseau des 8 EHPAD est possible pour les raisons suivantes :

- Le déficit annuel moyen des EHPAD sur les 7 dernières années est de 0,36 M€ (2,52 M€ / 7), soit 1,4 % du budget annuel des EHPAD ;
- L'augmentation du taux d'occupation au-delà de 95 % doit être la première préoccupation des directeurs des deux EHPAD concernés ;
- La masse salariale est aisément maîtrisable, compte tenu de la liberté excessive donnée aux directeurs d'établissements, de l'importance des vacations hors remplacement et des heures supplémentaires ;
- La négociation avec les ARS doit aboutir à la prise en charge des frais de siège (0,93 M€ en 2012), pour peu que les justificatifs soient apportés, ce qui suppose une normalisation sous la responsabilité de la direction financière de l'ONAC-VG.

8.1.3. Les besoins d'investissements des EHPAD restent importants malgré une remise à niveau partielle lors de l'entrée dans le régime de droit commun

Les maisons de retraite, outre les problématiques d'accessibilité et de mise aux normes énergétiques, sont face à des défis inévitables qui sont posés par les évolutions des publics (maladie d'Alzheimer et pathologies proches) et qui se traduisent par des exigences normatives lourdes, des besoins spécifiques des personnes âgées à mobilité réduite et une nouvelle organisation du travail impactant l'infrastructure.

A la fin des années 90, l'ONAC-VG a pu assumer le passage d'une infrastructure de type « foyer logement » à celle adaptée à une population plus âgée et plus dépendante dans le cadre des EHPAD en restructurant son parc, mobilisant ses fonds propres, recourant à des crédits de l'Etat et bénéficiant du concours de l'agence régionale pour l'amélioration de l'habitat (ARPAH). Or, sauf à recourir

⁴⁵ L'important déficit cumulé de l'EHPAD de Anse (Rhône) est lié aux deux phases de travaux de réhabilitation de l'établissement (2007 – 2011) qui ont empêché l'exploitation, et ont coûté 11 M €, dont subventions du Conseil général du Rhône (0,25 M€) et de la CNSA (0,356 M€).

plus fortement à ses fonds propres, l'ONAC-VG ne pourra que très difficilement faire face à ces nouveaux défis compte tenu de la contrainte budgétaire qui pèse sur l'Etat, de la diminution des capacités financières de ses partenaires historiques et des maigres cessions en cours ou prévues. C'est dans ce contexte difficile que se pose la question du devenir des établissements du Theil-de-Bretagne et de Saint-Gobain dont le coût global de rénovation est estimé à 13-14 M€ sachant que par ailleurs les travaux d'accessibilité envisagés pour cinq écoles et trois maisons de retraite sont estimés à 4 millions d'euros.

La maison de retraite de Saint-Gobain (Aisne) a fait l'objet d'un rapport conjoint ARS-Conseil général de l'Aisne en 2011. Il devait être satisfait aux injonctions de ce rapport à la fin 2012 mais l'ONAC-VG est en train d'explorer les voies et moyens d'une reprise de cet établissement vétuste. Pour ce qui concerne le Theil (Ille-et-Vilaine), le dossier est plus avancé (voir *infra*).

Les besoins estimés par les services de l'ONAC-VG en matière d'investissements (18 M€) pourront être étalés dans le temps et financés d'une part par les éventuels excédents dégagés en gestion et les dotations aux amortissements, d'autre part par des subventions recherchées auprès des collectivités locales (voir le précédent de l'EHPAD de Carignan), enfin par d'éventuelles cessions immobilières lorsque le patrimoine non directement utile à l'exploitation est cessible.

8.1.4. Le maintien des EHPAD au sein de l'ONAC-VG pénalise l'Office sans améliorer leur situation

Le maintien d'un réseau de maisons de retraite au sein de l'ONAC-VG présente plusieurs inconvénients majeurs :

- La part des ressortissants de l'ONAC-VG est en moyenne de 50 %, les établissements labellisés Bleuets de France accueillant deux fois plus de ressortissants que l'ONAC-VG qui n'en a pas les moyens financiers ;
- 3 des 8 EHPAD ont un nombre de lits inférieur au point mort de la profession (80 lits), ce qui ne pourra conduire à terme qu'à une augmentation des restes à charge pour les résidents ;
- Les résultats financiers font peser sur l'ONAC-VG un risque réel, tandis que les investissements nécessaires au maintien d'une qualité de services et au respect des normes sont importants (exemple des 11,5 M€ investis en 2010 dans la reconstruction de l'EHPAD d'Anse, dont la capacité est de 81 lits) ;
- Enfin, l'ONAC-VG ne s'est pas impliqué jusqu'à une période récente dans la gestion de ces réseaux, laissant les déficits se creuser d'année en année, réduisant régulièrement au fil de son histoire le nombre d'EHPAD (15 en 1998, 10 en 2001, 8 aujourd'hui) montrant ainsi que ces activités ne constituent pas son cœur de métier.

La question du maintien des établissements au sein de l'ONAC-VG, évoquée par les nombreux rapports précités, doit être de nouveau abordée après l'abandon récent du projet de fondation qui entérinait de fait cette séparation.

Les rapporteurs recommandent de valider la cession de l'ensemble du réseau à des acteurs dont c'est le cœur de métier.

8.2. Les scénarii possibles pour les EHPAD

8.2.1. La situation géographique des maisons de retraite de l'ONAC-VG peut constituer pour un réseau ou à un acteur local une opportunité

Le secteur des maisons de retraite médicalisées est en forte croissance en France depuis 10 ans. Cela s'explique par le vieillissement de la population ainsi que par l'augmentation des maladies de type Alzheimer. 6 885 EHPAD étaient recensés en France en 2010, où il manquait environ 40 000 lits. La clientèle potentielle des maisons de retraite médicalisées ne cesse d'augmenter : 2 millions de français auront plus de 85 ans en 2015. Les taux d'occupation des acteurs les plus importants sont de plus de 95 %. La prise en charge de la dépendance conduit à accroître le coût des EHPAD.

Les maisons de retraite se répartissent aujourd'hui à 45 % dans le secteur public, 30 % dans le secteur associatif et à 25 % dans le secteur privé lucratif. Compte tenu de la faiblesse des moyens des deux premiers secteurs, on constate chaque année une augmentation des parts de marché du troisième.

Un phénomène de concentration de nature à réduire les coûts se dessine au détriment des maisons de retraite indépendantes, selon deux axes : augmenter le nombre de lits en EHPAD ou disposer de lits en EHPAD dans une offre globale de services aux personnes âgées, depuis l'aide à domicile aux maisons de retraite en passant par les foyers-logements.

Dans ce contexte, la situation des maisons de retraite de l'ONAC-VG ne manque pas d'intérêt :

- Leur poids dans le secteur (625 lits) est faible mais cette offre n'a plus de spécificité depuis la loi institutionnalisant les EHPAD et la limitation de nouvelles autorisations de créations de lits peut être dans certaines zones un atout ;
- Leur situation est disparate, tant au regard du nombre de lits que du taux d'occupation, de l'encadrement par résident, ou de l'état de l'immobilier. Elles peuvent néanmoins compléter utilement l'offre d'un réseau lui-même hétérogène ou favoriser des regroupements locaux d'autorisations de lits, comme ce fut le cas en 2007 pour l'EHPAD de Carignan. C'est probablement dans ce sens que se dénouera la situation critique de l'EHPAD du Theil de Bretagne ;
- Une gestion plus rigoureuse devrait permettre un rapide retour à l'équilibre financier.

8.2.2. Les scénarii possibles pour les EHPAD

La question du niveau du tarif hébergement des maisons de retraite exclut, tout autant que le transfert de personnels fonctionnaires, une cession au secteur privé lucratif, l'objectif de solidarité visé par le monde combattant étant inconciliable avec une augmentation importante du reste à charge pour les résidents.

Les trois scénarii possibles sont les suivants :

- Une cession de l'ensemble des 8 EHPAD à un acteur unique du secteur non lucratif. Cette option permet de transférer en bloc les maisons de retraite, favorisant une compensation entre celles qui sont à l'équilibre financier ou au-delà et celles qui sont déficitaires. Certains acteurs comme la Croix-Rouge

Française ou l'Association Jean Lachenaud se sont montrés intéressés par une approche globale ;

- Un traitement individualisé des EHPAD, qui permettra de privilégier une approche locale, avec des acteurs du secteur public local, et favorisera des rapprochements ponctuels. Cette option présente le risque de laisser de côté certaines maisons. Quelques contacts informels montrent que ce sont les établissements excédentaires qui sont prioritairement recherchés par les collectivités locales ;
- Un *scénario* qui mêle les deux premiers, mais qui ne peut émerger qu'après avoir collecté l'ensemble des candidatures. Les rapporteurs recommandent dans ce cas comme dans le scénario 2 de veiller à ce que l'ONAC-VG ne conserve au terme de l'appel à candidature aucun EHPAD, car son engagement, déjà insuffisant pour 8 maisons, le serait encore moins pour une ou deux, tant en investissements qu'en compétences.

Dans chacun des cas, le label Bleuets de France permettrait de conserver un droit de priorité aux ressortissants de l'ONAC-VG et un respect des valeurs du monde combattant.

8.2.3. Le cas particulier de l'EHPAD du Theil de Bretagne

Le rapport CGA de 2012 précité a parfaitement défini la situation de cet EHPAD, dont la description est ici résumée. Cette résidence de 59 lits n'est plus adaptée aux handicaps liés au grand âge des populations accueillies mais il fut décidé en 2007 de la conserver au sein de l'Office. En outre, elle souffre d'une mauvaise isolation et de l'état défectueux des réseaux de chauffage qui auraient pu entraîner sa fermeture à l'automne 2011. Cet EHPAD présentait un déficit cumulé de 741 569 € à fin 2012.

L'ONAC-VG a d'abord envisagé une rénovation profonde de cet EHPAD. En 2010, il a abandonné l'hypothèse de confier au service d'infrastructure de la défense (SID) la conduite de l'opération. En 2011, l'ONAC-VG a décidé simultanément de recourir à une convention d'occupation temporaire (COT) d'une partie du domaine du Theil pour le mettre à disposition d'un constructeur privé moyennant une redevance locative (celui-ci construira à ses frais un bâtiment d'hébergement et à l'expiration de la convention, l'ouvrage reviendrait à l'ONAC-VG) et de confier, après la mise en concurrence de deux sociétés, l'étude de la faisabilité technique et financière du projet d'extension et de modernisation dans le cadre de la COT à un bailleur social, ESPACIL. Le 17 avril 2012, le cabinet du ministre de la défense a approuvé le principe de la poursuite du projet et a demandé à l'office de recourir à son fonds de roulement pour abonder celui de l'EHPAD. Le conseil d'administration du 18 avril a pris acte de cette demande.

Ce projet de 70 lits d'un montant estimé à 6 M€ comportait des incertitudes financières fortes, selon les suites qui seront données aux demandes d'habilitation à l'aide sociale et de subvention d'investissement adressées au Conseil général d'Ille-et-Vilaine et l'attitude de différents contributeurs, Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et communauté de communes, voire celle du ministère de la défense que l'Office entend solliciter. Enfin, l'autorisation préfectorale de l'extension de l'établissement expirait le 30 mars 2013.

Le CGA relevait également des risques de nature juridique et proposait une expertise que le SGA a menée et dont il a rendu les conclusions en février 2013, confirmant les craintes du CGA.

La nouvelle direction générale de l'établissement a récemment repris l'attache du conseil général afin de réduire les risques financiers liés à une reconstruction. C'est ainsi qu'une solution nouvelle de type fusion entre l'établissement du Theil et un EHPAD local pourrait déboucher. Les modalités de cette nouvelle proposition qui semble, aux dires de l'ONAC-VG, recueillir l'accord des collectivités locales, devront être solidement documentées avant d'être approuvées par la tutelle de l'ONAC-VG.

Les rapporteurs considèrent par exception que, vu l'urgence de la situation du Theil de Bretagne et l'état d'avancement des négociations au niveau local, le sort de cet établissement devrait être traité à part.

8.3. Les préalables à un transfert des deux réseaux

8.3.1. La cession des deux réseaux doit être gérée en mode projet

Avant de choisir parmi les différents *scenarii* proposés, il paraît pertinent de formuler quelques observations de portée générale qui s'appliquent à l'ensemble des hypothèses :

- Mettre en place un dispositif de conduite de changement pour les personnels des deux réseaux comme pour les représentants du monde combattant à qui il conviendra d'expliquer que les évolutions proposées ne diminueront pas la qualité et la disponibilité de l'offre, grâce notamment aux engagements souscrits par les repreneurs ;
- Accompagner les mouvements de personnels.

S'agissant des délais, le projet d'évolution doit être organisé de manière parallèle :

- La gestion doit être améliorée pendant la durée de préparation du projet de cession, qu'il s'agisse du pilotage des deux réseaux, de l'amélioration des résultats ou de l'encadrement des dépenses de personnel, ou de la renégociation avec les financeurs ;
- L'évolution, le cas échéant, du statut du personnel de certaines catégories doit être discutée avec leurs représentants comme avec la DGFAP et les ministères concernés, afin d'aboutir à un cadre acceptable si possible avant la cession effective ;
- Enfin, la rédaction d'un « cahier des charges » sera le préalable à la réalisation d'un appel à candidatures. Il pourrait comporter une clause visant à préserver les valeurs du monde combattant, au moins pour le réseau des maisons de retraite, en les intégrant dans le réseau labellisé des Bleuets de France.

Sur l'ensemble de ces questions une équipe projet doit être désignée, et rapporter à l'ensemble des parties prenantes. Sous ces conditions, un premier appel à candidatures pourrait être diffusé six mois après la décision du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), et selon les cas un programme de cession mené à terme sous 18 mois.

8.3.2. Le statut du personnel ne s'oppose pas à un transfert des deux activités vers le secteur privé non lucratif

Il n'existe aucune difficulté particulière en matière de statut du personnel lorsque l'activité est transférée à une autre structure publique. Ce serait plus délicat pour une cession vers le secteur privé lucratif, puisque la mise à disposition ou le détachement d'un fonctionnaire ne peuvent être prononcés qu'en cas de réalisation d'une activité d'intérêt général.

En cas de transfert au secteur privé non lucratif, deux situations se présentent selon le statut du personnel :

- Pour les agents non titulaires de droit public, il est fait application de l'article L.1224-3-1 du code du travail, et un contrat de droit privé leur est proposé, comportant les principales clauses du contrat de droit public.
- Pour les fonctionnaires, c'est la procédure du détachement ou de la disponibilité qui est la règle. Cependant il n'est permis d'opter pour l'une ou l'autre de ces positions que pour une durée limitée. La mission recommande la position de détachement. Par exception, si l'on souhaite au cas particulier que la durée d'option ne soit pas limitée, une loi est alors nécessaire, des précédents ayant existé selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Un véhicule législatif doit alors être recherché.

S'agissant de situations bien connues, le transfert vers le secteur privé non lucratif ne pose pas de difficulté particulière au regard du statut du personnel, mais nécessite bien évidemment l'accord des intéressés, sauf loi expresse.

Enfin, la solution idéale serait que l'ONAC-VG soit déchargé de la gestion de personnels qui n'exerceraient plus dans son périmètre reconfiguré. Si la solution d'une gestion directe par la DRH du ministère de la défense a paru un temps séduisante, son organisation déconcentrée entraîne davantage de complexité pour le personnel et milite en faveur du maintien d'un interlocuteur unique, l'ONAC-VG en l'occurrence.

8.3.3. Pour améliorer la mobilité du personnel, l'évolution du statut de certains d'entre eux est néanmoins souhaitable

Le premier cas est celui des agents du corps des professeurs des ERP, qui est un corps spécifique de l'ONAC-VG. Ce corps a vocation à disparaître en cas de cession. L'inconvénient de tout corps autonome d'effectifs réduits est qu'il ne favorise pas la mobilité de ses membres, et lorsqu'il s'agit d'un corps en voie d'extinction, qu'il n'est plus géré.

L'intégration des membres de ce corps dans celui des professeurs de lycée professionnel de l'Education nationale permettrait cette mobilité en offrant à ses nouveaux entrants davantage de postes et une revalorisation régulière. Elle serait une contrepartie appréciable à l'acceptation d'un détachement et une forme de reconnaissance tout en simplifiant la gestion de l'ONAC-VG. Cette intégration suppose un accord du ministère de l'Education nationale, ce qui n'est pas hors de portée compte tenu du nombre réduit d'agents concernés (environ 150).

Le second cas est celui du personnel titulaire des maisons de retraite, aujourd'hui sous statut fonction publique d'Etat (FPE). Un transfert de ce personnel sous statut Fonction publique hospitalière (FPH) permettrait, non pas lors de la cession, mais à moyen terme en gestion, de favoriser sa mobilité vers d'autres

structures. Certes la mobilité est possible aujourd'hui. Cependant, elle sera freinée par le coût indirect de ce personnel. En effet, leur structure future d'accueil, hôpital ou autre, gère habituellement du personnel sous statut FPH dont le taux de cotisation pour pension civile est de 30 points inférieur à celui de la FPE, et devra choisir entre un candidat FPH et un candidat ONAC-VG coûtant 30 % plus cher. Accessoirement, un transfert vers la FPH dans les meilleurs délais offrirait au réseau des maisons de retraite une économie immédiate qui constituerait pour l'éventuel reprenneur un avantage financier indéniable que l'ONAC-VG pourrait valoriser.

8.3.4. Les déficits antérieurs pourront s'imputer sur la valeur de cession des établissements, afin de ne pas pénaliser l'ONAC-VG

Dans son rapport de 2010, le CGA avait été amené à s'intéresser au projet de création d'une fondation d'utilité publique, entité spécifique ayant vocation à reprendre l'ensemble des deux réseaux, écoles comme maisons de retraite. Il avait souligné les risques potentiels auxquels il convenait de veiller lors de la constitution de cette structure ad hoc, et notamment le fait que les questions de « *la dotation initiale et d'un rebasage nécessaire devront être résolues avec les autorités sanitaires et sociales compétentes* », compte tenu de la fragilité des résultats financiers des établissements. Il posait implicitement la question de la prise en charge des déficits antérieurs par l'ONAC-VG.

La reprise d'une activité peut être envisagée après apurement des dettes, c'est-à-dire au cas particulier après prise en charge par l'ONAC-VG des déficits antérieurs, soit 2,31 M€ pour les ERP et 2,46 M€ pour les EHPAD à fin 2012.

Il est également possible d'intégrer ces déficits dans le prix de cession des deux réseaux, ce qui évite toute subvention éventuelle du ministère de la défense à son établissement public à ce titre.

Cette seconde option est recommandée pour les raisons suivantes :

- Les deux réseaux ont une valeur intrinsèque qui n'est pas nulle, malgré le déficit cumulé de leurs activités à fin 2012. Une saine gestion accompagnée d'une renégociation avec les financeurs devrait permettre un retour à l'équilibre rapide.
- La cession comporte les biens nécessaires à l'exercice des activités, dont les actifs immobiliers. Selon l'ONAC-VG, la valeur brute au bilan des actifs immobiliers des maisons de retraite est de 57,2 M€ et celle des ERP est de 32,3 M€. Certains de ces biens sont partiellement cessibles et pourraient financer des investissements.
- Les autorisations d'exercice de l'activité que constituent les conventions tripartites, et notamment le nombre de stagiaires dans les écoles comme le nombre de lits dans les maisons de retraite, ne sont pas sans valeur, même si toute cession nécessite une nouvelle convention pour chacun des établissements du réseau.

Une expertise par un cabinet spécialisé pourrait être utile, même si le prix de cession n'est pas le seul critère de sélection des candidats.

Les rapporteurs insistent sur l'existence d'une valeur positive des établissements, afin d'éviter la situation vécue en 2007 dans le dossier Carignan (Ardennes). Certes, cette maison de retraite n'était plus aux normes et la fusion avec un établissement proche de la Croix Rouge Française a permis une réhabilitation complète des deux immeubles par construction d'un nouvel ensemble, mais au

final cette opération s'est achevée par un coût pour l'ONAC-VG (transfert du prix de vente des biens immobiliers pour 0,305 M€, subvention de 0,22 M€ et transfert de l'autorisation de 46 lits contre un droit de priorité).

8.3.5. La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG nécessite quelques modifications juridiques

L'ONAC-VG est un établissement public administratif de l'Etat. Juridiquement, la cession de ses établissements médico-sociaux ne peut intervenir sans une modification préalable de ses missions au sein du code des PMI et une modification du code du travail et du code du travail applicable à Mayotte. Aucune disposition législative n'ayant à être modifiée, un projet de décret, pris sur le rapport du ministre de la défense, et un arrêté modifiant les articles concernés suffisent (voir note DAJ du 6 juin 2013 en pièce jointe 24).

Ces établissements relèvent du domaine public de l'ONAC-VG, dont la procédure de cession varie selon que l'acquéreur est une personne privée ou une personne publique. Leur cession au profit d'une personne privée nécessite un déclassement préalable, mais aucune procédure de mise en concurrence ne s'impose à l'ONAC-VG. La mission recommande néanmoins qu'un appel à candidatures soit réalisé pour disposer, comme dans toute mise en concurrence, d'une plus large proposition d'offres.

Enfin, la cession des maisons de retraite de l'ONAC-VG doit recueillir l'accord du président du conseil général et du directeur de l'ARS territorialement compétents, car elles sont soumises à un régime d'autorisation.

9. Les mesures en faveur des harkis et des rapatriés

9.1. Les dispositifs : d'une exigence d'indemnisation à une logique d'insertion

La clôture des derniers dossiers de réinstallation et de désendettement des rapatriés d'Algérie a consacré l'extinction des fonctions d'instruction des demandes tendant à l'indemnisation et à la réparation. Dès lors, et exception faite de compétences résiduelles exercées au bénéfice des rapatriés par le service central des rapatriés (SCR) et la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) (cf. recommandations *infra*), les dispositifs actuellement gérés concernent essentiellement la reconnaissance du service rendu à la Nation par les Harkis et les anciens supplétifs, ainsi que l'ensemble des mesures pérennes qui concourent à l'insertion sociale et professionnelle de leurs descendants.

La population des Harkis peut être évaluée, d'après le dernier recensement, à près de 160 000 personnes, leurs conjoints et descendants inclus. Ils ont bénéficié jusqu'en 1987 des mêmes aides publiques que l'ensemble des rapatriés. Leurs conditions sociales, économiques et culturelles ont nécessité, pour une meilleure insertion dans la société française, que des mesures spécifiques soient prises en leur faveur. Même s'ils n'étaient pas exclus des dispositifs « rapatriés », ils ne pouvaient pour la majorité d'entre eux en bénéficier (indemnisation des biens fonciers, retraites des salariés, etc.). Des dispositifs spécifiques ont dès lors été mis en place, pour l'essentiel par la loi n° 94-488 du 11 juin 1994.

Ces mesures ont été à plusieurs reprises adaptées et, afin de répondre au désir de reconnaissance exprimé par leurs bénéficiaires, prolongées par divers dispositifs tendant à perpétuer la mémoire des services rendus par les anciens supplétifs, et à faciliter l'insertion de leurs descendants, qui éprouvent encore des difficultés particulières en ce domaine.

9.1.1. Les mesures d'indemnisation

En premier lieu, et s'agissant de l'indemnisation *stricto sensu*, les anciens supplétifs se sont vu reconnaître la qualité de combattants par la loi du 9 décembre 1974. Eux-mêmes et leurs ayants droit bénéficient du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. La loi du 11 juin 1994 crée un statut des victimes de la captivité en Algérie. Une instruction interministérielle de 1995 accorde aux supplétifs capturés et détenus après le 2 juillet 1962 en Algérie une allocation forfaitaire unique de 76,22 € par trimestre de détention. S'y ajoute une indemnisation d'infirmité sous forme d'une allocation d'invalidité ou d'une allocation de réversion.

Lorsqu'elles ne peuvent prétendre à une pension militaire d'invalidité, les victimes bénéficient d'une pension de victime civile qui donne droit à une allocation, à des soins médicaux et à des appareillages gratuits. Il a été attribué un peu plus de 1 000 titres de victimes de la captivité en Algérie, pour une charge d'environ 4,5 M€.

L'indemnisation a également été organisée au bénéfice des Harkis en tant qu'ils sont assimilables à des rapatriés : la loi du 16 juillet 1987 met en place un régime particulier d'indemnisation plusieurs fois amendé, qui comprend plusieurs éléments :

- La loi de 1987 a créé une allocation forfaitaire de 9 147 € au bénéfice des anciens supplétifs qui ont la nationalité française et sont domiciliés en France. En cas de décès, elle est versée sous les mêmes conditions au conjoint survivant. La loi du 11 juin 1994 a institué une allocation complémentaire de 16 769 € attribuée dans les mêmes conditions. Le coût de cette mesure qui s'élève globalement à 440 M€ a concerné respectivement 12 660 supplétifs (loi de 1987) et 12 029 supplétifs (loi de 1994).
- Une rente viagère de 1 372 € par an a été créée en loi de finances rectificative du 30 décembre 1999. Rendue réversible par la deuxième loi de finances rectificative pour 2000, cette rente a bénéficié à 5 440 supplétifs et 1 400 veuves en 2002. Soumise à des conditions d'âge et de ressources, les 6.800 bénéficiaires représentent 55 % du nombre total des harkis et des veuves. Le plafond de ressources a exclu du bénéfice de la mesure près de la moitié de la population concernée. Le coût de cette mesure a été de 19 M€ entre 2000 et 2002.
- La loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a eu pour objet de remédier à l'insuffisance de la rente viagère. Elle a remplacé à compter du 1^{er} janvier 2003 la rente viagère par une allocation de reconnaissance qui diffère sur deux points de sa devancière : elle n'est soumise à aucune condition de ressources, elle est indexée sur le coût de la vie. Le nombre de bénéficiaires est passé de 6 800 à 12 600 et le coût annuel de la mesure est passé de 9 à 16 M€ pour un coût total de 37,4 M€ entre 2003 et 2005.
- Depuis 2005, 12 500 harkis et veuves originaires d'Afrique du Nord, âgés d'au moins 60 ans, ont bénéficié de l'allocation de reconnaissance réaménagée, ce qui a représenté un effort budgétaire de plus de 480 M€. Les bénéficiaires ont pu opter soit pour une allocation portée au 1^{er} octobre 2012 à 3 196 € par an, soit pour une allocation de 2 121 € par an avec le versement d'un capital de 20 000 €, soit pour une sortie en capital de 30 000 €.
- Par ailleurs, un dispositif dérogatoire (article 9 de la loi du 23 février 2005) a permis l'accès de cette mesure aux Harkis et aux veuves de rapatriés qui ne remplissaient pas les conditions de nationalité avant 2005.
- Depuis la du 11 juin 1994, les conjoints survivants âgés de plus de 50 ans peuvent bénéficier d'une aide spécifique cumulable avec les pensions de réversion attribuées dans les conditions du droit commun. Cette prestation individuelle et nominative garantit un complément de ressources aux plus nécessiteux pour évaluer le minimum vieillesse.
- Enfin, des secours sous formes d'aides exceptionnelles peuvent être attribués soit par l'administration centrale (Service Central des Rapatriés), soit au niveau départemental (préfet) après une enquête sociale. Les secours ordonnancés depuis 1995 au bénéfice des harkis s'élèvent à environ 4,9 M€.

9.1.2. Les mesures d'insertion

Cette logique d'indemnisation est complétée par une série de mesures tendant à apporter un soutien social, tant en matière d'accès au logement que d'insertion professionnelle. Elles ont vocation à prendre en compte les difficultés particulières rencontrées par les descendants d'anciens supplétifs :

Trois aides au logement, prorogées par la loi du 23 février 2005 jusqu'au 31 décembre 2009, ont été instituées par la loi du 11 juin 1994 : aide à l'acquisition de la résidence principale, aide à l'amélioration de la résidence principale, aide à la résorption du surendettement résultant d'une opération d'accession à la propriété.

Des aides à la seconde génération qui comprennent : une indemnisation en cas de décès des parents rapatriés, des aides à la formation initiale (bourses scolaires ou universitaires) et des aides à la formation professionnelle et dispositifs en faveur de l'emploi.

En matière mémorielle, la loi du 23 février 2005 affirme solennellement la reconnaissance de la Nation envers les anciens supplétifs, et les associe à la journée nationale d'hommage du 5 décembre. La Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie a été officiellement mise en place en octobre 2010 et a notamment pour objet de favoriser la recherche historique sur cette période ⁴⁶.

9.2. La gouvernance : la nécessité d'une rationalisation

9.2.1. Un paysage institutionnel complexe et peu lisible, au sein duquel se distingue un centre d'expertise et de gestion

Les actions et dispositifs en faveur des Harkis et rapatriés sont actuellement gérés par une multiplicité d'organismes :

Les services départementaux de l'ONAC-VG (SD-ONAC-VG) sont chargés, depuis le transfert à l'ONAC-VG, en 2002, de la gestion des mesures pérennes du plan Harki (secours alloués aux Harkis et à leurs veuves, aide spécifique aux conjoints survivants, allocation de reconnaissance), de l'instruction des demandes. La mission a pu mesurer, à l'occasion des entretiens conduits avec les différents acteurs du monde combattant, l'attachement des ressortissants de l'ONAC-VG à ce guichet unique de proximité, qui ne doit pas être remis en cause dans son rôle de « front-office ».

La MIR, placée à sa création en 2002 sous la tutelle du Premier ministre, est chargée de préparer et mettre en œuvre les mesures de solidarité envers les Harkis et rapatriés. Le service central des rapatriés et l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) sont placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. Ses missions (administratives, budgétaires et juridiques) ayant été progressivement transférées au SCR, ses effectifs ont été fortement réduits et ses missions sont essentiellement résiduelles (fonction de représentation auprès des associations, coordination).

⁴⁶ Pour plus d'information sur cette partie voir pièce jointes 25 à 33.

L'ANIFOM, établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre des finances, a été chargée dans les années 1970 de l'évaluation des biens que possédaient les rapatriés des territoires antérieurement placés sous souveraineté française (notamment l'Algérie), et de la mise en œuvre des lois successives d'indemnisation. Suite à l'extinction des principaux dispositifs, ses fonctions sont essentiellement patrimoniales et archivistiques.

Le SCR, créé en 1956, exerce du fait des transferts réalisés par la MIR, et concurremment avec les SD-ONAC-VG, l'essentiel des missions administratives et financières qui concourent à la mise en œuvre des politiques à destination des Harkis et rapatriés. L'expertise acquise par cet organisme le désigne comme un pôle de compétence qu'il est recommandé de conforter et de développer dans l'ensemble de ses missions. S'agissant des compétences administratives, son activité s'organise autour de trois axes, respectivement pris en charge par le bureau de la réglementation et du contentieux, le bureau des personnels des anciens services français en Algérie, et le bureau des retraites.

9.2.1.1. La réglementation et le contentieux

Le SCR s'est vu confier, dès sa création, une mission tendant à organiser juridiquement le retour en France des personnes originaires de l'ex-Indochine, du Maroc et de la Tunisie. Au premier rang des attributions du Service central des rapatriés figure l'application de la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer, qui régit les conditions de reconnaissance de la qualité de rapatrié, et fait recours à un ensemble de compétences juridiques spécifiques parfaitement maîtrisées par les agents du SCR, et quotidiennement sollicitées par l'ONAC-VG sur ce point, qui commande l'application de l'ensemble des textes postérieurs à la loi du 26 décembre 1961, notamment la loi du 23 février 2005 relative à l'allocation de reconnaissance. En termes documentaires, le SCR dispose à cet effet de l'ensemble des dossiers individuels de rapatriement, indispensables à la reconnaissance de la qualité de rapatrié.

De la même manière, dans la matière contentieuse, le SCR assiste les agents de l'ONAC-VG dans la rédaction des mémoires en première instance. Le SCR a également été un acteur prépondérant aux côtés de la Mission interministérielle aux rapatriés et du Secrétariat général du Gouvernement dans l'élaboration des réponses apportées au Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par une association de rapatriés.

9.2.1.2. Le personnel des anciens services français en Algérie

Le bureau des personnels des anciens services français en Algérie (bureau APA) a été créé dans les deux années qui ont précédé l'accession à l'indépendance de l'Algérie (3 juillet 1962). Initialement rattaché au secrétariat général pour les affaires algériennes avec la dénomination « bureau de la fonction publique », ce bureau a été intégré au ministère d'Etat chargé des affaires algériennes, avec pour mission principale l'intégration et le reclassement en métropole des fonctionnaires ou agents ayant servi dans les administrations françaises en Algérie. Lors de la suppression du ministère d'Etat, il a été rattaché au ministère des affaires étrangères avec la dénomination de « bureau des instructions et enquêtes », pour, ensuite, prendre sa dénomination actuelle de « bureau des personnels des anciens services français en Algérie ». A partir de 1969, il a été rattaché à la direction des personnels et des affaires politiques du ministère de l'intérieur.

En 1980, le bureau APA a été définitivement rattaché au Service central des rapatriés, notamment en raison de la proximité des archives nationales des rapatriés (619 394 dossiers) pour l'efficacité de ses missions en lien direct avec les mesures prises en faveur des rapatriés ayant servi dans les formations supplétives. Le bureau a par ailleurs créé des dossiers individuels spécifiques de reconstitution de carrière « PASFA » (personnels des anciens services en Algérie : 104 660 dossiers).

Structure à compétence nationale pour la reconstitution de carrières des personnels des anciennes formations supplétives d'Algérie, sections administratives spécialisées (SAS) et groupes mobiles de sécurité (GMS), le bureau APA a notamment réalisé, en juin 2003, un sondage de grande ampleur pour connaître le nombre d'anciens supplétifs de statut civil de droit commun ayant servi dans ces unités, révélant le nombre de 9 119 personnes.

Ce service est donc seul à même de réaliser une estimation chiffrée des volumes financiers dus au titre de l'allocation de reconnaissance prévue par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005, dans le cadre de l'exécution de la décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2013 (cf. *infra*). Les connaissances et expériences spécifiques acquises dans la durée confèrent au bureau APA un rôle de conseil aux administrations (Centre des archives du personnel militaire notamment) et aux associations d'anciens combattants. Régulièrement consulté par les services départementaux de l'ONAC-VG dans le cadre de l'attribution de la carte du combattant au titre des opérations « Afrique du nord » le bureau APA est par ailleurs membre de la Commission nationale d'attribution du titre de la captivité en Algérie.

Le bureau APA est également consulté par les services contentieux de la caisse nationale d'assurance vieillesse de Paris et de ceux du ministère de la défense pour les mémoires en contentieux. Il traite également les recours en contentieux relevant de ses attributions. Enfin, le bureau APA est également compétent pour autoriser la validation, au regard de l'article L5 du code des pensions civiles et militaires de retraite, des services accomplis par les anciens fonctionnaires et agents ayant servi dans les administrations françaises jusqu'à l'indépendance de l'Algérie. A ce titre, il intervient pour résoudre des cas particuliers pour la reconstitution de leur carrière et pour se prononcer sur la validation de leurs services au regard du régime spécifique de retraite.

9.2.1.3. La compétence en matière de retraites

Le SCR est en charge de l'application de la loi n° 85-1274 du 4 décembre 1985 portant amélioration des retraites des rapatriés. Les bénéficiaires de cette loi sont les rapatriés ayant exercé une activité professionnelle dans le secteur privé, sur un territoire anciennement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France et ce avant l'indépendance dudit territoire.

Pour examiner les conditions de recevabilité des demandeurs qui saisissent ce bureau, une consultation systématique des dossiers nominatifs est immédiatement entreprise, grâce à la proximité géographique du bureau des archives nationales. La grille de lecture très technique mise en œuvre à cette occasion et également propre au SCR permet l'exploitation optimum de certaines pièces figurant au dossier. Ainsi les agents du SCR sont à même de contrôler si les rapatriés peuvent ou non bénéficier de l'aide de l'Etat au rachat des cotisations vieillesse. De même, ces agents maîtrisent parfaitement la procédure complexe se rapportant au calcul du taux de participation de l'Etat à ce rachat, en fonction notamment des sources de revenus des personnes concernées.

De plus, le SCR a été seul en mesure de mettre en œuvre, en collaboration avec la compagnie d'assurances GROUPAMA, les mesures de prolongation décidées par le Gouvernement en matière de retraite complémentaire. Tous les contentieux administratifs en lien avec la loi du 4 décembre 1985 sont également traités par le bureau des Retraites.

9.2.2. Simplifier les structures et s'assurer l'adéquation des ressources aux missions

Afin de garantir une meilleure qualité de service et une plus grande efficacité des processus, une rationalisation de la gouvernance des dispositifs doit s'organiser autour de trois axes.

9.2.2.1. Organiser l'adossment à l'ONAC-VG de la MIR et de l'ANIFOM

Il est opportun d'organiser l'adossment à l'ONAC-VG de la MIR et de l'ANIFOM. Cet adossment est envisageable sans délai tant en considération du caractère résiduel des missions de ces deux organismes et de leur absence d'activité effective que de la souplesse offerte par la position statutaire des personnels, tous mis à disposition par les ministères des affaires sociales, des finances et de l'intérieur. Il est donc recommandé de :

- parachever le mouvement de transfert de la MIR vers le SCR et l'ONAC-VG de l'ensemble des missions liées aux dispositifs en faveur des Harkis et rapatriés en transférant au SCR les fonctions résiduelles de la MIR (contentieux de l'indemnisation et de la réinstallation) ;
- confier le rôle « politique » et de coordination actuellement assumé par le président de la MIR au conseiller chargé du dossier au sein du cabinet du ministre délégué aux anciens combattants ;
- verser aux Archives Nationales les fonds de l'ANIFOM (Fontainebleau), puis du SCR (Périgueux) ;
- organiser le retour dans leurs administrations d'origine des personnels actuellement mis à disposition des deux organismes (cf. tableau ci-dessous).

Origine administrative	Catégorie	Fonction
EFFECTIFS DE LA MIR		
Affaires sociales	A – contractuel	Directeur du cabinet
Finances	A – attaché	Adjoint du Secrétaire Général
Affaires sociales	A – attaché	Chargé de mission
Caisse des Dépôts	A – attaché	Chargé de mission
Affaires sociales	A – contractuel	Juriste
Affaires sociales	B – SA classe sup.	Instructeur rédacteur
Finances	B – SA classe norm.	Instructeur rédacteur
Finances	B – SA classe norm.	Instructeur rédacteur
Affaires sociales	C	Assistant et référent informatique
Affaires sociales	C	Assistant
Finances	C	Assistant

Finances	C	Secrétaire
Intérieur	C	Chauffeur
Affaires sociales	C	Chauffeur
EFFECTIFS DE L'ANIFOM		
Finances	A – CMCE	Juriste
Finances	B – contrôl. trésor	Assistant aide comptable

9.2.2.2. Conforter le SCR comme pôle de compétence de l'ONAC-VG

En premier lieu, il est nécessaire de conforter le SCR comme pôle d'expertise et de gestion de l'ensemble des dispositifs à destination des Harkis et rapatriés, et à cette fin de :

- placer le SCR sous la tutelle du ministre délégué chargé des anciens combattants et sous l'autorité fonctionnelle du directeur général de l'ONAC-VG ;
- transférer des SD-ONAC-VG vers le SCR l'instruction des demandes d'allocation, en confirmant le rôle de « guichet unique » des SD-ONAC-VG, qui demeureront chargées de l'accueil et de l'orientation des demandeurs et bénéficiaires, et transmettront au SCR les dossiers pour instruction ;
- transférer au SCR les fonctions résiduelles des préfectures et DDCS.

En second lieu, il est souhaitable de mettre à profit l'expertise acquise par le SCR dans la perspective de l'indemnisation des « Harkis blancs ». Par une décision du 20 mars 2013, le Conseil d'Etat a supprimé les dispositions réglementaires qui réservaient le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux anciens supplétifs de statut civil de droit local.

Sur la base d'une étude réalisée en 2003 à partir du recensement des anciens supplétifs de souche européenne (sections administratives spécialisées, dits « SAS » et groupes mobiles de sécurité, dits « GMS »), le SCR a évalué à 273 570 000 € (soit 30 000 € pour 9 119 nouveaux bénéficiaires) l'impact financier de cette décision, qui suppose un élargissement notable de l'attribution de l'allocation de reconnaissance.

L'importance de cet enjeu financier recommande de confier au SCR l'instruction et la liquidation, en double considération du fait que :

- l'instruction de ces dossiers nécessitera la même expertise en matière de contrôle et de recherche que celle mobilisée pour l'allocation de reconnaissance proprement dite, notamment en ce qui concerne la qualité de rapatrié, la vérification des services accomplis ou le versement de l'avantage aux intéressés ou à leurs ayants droit ;
- l'authentification des services accomplis au sein de ces unités relèvera de la compétence exclusive du service central des rapatriés (bureau APA), ce qui permettra une vérification immédiate des services accomplis.

9.2.2.3. Redimensionner les effectifs du SCR

Il est nécessaire de redimensionner les effectifs du SCR afin d'adapter le format aux missions. Au regard de son volume d'activité effectif, et compte bien tenu de l'impact des recommandations formulées par le présent rapport, le SCR présente un sureffectif important. Au 1^{er} juin 2013, 44 ETP y étaient mis à disposition par

le ministère de l'intérieur. Sur la base des évaluations conduites par la mission en lien avec la direction, et du rapprochement avec des structures de taille et de missions comparables, le nombre d'agents nécessaires à la bonne marche du service s'établit à 20 ETP.

La résorption de ce sureffectif doit être envisagée de manière différenciée pour chacun des deux sites du service :

- s'agissant du service des archives de Périgueux (11 ETP), le départ en retraite de l'ensemble des agents concernés à horizon 2015 est de nature à remédier à la moitié du sureffectif du SCR ;
- s'agissant des services gestionnaires d'Agen (33 ETP), six agents sont appelés à faire valoir leurs droits à la retraite au même horizon, il sera nécessaire d'organiser activement la restitution de sept agents à leur ministère d'origine.

A cette fin et sur la demande de la mission, une évaluation au cas par cas a été conduite par la direction du SCR, avec un professionnalisme qu'il convient de souligner. En concertation avec le secrétariat général de la préfecture du Lot-et-Garonne, et avec l'appui technique de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, une nouvelle affectation possible a pu être identifiée dans le bassin d'emploi pour six des agents concernés. Sur la base de cette évaluation, il apparaît donc que le redimensionnement du service peut et doit être recommandé à horizon 2015.

Grade	Catégorie	Fonction	Temps travaillé	Affectation	Année de départ	Nouvelle affectation
Directeur de Préfecture	A	Chef du SCR	100 %	DIR		
A.A.P. 1 ^{re} classe	C	Secrétaire de direction	80 %	DIR		
Adjoint administratif 1 ^{er} classe	C	Gestionnaire logistique des moyens matériels et opérationnels	100 %	DIR		
Attaché principal	A	Chef de bureau	100 %	COMPTA		
S.A. Classe normale	B	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	COMPTA		
A.A.P. 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire des ressources budgétaires + Gestionnaire des dépenses	100 %	COMPTA		
Adjoint administratif 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire du courrier	80 %	AG		
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire RH	100 %	AG		
Adjoint administratif 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire RH	80 %	AG		

Grade	Catégorie	Fonction	Temps travaillé	Affectation	Année de départ	Nouvelle affectation
S.A. classe supérieure	B	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	COMPTA	2015	Retraite
Adjoint administratif 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire budgétaire et comptable	100 %	COMPTA	2014	Préfecture Agen
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire des ressources budgétaires + Gestionnaires des dépenses	100 %	COMPTA		
A.C.H.C.	A	Chef de bureau	100 %	BR	2014	Préfecture Agen
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	BR	2014	Ministère Economie
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	BR	2014	s/Pref Villeneuve
Adjoint administratif 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	80 %	BR	2014	s/Pref Marmande
S.A. classe normale	B	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	BR		
Attaché	A	Adjoint au chef du SCR - Chef de bureau	100 %	REG		
A.A.P. 2 ^e classe	C	Assistante d'administration générale	100 %	REG		
S.A. classe normale	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	REG	2015	Retraite
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	REG		
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	REG		
A.A.P. 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	REG	2015	Retraite
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	REG		
Attaché	A	Chef de bureau	100 %	APA	2016	Retraite
A.A.P. 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	APA		
A.A.P. 2 ^e classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	80 %	APA		

Grade	Catégorie	Fonction	Temps travaillé	Affectation	Année de départ	Nouvelle affectation
Adjoint administratif 1 ^{re} classe	C	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	APA		
S.A. classe normale	B	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	APA		
S.A. classe normale	B	Gestionnaire-instructeur administratif	100 %	APA	2014	Retraite
Agent contractuel	Technique	Agent de service d'entretien	50 %	AG	2014	Fin de contrat
Agent contractuel	Technique	Agent de service d'entretien	100 %	AG		
Adjoint administratif	C		CLM	AG	2013	Retraite

9.3. Conforter la gestion des crédits d'intervention : maintenir au sein du SCR l'ensemble de la chaîne de paiement de l'allocation de reconnaissance

9.3.1. L'architecture financière actuelle résulte d'un équilibre entre complexité et stabilité

Les crédits votés en faveur des rapatriés sont inscrits à l'action 15 « Rapatriés » du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » relevant de la mission « Ville et logement » et sont gérés par le bureau de la gestion financière du SCR.

Le chef du SCR, par délégation du Président de la mission interministérielle aux rapatriés, responsable du BOP MIR, prépare l'ensemble des documents budgétaires concernant la programmation et l'exécution de ces crédits. Il représente le Président de la MIR aux différentes réunions budgétaires se tenant à la direction du budget et auprès du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Cette organisation permet un contrôle financier optimal, tant s'agissant de l'allocation de reconnaissance que des autres mesures pérennes. En conséquence, la mission recommande d'en préserver l'architecture générale à moyen terme.

9.3.1.1. Gestion de l'allocation de reconnaissance

Instituée par la loi du 23 février 2005, l'allocation de reconnaissance représente 84 % des crédits d'intervention. Les dossiers sont instruits par les services de l'ONAC-VG, le SCR gère les crédits et procède aux versements trimestriels de cette allocation au CAS pensions sur le programme 743.

En outre, depuis 2010, le SCR a renforcé son contrôle en recensant les besoins de crédits de l'allocation de reconnaissance auprès des services départementaux de l'ONAC-VG, en début d'année pour le premier semestre, au mois de mai pour ajuster les besoins de crédits du premier semestre, aux troisième et quatrième

trimestre. Pour chaque période, le SCR adresse deux tableaux : un tableau prévisionnel faisant état des besoins de crédits et un tableau récapitulatif retraçant les dossiers mis en paiement lors du trimestre précédent.

Ainsi, le SCR a mis en place une vérification rigoureuse des crédits alloués, par département, et par trimestre : sur le trimestre précédent, en comparant le prévisionnel précédemment transmis, le récapitulatif et la restitution CHORUS ; sur le trimestre à venir, en rapprochant les données récapitulatives et prévisionnelles. Cette double vérification a permis au SCR de détecter et corriger certains dysfonctionnements dans la gestion des dossiers :

- nombre excessif d'entrées nouvelles ;
- gestion des dossiers au niveau départemental (un Harki changeant de département est considéré comme une entrée nouvelle) ;
- crédits demandés pour des dossiers clos ;
- dossiers déclarés mis en paiement par l'ONAC-VG mais inexistant sur CHORUS ;
- nouveaux dossiers non inscrits en entrées nouvelles ;
- rentes trimestrielles en doublon (indiquées également dans les rappels) ;
- rentes versées non revalorisées ;
- rappels mis en paiement mais crédits correspondants non demandés ;
- rentes non versées par erreur ;
- erreurs d'option dans les rentes versées,
- crédits demandés pour les dossiers incomplets ;
- demande de crédits de rentes totales pour chacune des veuves d'un même ancien supplétif (calcul au prorata des années maritales) ;
- dossiers clos non inscrits ;
- harki décédé sans héritiers, crédits réimputés sur l'U.O. centrale ;
- versement au premier trimestre d'une rente annuelle ;
- nouvelles rentes mises en paiement sans avoir demandé les crédits correspondants ;
- erreurs de calcul pour des rentes proratisées (plusieurs épouses) ;
- crédits imputés par erreur sur un autre département (depuis CHORUS).

Dans les cas où un service départemental ne se trouve pas en mesure de rendre compte de l'origine des écarts, le SCR demande que lui soient adressés tous les arrêtés qui sont transmis au service de la préfecture pour mise en paiement, et vérifie ainsi, et modifie en conséquence, les tableaux transmis par les SD-ONAC-VG. Il contacte l'ONAC-VG et lui adresse les tableaux modifiés. Dès lors que l'examen des demandes de crédits est clos, le SCR fait parvenir au CAS Pensions le montant des crédits qui le met à disposition des services ONAC-VG sur l'UO centrale unique. La gestion financière par le SCR de l'allocation de reconnaissance permet un contrôle strict entre le service instructeur (ONAC-VG) et le payeur (plateforme CHORUS).

9.3.1.2. Gestion des autres mesures pérennes

S'agissant des autres mesures pérennes (aide spécifique aux conjoints survivants, bourses scolaires, sauvegarde du toit familial), un recensement trimestriel des besoins est également effectué auprès des services préfectoraux. Le SCR procède ensuite, chaque trimestre, à une délégation de crédits correspondants à l'UO déconcentrée. Le rapprochement avec les crédits consommés permet un suivi rigoureux de l'utilisation des crédits délégués.

Le suivi de la consommation des crédits du programme 177 est effectué depuis le logiciel CHORUS. A cet effet, chaque gestionnaire des crédits possède une

licence et a été formé à cette application. Le SCR a par ailleurs un rôle d'impulsion auprès des préfetures par l'intermédiaire d'instructions, de conseils, de préconisations et d'informations. A ce titre, le SCR prépare, chaque année, les arrêtés de revalorisation de l'allocation de reconnaissance, des bourses et de l'aide spécifique aux conjoints survivants.

9.3.2. Le scénario du transfert à l'agent comptable de l'ONAC-VG : des risques sur la continuité et la qualité du service, des bénéficiaires incertains

La direction de l'ONAC-VG a proposé de transférer à l'agent comptable de l'office la gestion financière de l'allocation de reconnaissance, en mettant à profit l'expérience acquise dans le cadre de la gestion de l'indemnisation des victimes de la barbarie. Selon les informations communiquées par l'agent comptable, cette gestion a permis de développer une expertise transposable à la gestion de l'allocation de reconnaissance :

- Les deux activités présentent de fortes similitudes (paiement sous forme de capital ou de rente) : au cours de l'exercice 2012, 2 018 personnes ont été indemnisées sous forme de capital et 13 878 rentes ont été servies mensuellement, en France et à l'international ; ces chiffres peuvent être rapprochés du volume *a priori* plus modeste que représente le paiement trimestriel des 6 000 allocations de reconnaissance.
- Le dispositif développé permet un contrôle efficace, une convention ayant été signée avec l'INSEE aux fins de permettre l'intégration automatisée des décès enregistrés notamment sur le territoire métropolitain et de prévenir ainsi des paiements indus. Préalablement à chaque flux mensuel, le fichier des créditeurs est comparé au fichier des décès enregistrés par l'INSEE. Cette procédure permet de suspendre le versement des avantages versés à des présumés décédés.

En termes de ressources, l'agent comptable assure :

- Du point de vue des systèmes d'information, cette procédure, qui viserait à substituer une gestion intégrée par fichier (application GAUDI - Gestion automatisée des indemnités) à une procédure lourde de 6 000 flux individuels trimestriels, ne susciterait pas de connexion à CHORUS puisque les subventions seraient versées par le CBCM du ministère de la Défense.
- Du point de vue des personnels, le transfert pourrait avoir lieu à effectifs constants, l'agence comptable de l'ONAC-VG étant constituée de 2,7 ETPT (avec possibilité d'extension de 0,3 ETP).

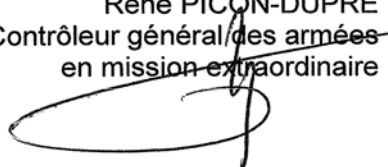
La mission exprime ses réserves sur les risques inhérents à un tel transfert à brève échéance, pour les raisons suivantes :

- L'adaptation du logiciel GAUDI à cette nouvelle mission, bien qu'analogue à celle déjà remplie avec succès en matière d'indemnisation des victimes de la barbarie, nécessitera une phase de transition qui rend périlleuse une mise en œuvre dès 2014. Il est rappelé à cet égard que la montée en puissance des compétences relatives à l'indemnisation des victimes de la barbarie a été très progressive, entre 1999 et 2004, et que le logiciel n'a été déployé qu'en 2004 par le prestataire GFI, l'actuel agent comptable étant lui-même en poste depuis 2010. Par ailleurs, aucun cahier des charges n'a été rédigé à ce jour, aucun calendrier de déploiement d'un « GAUDI bis » n'a été élaboré et aucun devis établi par le prestataire GFI Progiels.

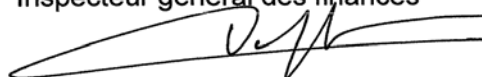
- L'hypothèse d'un transfert à effectif constant est également problématique, compte tenu du surcroît d'activité, même temporaire, qu'impliquera la mise en place du dispositif.
- Le contrôle que permet le dispositif proposé, par recoupement avec le fichier des décès de l'INSEE, peut également être mis utilement en œuvre par une extraction réalisée à partir de CHORUS, dans le cadre du système existant.
- Enfin et subsidiairement, le transfert des crédits budgétaires de l'action 15 du programme 177 vers une action dédiée du programme 169 étant nécessaire à la mise en œuvre de cette proposition, apparaît difficilement réalisable dans des conditions optimales dès 2014.

Il est donc recommandé de renoncer à ce transfert à moyen terme, mais de poursuivre toutefois son évaluation pour une éventuelle mise en œuvre ultérieure.

René PICON-DUPRE
Contrôleur général ~~des armées~~
en mission ~~extraordinaire~~



Pierre DEPROST
Inspecteur général des finances



Aurélien BESSON
Inspecteur des affaires sociales



GLOSSAIRE

ACOSS	: Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADAPT	: Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées
ADCS	: Aide différentielle au conjoint survivant
ADEME	: Agence de l'environnement et de la maîtrise de
AFPA	: Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGGIR	: Autonomie Gérontologie Groupes Iso-ressources
ALFOST	: Amiral commandant la force océanique stratégique
ANIFOM	: Agence nationale pour l'indemnisation des français d'Outre-mer
APA	: Allocation personnalisée d'autonomie
APAJH :	: Association pour adultes et jeunes handicapés
APF	: Association des paralysés de France
APL	: Aide personnalisée au logement
ARD	: Agence de reconversion de la défense
ARPAH	: Agence régionale pour l'amélioration de l'habitat
ARS	: Agence régionale de santé
ASA	: Action sociale des armées
BCAAM	: Bureau central des archives administratives militaires
BdD	: Base de défense
Bureau APA	: Bureau des personnels des anciens services français en Algérie
CASF	: Code de l'action sociale et des familles
CBCM	: Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CC	: Carte du combattant
CCTP	: Cahier des clauses techniques particulières
CEM CR	: Centre d'expertise médicale – commission de réforme
CGA	: Contrôle général des armées
CIMAP	: Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CIR	: Compte individuel de retraite
CNAM/TS	: Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNMSS	: Caisse nationale militaire de sécurité sociale
CNSA	: Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COM	: Contrat d'objectifs et de moyens

COT	: Convention d'occupation temporaire
CPAM	: Centre de production des archives militaires
CPMIVG	: Code des pensions militaires d'invalidité (et des victimes de la guerre)
CPO	: Centre de pré-orientation
CRC	: Centre de reconversion professionnelle
CRF	: Croix rouge française
DCRA	: Département de la collecte et des recherches à caractère administratif
DG	: Directeur général
DGCS	: Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	: Direction général des finances publiques
DIAC	: Direction interdépartementale des anciens combattants
DIMI	: Département interministériel et interarmes
DMI	: Direction des missions
DMPA	: Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives
DOM/COM	: Départements et collectivités d'outre-mer
DRH - MD	: Direction des ressources humaines du ministère de la défense
DRR	: Département reconnaissance et réparation
DS	: Département de la solidarité
DSAF	: Direction des services administratifs et financiers (Premier ministre)
DSPRS	: Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale
EHPAD	: Etablissement d'hospitalisation pour personnes âgées dépendantes
EMA	: Etat-major des armées
EMM	: Etat-major de la marine
EPA	: Etablissement public administratif
ER	: Emplois réservés
ERP	: Ecole de reconversion professionnelle
FAGERH	: Fédération des associations gestionnaires et des établissements de rééducation des personnes handicapées
FAGERH	: Fédération des associations gestionnaires et des établissements de rééducation des personnes handicapées
FAQ	: Foire aux questions
FOST	: Force océanique stratégique
FPE	: Fonction publique de l'Etat
FPH	: Fonction publique hospitalière
GIR	: Groupe iso-ressources

GMP	: GIR moyen pondéré
GMS	: Groupes mobiles de sécurité
HIA	: Hôpital d'instruction des armées
IGA-M	: Inspecteur général des armées - marine
IGAS	: Inspection générale des affaires sociales
IGF	: Inspection générale des finances
INI	: Institution nationale des invalides
INJA	: Institut national des jeunes aveugles
INJS	: Institut national des jeunes sourds
JMO	: Journal de marche et d'opérations
LPPR	: Liste des prestations et produits remboursables
MAP	: Modernisation de l'action publique
MAPA	: Marché à procédure adaptée
MIR	: Mission interministérielle aux rapatriés
MSA	: Mutualité sociale agricole
ONAC-VG	: Office national des anciens combattants et victimes de guerre
OPEX	: Opération extérieure
PASFA	: Personnels des anciens services en Algérie
PMI ou PMIVG	: Pensions militaires d'invalidité (et des victimes de la guerre)
PMP	: Pathos moyen pondéré
PS	: Professionnel de santé
QPC	: Question prioritaire de constitutionnalité
RC	: Retraite du combattant
RGPP	: Révision générale des politiques publiques
SAS	: Sections administratives spécialisées
SCR	: Service central des rapatriés
SD	: Service départemental
SD-ONAC-VG	: Service départemental de l'ONAC-VG
SDP	: Sous-direction des pensions
SGA	: Secrétariat général pour l'administration ou secrétaire général pour l'administration
SHD	: Service historique de la défense
SID	: Service d'infrastructure de la défense
SMG	: Soins médicaux gratuits
SNCF	: Société nationale des chemins de fer français
SRE	: Service des retraites de l'Etat
SRRE	: Service des ressortissants résidant à l'étranger
SSA	: Service de santé des armées

TG : Trésorerie générale
TGE : Trésorerie générale pour l'étranger
TRN : Titre de reconnaissance de la Nation
UGECAM : Union pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie



CONTRÔLE GÉNÉRAL
DES ARMÉES
N° 13-008

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES
N° 2013-M-040-01

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES SOCIALES
N° M2013-061

Paris, le 10 juin 2013

ANNEXES et PIÈCES JOINTES au RAPPORT

**sur les prestations en faveur des
populations relevant du ministre délégué
chargé des anciens combattants**

René PICON-DUPRE Contrôleur général des armées
Pierre DEPROST Inspecteur général des finances
Aurélien BESSON Inspecteur des affaires sociales

ANNEXES

ANNEXE I	Liste des personnes rencontrées	72
ANNEXE II	Effet de la révision générale des politiques publiques	74
ANNEXE III	Les pensions militaires d'invalidité	77
ANNEXE IV	Les soins médicaux gratuits et l'appareillage.....	79
ANNEXE V	La carte du combattant	80
ANNEXE VI	KAPTA constatations du rapport du CGA de 2012.....	81
ANNEXE VII	La retraite du combattant	82
ANNEXE VIII	Les actes de solidarité	83

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées

NB : compte-tenu des délais impartis certains contacts ont été réalisés par téléphone, complétés par des échanges de documentation par mail. Ils sont marqués d'un astérisque.

Premier ministre

- Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers

Secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

- Monsieur Jean-Paul Bodin secrétaire général
- Monsieur René Lory adjoint
- Monsieur Philippe Perret*, sous-directeur du pilotage des programmes budgétaires relevant du secrétaire général

Mission interministérielle aux rapatriés (MIR)

- Monsieur Renaud Bachy, président de la Mission interministérielle aux rapatriés

Service central des rapatriés (SCR)

- Madame Hélène Lagleyre*, directrice du Service central des rapatriés

Direction des ressources humaines du ministère de la défense

- M. Jean-Pierre Adnet*, chef du service des statuts et de la réglementation des ressources humaines militaires et civiles
- Commissaire général Bernard O'Mahony, sous-directeur des pensions*
- Madame Marylène Royer-Dubois*, responsable du centre d'expertise et de compétences

Service historique de la défense (SHD)

- général Paulus, directeur

Office national des anciens combattants et victimes de la guerre (ONAC-VG)

- Madame Rose-Marie Antoine, directrice générale
- Madame Sandrine Vayer, chargée du contrôle de gestion
- Madame Anita Roth, directrice des missions
- Madame Sylvie Ruschetta, directrice des achats, du patrimoine et de l'informatique
- Madame Christel Augustin, responsable du département solidarité
- Madame Lallau, service informatique
- Monsieur Daniel Arnaud*, responsable du département reconnaissance et réparation
- M. Thierry Leconte, directeur financier et du personnel
- Madame Céline Porhel, département du budget
- Madame Christiana Cologer, directions des missions (établissements médico-sociaux)
- M. Verbecke, directeur de l'ERP de Roubaix
- M. Bassaguen, directeur de l'Ehpad de Boulogne
- Madame Dominique Delpeuch, adjointe au directeur des missions
- Monsieur Jacky Pichot*, agent comptable principal

Service départemental de l'ONAC-VG de Paris

- Monsieur Delpuech, directeur, et ses collaborateurs

Service départemental de l'ONAC-VG de l'Essonne

- Monsieur Eschbach, directeur, et ses collaborateurs

Service départemental de l'ONAC-VG du Finistère

- Monsieur Marrec, directeur*

Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)

- Monsieur Pascal Gardan*

Représentants du monde combattant et membres du conseil d'administration de l'ONAC-VG

- Monsieur Goujat vice président du conseil d'administration de l'ONAC-VG et président d la commission permanente
- Monsieur Gouellain président de la commission des affaires générales et financières
- Monsieur Cours président de la commission mémoire et solidarité
- Monsieur Doury rapporteur de la commission des affaires générales et financières

Ministère des Affaires sociales et de la santé

- Madame Virginie Hoareau, conseillère en charge des établissements et des services pour personnes âgées, cabinet de Madame Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie
- M. Frédéric Boudier, DGCS, sous-direction des affaires financières et de la modernisation
- Madame Alice Clerici, DGCS, sous-direction de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
- M. Xavier Dupont, Directeur, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Direction du Budget (MINEFI)

- Madame Audrey Roncigli, bureau 5BDM

DGAFF

- Madame Myriam Bernard, sous-directrice
- M. Frank-Marie Schoumacker, Bureau des statuts particuliers et des filières métiers

IGF

- M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances

Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances

- M. Benoît Dingremont*, chef du bureau 3A
- M. Benjamin Morel*, bureau 3A

Croix Rouge Française

- M. Olivier Lebel, directeur général
- M. François-Xavier Choutet, délégué national au développement

Association Jean Lachenaud

- M. Jean-Louis Dimeglio, président*

ANNEXE II

Effet de la révision générale des politiques publiques

1. La situation avant la révision générale des politiques publiques

La direction des statuts des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et l'ONAC-VG se partageaient l'essentiel de l'activité.

1.1. La DSPRS

La mise en œuvre des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMIVG) ⁴⁷ reposait sur différents services, depuis l'adossement du secrétariat d'Etat aux anciens combattants au ministère de la défense, en 1999 :

- la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), direction relevant du secrétariat général pour l'administration (SGA) ;
- l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), établissement public administratif (EPA) ;
- l'institution nationale des invalides (INI), EPA ;
- pour certaines de leurs activités, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), elles aussi rattachées au SGA.

En application du code, les prestations suivantes sont accordées à ses ressortissants :

- pensions militaires d'invalidité (PMI) ;
- soins médicaux gratuits (SMG) ;
- appareillage orthopédique ;
- délivrance des cartes et titres (par exemple carte du combattant ou titre de reconnaissance de la nation (TRN)) ;
- retraite du combattant ;
- possibilité d'obtenir une rente mutualiste des anciens combattants ;
- accès à la fonction publique par la voie des emplois réservés ;
- accès aux maisons de retraite de l'ONAC-VG ;
- accès aux écoles de reconversion professionnelle.

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) assurait les missions régaliennes prévues par le code des PMIVG :

- statuts, cartes et titres ;
- pensions d'invalidité ;
- réinsertion sociale (soins médicaux gratuits, appareillage...).

La DSPRS était également responsable du pilotage des emplois réservés (ER). La DSPRS disposait des directions déconcentrées du ministère de la défense chargées des anciens combattants : au nombre de 18, réparties sur le territoire national, avec des implantations dans les pays du Maghreb (Casablanca, Tunis et Alger), elles étaient chargées du service de proximité auprès des ressortissants dans tous les domaines de compétence prévus par le code des

⁴⁷ Le code ne concerne pas que les anciens combattants, mais est également applicable aux militaires en activité et aux victimes d'attentats terroristes.

pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : pensions militaires d'invalidité, appareillage, soins gratuits, emplois réservés, fonds de solidarité, statuts divers d'anciens combattants et victimes de guerre, retraites du combattant.

Enfin, un service particulier, (service des ressortissants résidant à l'étranger - SRRE), exerçait depuis CHATEAU-CHINON, les compétences du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre à l'égard de l'ensemble des ressortissants domiciliés à l'étranger.

1.2. L'ONAC-VG

L'ONAC-VG, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la défense, était essentiellement tourné vers l'aspect social de la prise en charge des ressortissants :

- servir le bénéfice de diverses prestations :
 - aide à la réinsertion professionnelle (rôle des écoles de réinsertion professionnelle) ;
 - prêts sociaux ;
 - secours ;
 - allocation de reconnaissance aux anciens supplétifs (décret 28 février 2003).
- gérer en premier ressort la délivrance de certains titres et cartes (carte du combattant notamment lorsqu'il est possible de réunir les commissions départementales ; sinon le dossier est traité au niveau national) ;
- gérer des maisons de retraite pour les ressortissants ;
- apporter une aide au profit des enfants et jeunes gens qui seraient adoptés par la Nation et deviendraient pupilles de la Nation.

Il mandatait, au niveau central, après instruction par la DSPRS et décision du Premier ministre, le capital ou la rente servi aux orphelins de victimes de la persécution antisémite (décret du 13 juillet 2000) et participait aux activités de commémoration et de mémoire.

2. Les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Par rapport à la situation antérieure, les attributions actuelles sont les suivantes, en ce qui concerne les sujets objets de la présente évaluation :

- l'instruction des dossiers de pension militaire d'invalidité est assurée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) – sous-direction des pensions (SDP), les dossiers étant déposés dans les services de l'ONAC-VG qui hébergent également des centres d'expertise médicale – commission de réforme (CEM-CR) dépendant de la DRH-MD ;
- le paiement et le suivi des prestations de soins médicaux gratuits a été confié à la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) ;
- pour l'appareillage, il n'existe plus de centres dédiés spécifiquement aux ressortissants du code : ils ont le choix, pour les prescriptions, entre s'adresser aux structures du service de santé des armées (SSA) issues de la DSPRS ou à tout autre centre proche de leur domicile. En ce qui concerne le paiement des prestations, c'est la CNMSS qui en est chargée à l'instar des SMG ;
- la totalité de l'instruction et de la délivrance des cartes, titres et mention a été confiée à l'ONAC-VG : carte du combattant, titre de reconnaissance de la nation et autres titres générationnels ;
- l'instruction et la liquidation de la retraite du combattant est également de la compétence de l'ONAC-VG.

L'impact de cette réforme en matière d'effectifs est le suivant : sur la base de 1399 emplois (ETP) pour la DSPRS et ses services déconcentrés, 665 emplois ont été supprimés ; 734 ont été transférés aux différents services repreneurs des activités de la DSPRS dont 140 à la DRH-MD, 85 à la CNMSS au titre des SMG et de l'appareillage, 344 à l'ONAC-VG (cartes et titres et entretien des nécropoles), 57 à l'INI (centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés).

ANNEXE III

Les pensions militaires d'invalidité

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes (CPMIVG) de la guerre reconnaît un droit à pension sous certaines conditions pour l'infirmité résultant de blessures reçues par suite d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service ou de maladies contractées dans les mêmes conditions ainsi que l'aggravation par le fait ou à l'occasion du service d'infirmités étrangères au service (art. L 2 du code). Il définit également les faits de guerre pouvant être retenus pour les victimes civiles (art. L 198 du code).

La personne qui prétend à bénéficier d'une pension d'invalidité doit appartenir à l'une des catégories de bénéficiaires prévues au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Il lui appartient de rapporter la preuve du rattachement au service (ou à une situation décrite par le code, déportation, internement, fait de résistance, fait de guerre) de l'infirmité invoquée. Dans certains cas, il existe une présomption d'imputabilité (art. L 3 du code)

Le régime des pensions d'invalidité permet d'indemniser tout ressortissant souffrant d'une infirmité due à la guerre ou au service (article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre complété par l'article L. 1 bis), et en cas de décès du militaire il est ouvert des droits à pension à ses ayants cause, veuve, orphelins et ascendants.

Après dépôt de la demande, il est procédé à une instruction médico-administrative du dossier. Par la suite, le demandeur est convoqué à une ou plusieurs expertises selon le nombre et la nature des affections en cause ; ces expertises sont réalisées par des médecins agréés, au plus près du domicile du demandeur. Le médecin chef du centre de réforme émet un avis à la suite duquel l'intéressé, informé de cet avis par un constat provisoire, peut ou non demander une délibération de la commission de réforme. Selon l'avis recueilli le service déconcentré propose le rejet de la demande ou la concession d'une pension. Un avis de la Commission consultative médicale (CCM) peut également être sollicité.

Le service liquidateur adresse le dossier au service des pensions du ministère de l'économie des finances et de l'industrie qui valide ou non la concession de pension. Si la concession est validée, un brevet de pension est délivré au demandeur et le versement d'une pension est assuré par les services du Trésor. Dans le cas contraire une décision de rejet de pension est notifiée au demandeur.

Le montant d'une pension militaire d'invalidité (PMI) est fonction du taux d'invalidité reconnu, elle est versée au taux du soldat taux minimum pour le militaire en activité de service et au taux du grade lorsque le militaire a cessé son activité.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit la reconnaissance d'un droit à pension de veuve dans les conditions suivantes :

- au taux normal :
 - aux veuves dont le mari est décédé du fait du service,
 - aux veuves dont le mari est décédé en possession d'une pension au taux de 85 % ou plus,
 - aux veuves titulaires de pension de réversion, dont le mari bénéficiait de l'article L.18 (aide d'une tierce personne).
- au taux de réversion : aux veuves dont le mari est décédé en possession d'un droit à pension au taux de 60 % ou qui ont épousé un invalide pensionné à 80%.

Le montant de la pension allouée à la veuve varie en fonction du grade détenu par le conjoint décédé. Lorsque la mère ne peut bénéficier de la pension de veuve (remariage par exemple) le montant de la pension de veuve est réparti entre les orphelins âgés de moins de 21 ans. Les ascendants s'ils ont des ressources insuffisantes peuvent bénéficier d'une pension au titre du code.

Au cours des trois dernières années (source service des retraites de l'Etat), les dépenses liées aux PMI ont évolué comme indiqué ans le tableau ci-après :

Année	Bénéficiaires	Coût en M€
2009	336 272	1 707
2010	308 940	1 563
2011	295 073	1 475

En 2009, selon le service des retraites de l'Etat (SRE), 5 138 nouvelles attributions ont été effectuées dont 1 127 premières attributions pour des invalides, 1 536 révisions pour infirmité nouvelle ou aggravation, et 2 475 au profit des conjoints, orphelins ou ascendants.

ANNEXE IV

Les soins médicaux gratuits et l'appareillage

Les articles L. 115 (soins médicaux gratuits) et L. 128 (appareillage des mutilés) du CPMIVG prévoient que, pour les invalides pensionnés, l'Etat prend en charge gratuitement leurs dépenses de soins et d'appareillage pour les seules affections ou infirmités pensionnées.

Différents articles du CPMIVG fixent les conditions de prise en charge des soins relevant de l'article L.115 (tarifs des honoraires et frais accessoires dus aux praticiens et auxiliaires médicaux (soins), hospitalisations, soins dentaires, spécialités pharmaceutiques, transports) et l'article R 102-1 du même code celles applicables aux prestations sanitaires (appareillage principalement). Celle-ci est effectuée en fonction des différents barèmes de la sécurité sociale (nomenclatures).

La totale gratuité des soins est très souvent assurée. Cependant, dans certains domaines, comme l'optique, les soins dentaires (prothèses dentaires), l'appareillage auditif et les véhicules pour handicapés physiques principalement, les barèmes de la sécurité sociale ne couvrent pas la totalité des dépenses. Les dispositifs médicaux pour traitements et matériels d'aide à la vie, les articles pour pansements et le petit appareillage ne sont pas non plus complètement remboursés par la sécurité sociale. C'est pourquoi le ministre chargé des anciens combattants a décidé, par voie d'instructions, d'améliorer sensiblement la prise en charge de certains de ces dispositifs, voire de l'assurer intégralement, lorsqu'elle ne l'était pas ou plus en application des différents barèmes de la sécurité sociale.

Une vérification des prestations est une sécurité, tant pour le pensionné dont il est nécessaire de s'assurer que la prestation ou le soin préconisé correspond bien à un besoin avéré par son état de santé, que pour les crédits dont il est nécessaire de contrôler l'utilisation. Lorsque c'est le cas, il est possible, dans des limites raisonnables, d'autoriser une prise en charge, à titre exceptionnel, au-delà du barème ou en dehors de celui-ci, pour des produits non « nomenclaturés ».

ANNEXE V

La carte du combattant

Les bénéficiaires sont :

- les militaires ayant participé à la Première Guerre mondiale, aux opérations menées entre 1918 et 1939, à la Seconde Guerre mondiale, à la guerre d'Indochine ;
- les militaires et dans certaines conditions les civils ayant pris part aux combats en Tunisie entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962, aux combats au Maroc entre le 1er juin 1953 et le 2 juillet 1962, à la guerre d'Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 2 juillet 1962 ;
- les militaires ayant participé aux conflits armés et opérations et missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France depuis 1945 (par exemple : guerre du Golfe, opérations en ex-Yougoslavie).

La règle de base est d'avoir appartenu à une unité reconnue combattante pendant au moins 90 jours.

La carte est en outre accordée de plein droit aux blessés de guerre et aux titulaires de citations avec croix.

La nature des conflits postérieurs à 1945 a conduit à l'élaboration de nouveaux critères :

- les actions de feu ou de combat de l'unité (9 actions sont exigées) ;
- les actions de feu ou de combat personnelles (cinq au moins) ;
- 4 mois de présence pour la guerre d'Algérie, les combats au Maroc et en Tunisie.

Pour les OPEX, deux textes récents sont venus adapter les critères à cette catégorie particulière d'opérations : décret n° 2010- du 12 novembre 2010 qui a modifié l'article R 224 du code des PMIVG et arrêté du 10 décembre 2010 fixant la liste des actions de feu ou de combat définies à l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. En application de ces textes, la définition des actions de feu et de combat en OPEX est rendu plus aisée car faisant référence à des catégories d'interventions génériques qui ne nécessitent plus de se référer nécessairement à un engagement de combat au sens traditionnel (à titre d'exemple une évacuation sanitaire est désormais considérée comme une action de feu ou de combat).

Cette réforme n'a cependant totalement allégé la charge de travail du service historique de la défense chargé d'analyser les journaux de marche et d'opérations. A titre d'exemple un arrêté du 28 juin 2012 a fixé, pour l'armée de terre et la gendarmerie nationale, la liste des unités et le relevé des actions de feu et de combat à prendre en considération pour l'attribution de la carte du combattant au titre des opérations menées en Afghanistan, pays et eaux avoisinants, à compter du 3 octobre 2001 et jusqu'au 18 juin 2008. Il existe donc un écart de 4 ans au minimum entre la décision et la date des opérations concernées.

La carte du combattant ouvre droit à la retraite du combattant, au port de la croix du combattant, au titre de reconnaissance de la Nation, à la possibilité de souscrire une rente mutualiste majorée par l'Etat qui bénéficie d'avantages fiscaux (accessible également aux titulaires du TRN), à une demi-part d'impôt sur le revenu supplémentaire à partir de 75 ans, à la qualité de ressortissant de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, au privilège de recouvrir le cercueil d'un drapeau tricolore.

En 2011, 13 409 nouvelles cartes du combattant ont été attribuées (14 647 dossiers examinés), ce chiffre étant de 23 592 pour 2012 (27 667 dossiers examinés).

ANNEXE VI

KAPTA constatations du rapport du CGA de 2012

Observations particulières concernant le cadre contractuel de l'application KAPTA

La démarche contractuelle relative à cette application appelle les observations suivantes :

- choix de la société EFFEA sans mise en concurrence initiale ;
- absence de définition initiale des besoins en forme de spécifications techniques et en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles, d'où une expression de besoin en termes de main d'œuvre ;
- absence initiale de cahier des charges et de CCTP ;
- attribution de responsabilités de maîtrise d'ouvrage au fournisseur : rédaction de cahiers des charges par celui-ci ;
- notifications de dix-neuf contrats et de sept avenants entre février 2008 et février 2012, selon la procédure des MAPA et en bons de commande et pour des montants maximum qui dépassent le seuil de la procédure adaptée en 2009 (324 000 € HT), 2010 (640 250 € HT) et 2011 (685 685 € HT). Si l'on cumule la totalité des contrats passés il ressort que le montant total de l'opération représente un montant minimum HT de 1 013 295 € et un maximum HT de 1 935 832,60 €. Il s'avère qu'une planification globale du besoin aurait mis en évidence la nécessité de recourir à l'appel d'offre ouvert (CMP art 33 et 53 à 59) ;
- exécution de prestations avant notification (marchés n° 2012-514, 2012-5315, 2010-501, 2010-502, 2010-546) ;
- recours à la procédure négociée pour les trois contrats de 2012 (marchés n° 2009-532, 2009-539, 2010-501, 2010-502, 2012-516) sans référence à l'article 35 du CMP ;
- modalités imprécises de décision de prolongation de contrats.

ANNEXE VII

La retraite du combattant

Pour la percevoir, il faut être titulaire de la carte du combattant et être âgé de 65 ans révolus.

Une anticipation est possible à partir de 60 ans dans un des cas suivants :

- bénéficiaire domicilié dans un département ou un territoire d'outre-mer ;
- bénéficiaire de l'allocation supplémentaire du Fonds de Solidarité vieillesse (ex FNS) ;
- bénéficiaire d'une pension d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cette pension doit indemniser une ou plusieurs infirmités imputables à des services accomplis au cours d'opérations déclarées campagnes de guerre ou d'opérations de maintien de l'ordre hors métropole.

Son montant annuel est de 668,16 euros. La retraite du combattant est payée semestriellement à terme échu. Elle n'est pas imposable et ne donne pas lieu à réversion.

En 2011 (source RAP), la dépense a été de 802 M€ pour 1 287 388 bénéficiaires.

ANNEXE VIII

Les actes de solidarité

1. Les pupilles de la Nation

1.1. Les adoptions

En 2012, 56 enfants ont été adoptés par la Nation, ce qui représente une augmentation significative (38 en 2011).

Cette adoption, qui nécessite un jugement du tribunal de grande instance peut être prononcée même quand les enfants ne sont pas orphelins ; il s'agit d'un moyen pour aider le ou les parents ou les représentants légaux à subvenir aux besoins éducatifs de ces enfants. L'ONAC-VG peut intervenir pour aider les parents ou tuteur dans la procédure.

1.2. La gestion des interventions en faveur des pupilles

En 2012, 0.70 M€ ont été consacrés à 313 enfants pupilles âgés de moins de 21 ans.

L'idée est d'assurer à l'enfant au minimum ce que son parent décédé ou blessé aurait pu lui apporter. La détermination des aides mensuelles est fonction du quotient familial. Le suivi, sur la base de l'année scolaire, en relation avec le représentant légal de l'enfant, relève de la compétence des services départementaux. Les aides relèvent de la commission départementale compétente. Certaines d'entre elles sont mensuelles, d'autres sont versées systématiquement sans prendre en compte le quotient familial (étrennes, aide exceptionnelle à la majorité). Les aides aux études représentent 65 % des aides versées, les aides à la vie quotidienne 25 %.

Les aides en faveur des pupilles de la Nation font l'objet d'une directive unique du directeur général n° 14/C.

Les barèmes applicables actuellement sont les suivants :

1) Aides mensuelles versées après détermination du quotient familial

Quotient familial mensuel	Aides mensuelles minimum attribuées aux pupilles de la Nation
Moins de 610 €	230 €
<i>De 610 à 1 067 €</i>	130 €
De 1 067 € à 1 524 €	80 €
Plus de 1 524 €	Etudié sur rapport circonstancié attestant des charges invoquées relatives à l'enfant

2) Aides versées systématiquement et sans examen du quotient familial

Quotient familial mensuel	Aides mensuelles minimum attribuées aux pupilles de la Nation
Moins de 610 €	230 €
De 610 à 1 067 €	130 €
De 1 067 € à 1 524 €	80 €
Plus de 1 524 €	Etudié sur rapport circonstancié attestant des charges invoquées relatives à l'enfant

2. Les interventions sociales

2.1. Cas général

Elles représentent en 2012, pour 41 820 ressortissants, 20,62 M€ soit une moyenne de 493 € par personne, toutes prestations confondues (y compris aides aux pupilles mais hors prêts sociaux).

Leur gestion est, depuis le 1^{er} janvier 2011, l'objet d'une directive unique du directeur général (16/C), gage d'une unité de doctrine.

Les interventions de l'ONAC-VG interviennent après recours aux aides sociales de droit commun. Elles doivent correspondre également à un examen individuel.

Dans certains cas, les demandes peuvent être formulées et des secours accordés à non ressortissants de l'ONAC-VG (ceux dits « hors guerre », les appelés ou les compagnes (donc non veuves) des anciens combattants. Dans la mesure où ils ne peuvent relever des commissions départementales, les décisions sont prises par le département de la solidarité.

Pour les ressortissants, l'ONAC-VG identifie trois catégories d'interventions :

- les secours, destinés à apporter une réponse financière immédiate à une situation exceptionnelle, sous forme de remise de chèque de service ou d'une aide financière délivrée par le biais de la carte affaire ; il est versé sur proposition de l'assistant de service social (AS) et sur décision du directeur départemental. Le compte-rendu est présenté *a posteriori* à la réunion de la commission. Ces secours peuvent être renouvelés.
En 2012, 1190 secours d'urgence ont été versés pour un montant de 203 000 € soit 170 € par intervention ;
- les aides financières sont versées sur un compte et sont destinées à faire face à des difficultés financières telles que loyer impayé, frais d'obsèques, frais médicaux ; dans ce cas précis, la notion d'urgence est moindre que dans le cas d'un secours. Les participations financières d'aide ménagère ou concourant au maintien à domicile (participation aux frais d'aide ménagère, télésurveillance, adaptation du logement) après demande de prise en charge de droit commun et versement effectif de celle-ci ;
- remise de colis.

Un barème national est fixé par directive du DG de l'ONAC-VG :

CATEGORIE	DEFINITION	NIVEAU NATIONAL
I / Secours	-Aide alimentaire, nuit d'hébergement, transport ...	entre 50 et 310 €
II / Aides financières	-Difficulté financière - Frais médicaux - Frais d'obsèques	entre 160 et 800 €
III / Participations aux frais des ressortissants âgés et/ou dépendants	- aide-ménagère	-En fonction du nombre d'heures et des participations des organismes de droit commun
	- maintien à domicile	- en fonction du coût de la prestation et du réel disponible
	- colis	- plafonné à un montant maximum de 40 €

Les services départementaux ont la latitude de fixer le niveau financier de leurs interventions au sein des fourchettes susmentionnées. Lorsqu'un service départemental ou une commission départementale souhaite intervenir au-delà de la grille nationale, une demande de dépassement doit-être soumise pour accord au département de la solidarité de la direction générale Le plafond de 800 € n'est pas opposable à l'aide ménagère ni aux prestations de maintien à domicile.

2.2. Cas particulier de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS).

Elle a pour but d'assurer un montant plafond de ressources de 900 € par mois.

Quatre conditions d'éligibilité cumulatives ont été fixées :

- justifier de la qualité de conjoint survivant de ressortissant ;
- être âgé de 60 ans au minimum au moment de la demande ;
- justifier d'un niveau de ressources mensuelles inférieur au plafond ;
- justifier d'une résidence stable, effective et régulière dans le ressort géographique du service départemental auprès duquel la demande est déposée.

Cette allocation représente 6.07 %€ de dépenses en 2012 pour 5114 bénéficiaires, soit 29 % des dépenses et 12 % des interventions des services.

2.3. Subventions d'action sociale allouées aux associations

Décidé par le conseil d'administration en 2003, cette pratique consiste à verser à certaines associations une subvention leur permettant d'allouer à leur tour des aides et secours à caractère social.

2.4. L'assistance aux ressortissants résidant à l'étranger

Elle représente en 2012 1,09 M€ de dépenses en faveur de 14 327 ressortissants.

La mise en œuvre de ces interventions est organisée en étroite collaboration et partenariat avec les autorités consulaires françaises (ambassades, consulats généraux et attachés de défense). Elles sont indépendantes de la nationalité du ressortissant et s'adressent aux ressortissants de nationalité française et étrangère.

L'organisation et le traitement des interventions de l'ONAC-VG sont fonction de l'existence de services sur le territoire concerné et du nombre de ressortissants identifiés.

En Algérie, au Maroc et en Tunisie, les trois services de l'ONAC-VG reçoivent un budget social à l'instar des services départementaux. Ils instruisent les demandes et allouent les aides. L'activité sociale des trois services est suivie, validée et contrôlée par le département de la solidarité et l'agence comptable de l'ONAC-VG.

Dans les onze états africains disposant d'un office conventionné, au terme d'une convention ou d'un protocole d'accord intervenu à la date d'accession à l'indépendance entre l'État français et chacun de ces États, une structure dénommée office des anciens combattants et victimes de guerre a été conservée. Chacun des États africains a en charge le fonctionnement de la structure et, l'ONAC-VG a en charge les dépenses sociales. Le consul général de France situé dans le ressort de chacun de ces offices est membre de droit du conseil d'administration. L'ONAC-VG verse une subvention annuelle d'action sociale sous réserve de la transmission et de la certification par les autorités consulaires des justificatifs d'emploi des fonds de la subvention versée au titre de l'exercice budgétaire antérieur. Les aides allouées sont fonction du contexte économique de chacun de ces États et selon les cas prennent la forme d'aides en numéraire, alimentaires, de soins voire de financement d'opérations chirurgicales (cataractes notamment).

Dans vingt-cinq états comptant un nombre significatif de ressortissants, les dossiers de demandes sont instruits par les services consulaires qui établissent une proposition d'aide individualisée en fonction de la détermination des besoins et difficultés des ressortissants. Une commission paritaire associant des représentants du monde combattant et de l'administration consulaire présidée par l'ambassadeur de France ou le consul général de France se réunit une à deux fois par an pour statuer sur les dossiers. Le procès verbal des décisions prises établi sur une maquette normée commune à l'ensemble des États étrangers est transmis au département de la solidarité de la direction générale de l'ONAC-VG. Des ordres de paiements collectifs sont établis par ce service et transmis par l'agence comptable centrale de l'ONAC-VG aux comptables près des ambassades ou à la trésorerie générale de l'étranger qui versent les aides.

Dans cinq états, sur des demandes de ressortissants isolés qui ne justifient pas l'institution d'une commission auprès des autorités consulaires, les dossiers sont suivis au niveau du département de la solidarité de la direction générale de l'ONAC-VG en lien avec l'ambassade de France ou le consulat général de France compétent. Les autorités consulaires instruisent les dossiers et formule une proposition d'intervention motivée. Le règlement de l'aide est diligenté par la direction générale.

L'évolution des budgets dédiés aux interventions sociales des ressortissants de l'étranger est fonction des rapports et demandes annuels établis par les autorités consulaires en poste et les moyens budgétaires de l'ONAC-VG.

2.5. Les aides sociales en faveur de la formation et de la reconversion professionnelle de ressortissants de l'ONAC-VG

En 2012 0,43 M€y ont été consacrés pour 161 ressortissants aidés.

L'objectif est de contribuer à la lutte contre le chômage et la précarité des ressortissants en capacité d'exercer une activité professionnelle. La priorité des actions de formation financées est donnée aux ressortissants en recherche d'emploi, aux formations des ressortissants privés de l'exercice de leur profession en raison d'un handicap et aux formations visant l'obtention de qualifications professionnelles complémentaires permettant une amélioration des carrières.

Les aides sociales à la formation et/ou reconversion professionnelle allouées par l'ONAC-VG à ses ressortissants ne sont pas circonscrites à un secteur de formation ni à un ressort géographique.

Les aides allouées par l'ONAC-VG sont subsidiaires des prises en charge et droits à formation que le demandeur peut obtenir (maisons départementales des personnes handicapées, aides à la reconversion du ministère de la défense, pôle emploi,...). Le choix de l'organisme formateur et du ressort géographique du lieu de formation (dès lors que les devis fournis ne présentent pas de contre indications) relèvent du postulant. Les formations de proximité sont encouragées, elles permettent de contenir les coûts de formation (réduction des frais d'hébergement et de déplacement) et de maintenir le stagiaire dans son environnement familial. Les prises en charge concernent les frais de formation et peuvent comprendre une participation à l'hébergement et aux déplacements.

89 % des dossiers concernent des titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation au titre des opérations extérieures.

L'accueil du demandeur et l'instruction du dossier de demande d'aide à la reconversion sont de la compétence du service départemental du lieu de résidence du demandeur. Le dossier complet et assorti d'un avis motivé du directeur du service départemental compétent est transmis à la direction générale -département de la solidarité-.

Un avis pédagogique est dans tous les cas requis et rendu par l'inspecteur d'académie- inspecteur pédagogique régional de la direction générale. Cet avis porte sur l'opportunité de la formation, la soutenabilité du projet professionnel, le choix de l'organisme et le contenu de la formation proposée. L'avis pédagogique est déterminant pour la suite du traitement du dossier.

La détermination du montant de l'aide allouée est fonction de la charge que représente le coût de la formation, déduction faite des droits et aides mobilisables (aides à la reconversion, MDPH,...), par rapport aux ressources et aux charges du demandeur. Le montant des aides allouées est individualisé et peut aboutir à une prise en charge partielle ou totale. L'ONAC-VG a signé une convention de partenariat avec le GMPA en mai 2012 au titre de laquelle lorsque le demandeur est affilié à cet organisme, le GMPA décide de sa participation au financement de la formation qu'il règle directement au ressortissant.

Le règlement de l'aide allouée par l'ONAC-VG est versé à l'organisme formateur au terme de la formation sur production d'une attestation d'entrée en formation, d'un état d'assiduité du stagiaire et d'une facture.

Le nombre de demandes et de dossiers pris en charge est en constante augmentation (sur la période 2007/2012, le nombre de prises en charge a augmenté de 198 % 54 en 2007 contre 161 en 2012).

Répartition des pays mentionnés au § 2.4 L'assistance aux ressortissants résidant à l'étranger

Etats	
ALGERIE	3 services de l'ONACVG
MAROC	
TUNISIE	
Bénin	11ONAC africains conventionnés
Centrafrique	
Congo	
Cote d'Ivoire	
Djibouti	
Gabon	
Madagascar	
Mauritanie	
Niger	
Sénégal	
Tchad	
Argentine	25 états comptant un nombre significatif de ressortissants
Belgique	
Brésil	
Cambodge	
Canada	
Chili	
Colombie	
Espagne	
Etats-Unis	
Grande Bretagne	
Israël	
Italie	
Liban	
Pays-Bas	
Portugal	
Suisse	
Uruguay	
Vanuatu	
Vietnam	
Burkina faso	
Cameroun	
Guinée	
Mali	
Togo	
Pondichéry	
Allemagne	5
LITUANIE	
POLOGNE	
REP TCHEQUE	
THAILANDE	

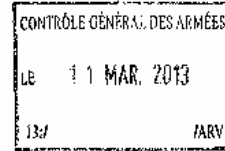
PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1	Lettre de mission	91
PIÈCE JOINTE 2	Les missions des services départementaux.....	94
PIÈCE JOINTE 3	Circuit d'instruction d'une PMI	96
PIÈCE JOINTE 4	Délai de liquidation d'une PMI en 2011	97
PIÈCE JOINTE 5	Indicateur de délai de liquidation d'une PMI.....	98
PIÈCE JOINTE 6	Analyse des délais de traitement d'une PMI par la SDP	99
PIÈCE JOINTE 7	Indicateur de productivité SMG	100
PIÈCE JOINTE 8	Pôles de liquidation des retraites du combattant.....	101
PIÈCE JOINTE 9	Statistiques retraite du combattant.....	102
PIÈCE JOINTE 10	Modèle de PV action de solidarité.....	103
PIÈCE JOINTE 11	Décision du 19 septembre 1999.....	104
PIÈCE JOINTE 12	Fiche de présentation des principales caractéristiques des ERP... ..	106
PIÈCE JOINTE 13	Budgets des ERP exécutés de 2010 à 2012.....	107
PIÈCE JOINTE 14	Effectifs des ERP hors vacataires et vacataires.....	108
PIÈCE JOINTE 15	Caractéristiques des EHPAD	110
PIÈCE JOINTE 16	Budget exécuté des EHPAD 2010 2011 2012	111
PIÈCE JOINTE 17	Population accueillie dans les EHPAD.....	112
PIÈCE JOINTE 18	Effectifs des EHPAD hors vacataires et vacataires.....	113
PIÈCE JOINTE 19	Comparaison des prix de journée des EHPAD avec le réseau labellisé Bleuets de France	115
PIÈCE JOINTE 20	Extrait de la revue Géroscopie d'avril 2013 « le top 20 des groupes privés non lucratifs ».....	116
PIÈCE JOINTE 21	Historique des résultats cumulés des budgets annexes ERP et EHPAD	117
PIÈCE JOINTE 22	Note interne ONAC-VG concernant les frais de gestion applicables aux établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG	118
PIÈCE JOINTE 23	Etude de l'impact des cotisations patronales pour pensions civiles depuis 2006	123
PIÈCE JOINTE 24	Cession des établissements sociaux gérés par l'ONAC-VG (analyse juridique)	124
PIÈCE JOINTE 25	Mesures en faveur des Harkis 1995 - 2002.....	133
PIÈCE JOINTE 26	Mesures en faveur des Harkis 2003 - 2012.....	134
PIÈCE JOINTE 27	Questionnaire au Préfet.....	135
PIÈCE JOINTE 28	Bourses (aides à la formation scolaire et universitaire).....	138
PIÈCE JOINTE 29	Formation professionnelle qualifiante.....	140

PIÈCE JOINTE 30	Stages automobiles	142
PIÈCE JOINTE 31	Carte cellules accompagnement vers l'emploi (conventions).....	144
PIÈCE JOINTE 32	Autres projets économiques et sociaux (contrats de développement).....	146
PIÈCE JOINTE 33	Subventions aux associations	147

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission



VOLET	INFO
1. Appel à CV	X
2. Secrétariat Général	X
3. Chef de cabinet	
4. Groupe PSE	
IS	
PRB	X
SA	
5. Chef USC	
6. BSH	
7. DSI	
8. DSI	
9. DAC	X
10. PRC	
11. CMI	
12. Affaires Sociales	
13. CONTRÔLEURS	X
14. SPINOPS	
15. SCAN	X

N° 02141 /DEF/CAB
Paris, le 08 MARS 2013

NOTE

à l'attention de

Madame la Chef du service
de l'inspection générale des finances,

Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales,

Monsieur le Chef du contrôle général des armées

OBJET : Demande de mission conjointe sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants.

Lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012, il a été décidé d'évaluer l'optimisation de la gestion des prestations de toute nature en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants.

Au terme de la réforme de l'administration au service des anciens combattants, décidée le 12 décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques et achevée en 2011, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense a été supprimée. Ses missions ont été transférées vers les autres directions et services de la Défense et l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG).

Dès lors, les missions de cet établissement public placé sous la tutelle du ministre de la défense ont été accrues : il s'est vu confier notamment la délivrance de cartes et titres de combattant et victime de guerre, l'instruction des dossiers de retraite du combattant, ainsi que l'entretien et la valorisation des sépultures de guerre et des lieux de mémoire relevant du ministère de la défense. Il est également devenu le point unique d'accueil de proximité, sur le territoire national et en Afrique du nord, pour faciliter l'accès à l'ensemble des droits liés au statut de ressortissant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2013, signé le 10 février 2009 par le ministre de la défense et le secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants, et approuvé par le ministre chargé du budget prévoyait également le transfert de la gestion des établissements médico-sociaux (maisons de retraite et écoles de reconversion professionnelle), gérés par l'ONAC-VG en budgets annexes depuis 2006, à une fondation ad hoc.

En effet, le public accueilli par ces établissements n'est plus que marginalement constitué de ressortissants de l'ONAC-VG. En outre, les établissements médico-sociaux ne bénéficient pas de financements du ministère de la défense, mais de produits de tarification dont le montant est fixé par les agences régionales de santé et les conseils généraux. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé à plusieurs reprises que leur gestion soit confiée à d'autres organismes.

Malgré les efforts conjugués de l'Office et de sa tutelle, cet objectif du COM n'a pas pu être mené à bien et la dégradation croissante de l'équilibre financier de la plupart de ces structures, sans perspective réaliste d'amélioration à court ou moyen terme, qui plus est associée à la nécessité d'investissements lourds, rend indispensable la définition de nouvelles orientations.

C'est dans ce contexte qu'il vous est demandé, au-delà des constats déjà effectués¹ qu'il conviendra d'actualiser et de compléter si nécessaire, de déterminer des perspectives concrètes pour le devenir de chaque établissement, tenant compte de sa situation et de son environnement propres. Pour être rapidement opérationnelles, vos propositions devront être accompagnées de la description précise des procédures à mettre en œuvre, ainsi que d'une évaluation des coûts qui y seront associés.

Par ailleurs, il vous est demandé d'évaluer les conditions d'exécution de l'ensemble des prestations au profit des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, indépendamment du département ministériel et de l'organisme concerné, en tenant compte également des dépenses fiscales auxquelles elles ont droit.

Enfin, vous ferez des propositions concrètes visant à rationaliser et simplifier les structures existantes couvrant en faveur des harkis, des rapatriés et de leurs ayants-droit, en lien avec l'ONAC-VG.

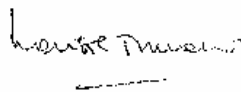
En raison des délais d'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Office pour la période 2014-2018, vous voudrez bien communiquer vos premières conclusions avant le prochain comité interministériel de modernisation de l'action publique de mars 2013, et votre rapport définitif en juin 2013.

¹ Pour les plus récents :
- Rapport CGA du 12 octobre 2010 sur les ERP de l'ONAC-VG.
- Diagnostic de gestion du 6 octobre 2011 relatif à la viabilité économique et financière des ERP de l'ONAC-VG.
- Rapport CGA du 6 juillet 2012 sur l'ONAC-VG.

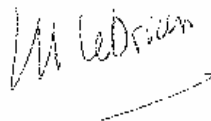
Le Ministre de l'économie et des finances,
Pierre MOSCOVICI



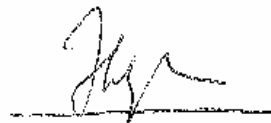
La Ministre des affaires sociales et de la santé,
Marisol TOURAINÉ



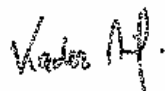
Le Ministre de la défense,
Jean-Yves LE DRIAN



Le Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie
et des finances, chargé du Budget,
Jérôme CAHUZAC



Le Ministre délégué auprès du Ministre de la défense,
chargé des anciens combattants,
Kader ARIF



PIÈCE JOINTE 2

Les missions des services départementaux

Elles se déclinent aujourd'hui autour des pôles suivants :

La gestion de droits accordés par l'Etat aux ACVG :

Missions liées à la reconnaissance et à la réparation

Cartes du combattant : les services renseignent les demandeurs, saisissent leur dossier dans KAPTA et les instruisent (sauf les dossiers OPEX qui sont transmis à la DG). Seuls certains services instruisent les cartes OPEX.

Titre de Reconnaissance de la Nation : idem

Titres spécifiques au second conflit mondial

Droits annexes

Retraites du combattant : il s'agit de la certification que les intéressés détiennent la carte du combattant. Seuls les 5 services pôles « retraite » instruisent et liquident les retraites

Cartes d'invalidité

Allocations en faveur des harkis : il s'agit de l'instruction des allocations de reconnaissance et des aides spécifiques aux conjoints survivants, missions effectuées par les services pour le compte des préfetures conformément à une instruction interministérielle cosignée par l'ONAC-VG en 2002.

Cartes de veuves, de pupilles, de veuves de guerre et d'orphelins

Instruction des demandes d'emplois réservés des publics prioritaires définis par la loi : dont les enfants de harkis. Il s'agit de recevoir les candidats en entretien individuel pour établir un bilan de compétence et rédiger un passeport professionnel résumant leurs formations et expériences professionnelles et arrêtant des orientations vers des listes d'aptitude aux emplois réservés.

Instruction des demandes de cartes européennes de stationnement et établissement des décisions et cartes (signées par les préfets)

Missions liées à la solidarité

Aides, participations financières, secours aux ressortissants et prêts

Accueil et assistance administrative

Visites à domicile et permanences

Visites en maisons de retraite

Colis de douceur

Gestion des pupilles de la Nation

Participation aux instances (CASU, CODERPA...)

Le partenariat avec le monde associatif :

Conseil départemental : présidés par les préfets, les services en assurent la préparation, le secrétariat et l'exécution des délibérations.

Commissions Mémoire et Solidarité : présidées par un vice-président du conseil départemental représentant le monde combattant, les services en assurent la préparation, le secrétariat et l'exécution.

Commission d'attribution du diplôme de porte-drapeau et subventions

Participation aux congrès et assemblées générales associatifs

Participation à des initiatives associatives

Présentation de dossiers de décorations au Préfet

Organisation des collectes du Bleu de France

Gestion de l'annuaire et du calendrier des manifestations des associations

La Mémoire :

La déclinaison des grands axes de la politique nationale définie par la DMPA (notamment promotion et présentation des expositions réalisées par la DMPA)

Des actions pédagogiques et culturelles, notamment le concours national de la résistance et de la déportation et le concours des petits artistes de la mémoire.

La gestion des porte-drapeaux

Des actions dans le cadre de la promotion du Bleuets de France

L'implication dans le recueil et la préservation des archives

L'animation des cérémonies patriotiques

Les recherches historiques et généalogiques

La reconversion professionnelle :

Des travailleurs handicapés

Des militaires à l'issue de leur engagement

Des ressortissants de l'ONAC-VG

Des enfants de harkis

Les services préparent les dossiers donnent un avis technique et transmettent les demandes à la direction générale.

L'hébergement :

Au sein du réseau des maisons de retraite de l'ONAC-VG

Au sein du réseau des maisons de retraite labellisées Bleuets de France

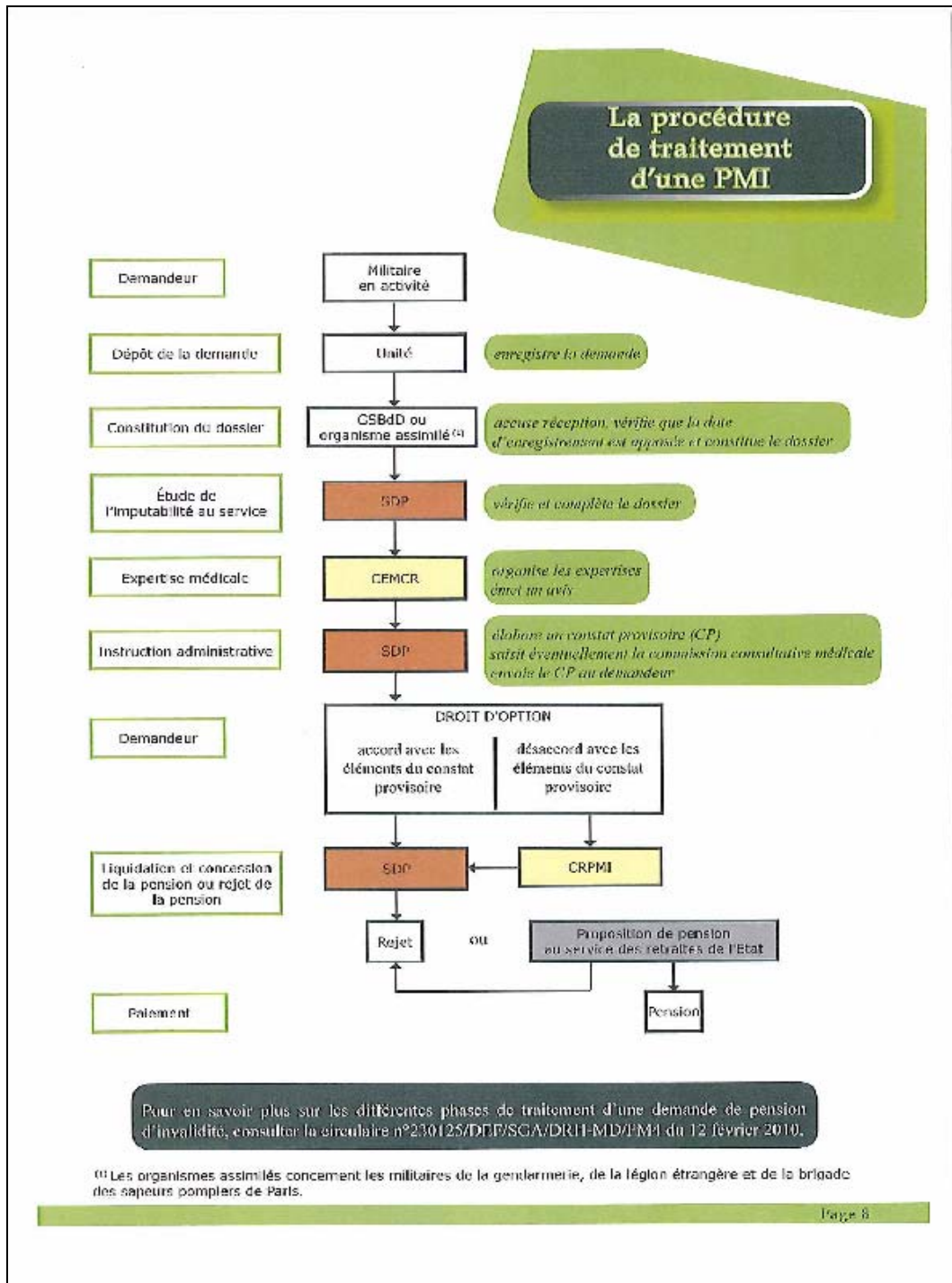
Les services sont chargés de labelliser des maisons de retraite dans leurs départements.

Par ailleurs, les services départementaux, en tant que services de proximité, sont chargés d'accueillir, de renseigner les ressortissants en matière de pensions militaires d'invalidité, de soins médicaux gratuits et d'appareillage. Ils transmettent les dossiers ou demandes des intéressés, respectivement à la sous direction des pensions de la DRH-MD du ministère de la défense, à la caisse nationale militaire de sécurité sociale ou au service de santé des armées.

Source : ONAC-VG

PIÈCE JOINTE 3

Circuit d'instruction d'une PMI



PIÈCE JOINTE 4

Délai de liquidation d'une PMI en 2011

TABLEAU de CALCUL DES DELAIS MILITAIRES DE CARRIERE 1ère INSTANCE
Tous dossiers terminés en 2011

		Délai 1	Délai 2	Délai 3	Délai 4	Délai 5	Délai 6	Délai 7	Prévision 2011	Réalisation 2011	Prévision	
		Délai date d'ouverture des droits - date de réception à la SDP	Délai date de réception à la SDP - date de transmission au CEM/CR	Délai date de transmission au CEM/CR - délai date d'envoi de l'option	Délai date d'envoi de l'option - date de retour de l'option	Délai date de retour de l'option - date d'envoi au CEM/CR	Délai date d'envoi au CEM/CR - date de retour du CEM/CR	Délai date retour du CEM/CR - date de notification de la décision	Délai moyen global	Délai moyen global	2012	2013
Dossiers ouverts par les DIAC et clôturés par la SDP	Nombre moyen de jours	328	112	178	25	17	170	15		580		
	Nombre de dossiers	1283	348	280	619	124	153	1283				
Dossiers ouverts et clôturés par la SDP	Nombre moyen de jours	96	110	120	23	8	30	12		351		
	Nombre de dossiers	281	180	141	153	34	33	281				
TOTAL	Nombre moyen de jours	286	111	159	25	15	145	14	400	539	500	350
	Nombre de dossiers	1564	528	421	772	158	186	1564				

DIAC : Direction interdépartementale des anciens combattants
SDP : Sous-direction des pensions
CEM/CR : Centres d'expertises médicales et de commissions de réforme

Source : DRH-MD/SDP

PIÈCE JOINTE 5

Indicateur de délai de liquidation d'une PMI

48

PLF 2013

Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

Programme n° 169 OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF n° 1 : Liquider les dossiers avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles

L'objectif fixé porte sur le délai d'instruction des dossiers de pension militaire d'invalidité et vise à l'amélioration continue de la qualité du service rendu. Cet objectif est désormais porté par la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

Pendant la période du transfert d'activité des 18 directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) vers la sous-direction des pensions de la DRH-MD (SDP), de 2010 à 2011, une dégradation significative de l'indicateur a été enregistrée, dont les effets se feront encore sentir en 2013. En effet, le processus de fermeture des DIAC ainsi que la transmission des dossiers en cours à la SDP, ont augmenté les délais d'instruction. Ce n'est que d'ici la fin du premier semestre 2013 que leur traitement pourra être achevé.

Dès lors, la SDP se fixe une cible à 350 jours pour les dossiers qu'elle aura ouverts, tout en résorbant d'ici le 1^{er} juillet 2013 le stock de dossiers issu des DIAC. De fait, la SDP a désormais la maîtrise totale du processus et met en œuvre les dispositions nécessaires pour optimiser le temps de traitement des dossiers, en s'appuyant notamment sur une démarche d'uniformisation des méthodes de travail et des procédures de traitement des dossiers.

La SDP s'est engagée dans une démarche qualité qui a conduit à examiner puis valider chacune des étapes des processus de traitement des PMI, garantissant ainsi sa totale efficacité et la définition de temps de traitement optimal. Une procédure de certification devrait aboutir courant 2013.

INDICATEUR 1.1 : Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité

(du point de vue de l'utilisateur)

Indicateur de la mission

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité	Jours	431	539	380	400	350	340

Prévisions méthodologiques

Indicateur PLF 2012 conservé au PLF 2013.

Cet indicateur permet de mesurer le délai moyen de réponse à une demande de pension, positive ou négative. La mesure des délais est effectuée sur les seules demandes initiales des pensions d'invalidité déposées par les militaires de carrière. Ceux-ci constituent la part la plus importante des demandeurs, ce qui permet de réaliser la mesure sur un périmètre suffisamment large et homogène pour obtenir un résultat représentatif. La mesure est effectuée chaque semestre et consolidée annuellement.

Sources des données : DRH-MD/SDP.

- Le numérateur donne la durée totale des délais de traitement des dossiers clos dans l'année. Le délai de traitement d'un dossier est le temps écoulé entre le dépôt de la demande auprès des services dont relève le demandeur jusqu'à la notification de la décision finale (concession ou rejet) ;
- le dénominateur donne le nombre total de dossiers de militaires de carrière clos dans l'année.

La prévision 2013 a été calculée sur la base de données provenant de DRH-MD/SDP.

Source : PAP 2013

PIÈCE JOINTE 6

Analyse des délais de traitement d'une PMI par la SDP

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Peut-on traiter un dossier PMI en 365 jours ?

Phases	Acteurs	Délai moyen 2012	Délais améliorés	
			Si rejet	Si aggravation
Transmission de la demande	Gestionnaire	61	61	61
Constitution du dossier	SDP/Gestionnaire	145	80	80
Étude médicale CEM-CR	SDP	60	15 Conseil médical	15
Expertise médecin désigné	Expert	60		
Avis commission consultative médicale	CCM	65		
Étude administrative du dossier	SDP	25	25	25
Réponse au constat provisoire	Demandeur	33		33
Commission de réforme	SDP	55		55
Liquidation ou rejet de la pension	SDP	25		10
Décision SRE	SRE	17		17
Notification	SDP	18		10

180 306

■ Délai non imputable à la SDP

16

PIÈCE JOINTE 7

Indicateur de productivité SMG

PLF 2013

49

Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE | Programme n° 169

OBJECTIF n° 2 : Régler les prestations de soins médicaux gratuits avec la meilleure efficacité possible

L'objectif portant sur le règlement des prestations de soins médicaux gratuits dont bénéficient les pensionnés est, depuis le 1^{er} janvier 2011, porté par la DRH-MD, en lien avec la CNMSS. L'objectif de performance consiste à améliorer la qualité du service. Il est mesuré par un indicateur relatif au nombre de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent.

La CNMSS est désormais le seul organisme en France à régler les prestations de soins médicaux gratuits.

Le nombre de dossiers traités par agent depuis 2011 s'est nettement amélioré (+ 21,4 % par rapport à 2010). Il devrait encore s'accroître dans les années à venir pour les motifs suivants :

- le fichier national des bénéficiaires de soins médicaux gratuits, que la CNMSS constitue depuis 2010 parallèlement à la liquidation des dossiers et dont l'absence ralentit la productivité de ce secteur, sera devenu opérationnel (90 % à 95 % des bénéficiaires de soins devraient être identifiés fin 2012) ;
- la dématérialisation des dossiers de remboursement de soins médicaux gratuits initiée s'est accélérée depuis la fin 2011 via SESAM Vitale ;
- l'actuel carnet de soins médicaux gratuits utilisé par les pensionnés est progressivement remplacé par une feuille de soins classique adaptée à ce type d'actes, pratique mise en œuvre spontanément dès la reprise de l'activité par la caisse ;
- la déflation des effectifs traitants au sein du département des soins médicaux gratuits de la CNMSS (-15 agents entre 2012 et 2016 sur les 60 emplois transférés lors de la réforme) participe également à la hausse de la productivité.

L'objectif ambitieux de 18 000 dossiers par agent devrait pouvoir être atteint dès 2013.

INDICATEUR 2.1 : Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent	Nombre	13 618	16 538	16 000	17 000	18 000	18 000

Prévisions méthodologiques

Indicateur PLF 2012 conservé au PLF 2013.

L'indicateur est mesuré chaque trimestre et consolidé annuellement.

Sources des données : CNMSS (Caisse nationale militaire de sécurité sociale) à compter de 2011.

- Le numérateur donne le nombre de dossiers traités dans l'année. Il s'agit de mises en paiement concrétisées par la saisie d'un volet de soins médicaux gratuits. Compte tenu de la diversité des dossiers traités, certaines données de bases sont affectées de coefficients (saisie d'un volet simple = 1 dossier, entente préalable = 12 dossiers, cures thermales = 6 dossiers) ;
- le dénominateur donne l'effectif en équivalents temps plein présents des agents (ETP) de catégorie B et C directement affectés au règlement des dossiers de soins médicaux gratuits.

OBJECTIF n° 3 : Fournir les prestations de l'ONAC au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible

L'objectif de performance fixé à l'ONAC-VG est de concilier maîtrise des coûts et amélioration de la qualité. Il s'agit de contrôler les coûts de gestion de l'action sociale et de l'instruction des dossiers de cartes et titres en maintenant les effectifs au niveau utile compte tenu des variations de la charge de travail, tout en améliorant la qualité du service.

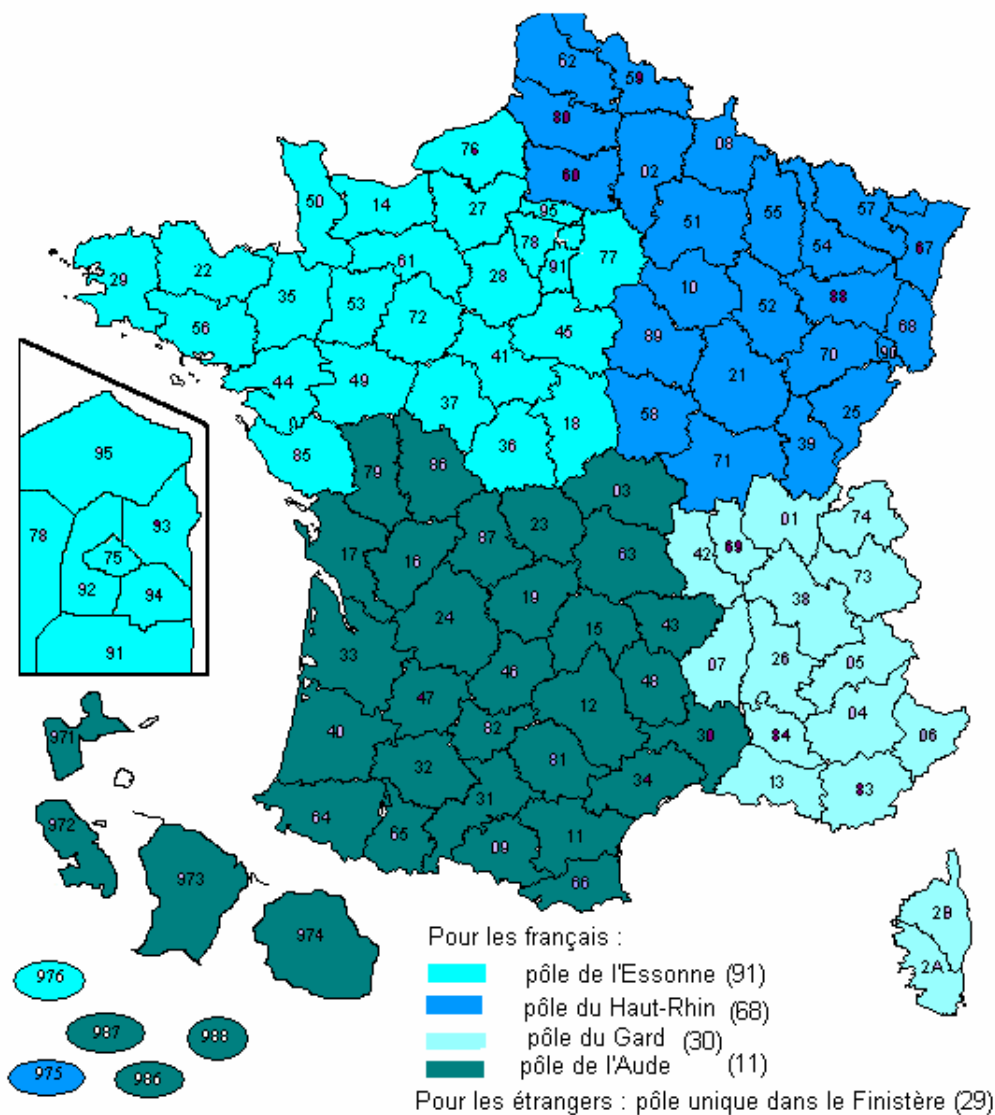
Le coût de l'acte de solidarité est obtenu grâce à la maîtrise des effectifs affectés à la mission Solidarité, compte tenu de l'augmentation des demandes d'aide et la rationalisation du traitement des dossiers d'allocation différentielle en faveur de conjoints survivants. Il augmente sous l'effet conjugué de l'accroissement du taux de cotisation employeur pour les pensions civiles et du GVT sans pouvoir être entièrement compensé par des économies supplémentaires sur les dépenses de fonctionnement.

Source : PAP 2013

PIÈCE JOINTE 8

Pôles de liquidation des retraites du combattant

Annexe B Répartition des zones de compétence des pôles retraite de l'ONACVG



PIÈCE JOINTE 9

Statistiques retraite du combattant

Détail du calcul de l'indicateur LOLF complémentaire relatif à la retraite du combattant pour 2011

	dossiers liquidés	dossiers en instance ayant fait l'objet d'un traitement partiel par le pôle en 2011 (contrôle de la complétude du dossier, recherche dedoublon avec des retraites déjà liquidées,...)	dossiers traités dans l'année n'ayant pas abouti à une attribution de retraite (rejets, irrecevabilité,...)	Dossiers traités à comptabiliser dans le calcul de l'indicateur	ETP	temps de travail effectif sur la retraite (en mois)	ETPT	Nombre de dossiers par ETPT
SD11	849	85		891,5	0,5	10	0,4167	2139,6
SD30	909	99		958,5	0,5	10	0,4167	2300,4
SD68	740	65		772,5	0,5	10	0,4167	1854
SD91	1039	102		1090	0,6	10	0,5	2180
SD29	7331		8370	11516	2,5	6	1,25	9212,8
TOTAL	10868	351	8370	15228,5			3	5076

pondération à 0,5 car le traitement n'a été que partiel en 2011

Source : ONAC-VG /DRR

PIÈCE JOINTE 10

Modèle de PV action de solidarité

AIDES EN ESPECES ET EN NATURE AUX A.C.V.G.

SD30

A PAYER

N°	Tiers titulaire (1)	âge	qualité (2)	Réal disponible (3)	Motif et nature de la demande (4)	Type (5)	Compte budgétaire	Code analytique	montant de l'aide	Tiers payé (7)	Nom de la banque	BIC (8 à 11 caractères)	IBAN (27 caractères commençant toujours par FR)							DATE PV
													4	4	4	4	4	4	3	
24	Mme X	51	PN/OG maj	361,00 €	Frais médicaux	FM	657-20-000	S420	500,00 €	Mme X	Caisse d'Epargne	CEPAFRPP3 48	FR76	1348	5008	0004	2142	3593	072	21-mars
25	Chèques de service 92234 GENNEVILLIERS CEDEX		Tous ressortis sants		Achat chèques de service	S	657-20-000	S510	3 900,00 €	LE CHEQUE DEJEUNER - CCR- VIRT CLTS 92234 GENNEVILLIERS CEDEX	Crédit Coopératif	CCOPFRPPX XX	FR76	4255	9000	1021	0014	7080	265	21-mars
26	Chèques de service 92234 GENNEVILLIERS CEDEX		Tous ressortis sants		Frais prestations	S	657-20-000	S510	80,51 €	LE CHEQUE DEJEUNER - CCR- VIRT CLTS 27 - 29 avenue des Louvresses 92234 GENNEVILLIERS CEDEX	Crédit Coopératif	CCOPFRPPX XX	FR76	4255	9000	1021	0014	7080	265	21-mars

PIÈCE JOINTE 11

Décision du 19 septembre 1999

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Copie

17. SEP. 1999

→ P. Hurlot
J. Guichard

Secrétariat d'État à la Défense
chargé des Anciens Combattants

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 19 SEP 1999

DIR/CAB/SL/FGM² 9904

*Collé en =
Dossier de transfert
des associations d'anciens combattants
pour le droit d'ester en justice*

*Op. Guichard
J. Hurlot
J. Guichard
J. Guichard*

RELEVÉ DE DECISIONS
à
Destinataires in fine

Objet : Transferts d'activités.

Le 14 septembre 1999 à 6 heures 45 une réunion s'est tenue, sous la présidence de Monsieur BARCELLINI et en présence de Mme TOUSSAINT, M. DEHAN, M. GUIZARD, Mme HURLOT et Mme LEROY, pour procéder au règlement des questions de transferts d'activités entre :

- l'office national des anciens combattants (O.N.A.C.) et le bureau du cabinet (B.D.C.)
- le cabinet et l'O.N.A.C.,
- le cabinet et le B.D.C.,

I - Transfert d'activités de l'office national des anciens combattants vers le bureau du cabinet.

1) dossiers des associations d'anciens combattants pour le droit d'ester en justice :

- * il a été décidé de ne pas modifier les textes mettant en oeuvre la procédure d'agrément.
- * seule la circulaire d'application sera refaite, pour informer les associations du lieu où elles doivent désormais adresser leurs demandes : B.D.C., 37, rue de Bellechasse.
- * Mme LEROY est chargée de la rédiger. *pour la note*

37, rue de Bellechasse - 75007 PARIS 07 SP - Tél. : 01 44 42 10 06 - Télécopie : 01 44 42 13 41

2) attribution du diplôme d'honneur de porte-drapeau :

* l'instruction des dossiers est effectuée par les services départementaux de l'O.N.A.C. Celle-ci reste inchangée. La décision d'attribution ou de rejet jusqu'alors prise par les services centraux de l'O.N.A.C. est désormais établie par le B.D.C., section des décorations.

* les textes de base ne seront pas modifiés. Comme précédemment seules les circulaires d'application seront refaites : l'une à destination des préfets, l'autre des ambassades pour les informer du changement d'organisme de tutelle : B.D.C. au lieu de l'O.N.A.C.

* Mme LEROY est chargée de les rédiger. *pour le ser O.J. d'ordre*

* Il sera en outre étudiée la création éventuelle d'une carte de porte-drapeau.

II - Transferts d'activités du cabinet vers l'O.N.A.C.

1) Attribution de secours aux particuliers :

* Il s'agit de secours actuellement imputés sur le budget du secrétariat d'Etat, chapitre 46-04, article 10 pour un montant global de 200 000 F. Ces crédits, déconcentrés depuis 1989 sont délégués annuellement par le cabinet aux directions interdépartementales (D.I.).

* les crédits seront transférés, dès le budget 2000, à l'O.N.A.C. sur le chapitre 46-51. Le mode de gestion en reste cependant inchangé pour l'année 2000 ; c'est l'O.N.A.C. qui enverra les crédits aux D.I. En 2001 la gestion sera entièrement assurée par l'O.N.A.C.

* la circulaire d'application aux D.I. et aux préfets sera modifiée par Madame TOUSSAINT. *- texte à rédiger pour le 9er octobre*

2) Attribution des subventions aux O.N.A.C. des pays d'Afrique noire :

* Il s'agit des subventions actuellement imputées sur le budget du secrétariat d'Etat, chapitre 46-04, article 50, pour un montant global de 850 000 F., attribuées directement par le cabinet aux O.N.A.C. d'Afrique noire.

.....

PIÈCE JOINTE 13

Budgets des ERP exécutés de 2010 à 2012

BUDGET EXECUTE DES ERP 2010 / 2011 / 2012												
TOTAL ERP												
N° des postes	Intitulés des postes de charges	N° des postes				Intitulés des postes de recettes	N° des postes					
		conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012		conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	recette 2012		
60	Achats					70	Ventes produits, prestations services, marchandises					
600	Achats	2 321 521,75	2 107 889,57	2 783 049	2 187 278,31	706	Prestations de service	72 838,47	146 194,30	419 147	81 660,6	
61	Services extérieurs					707	Ventes de marchandises	0,00	0,00	0	0,00	
611	Sous-traitance générale	8 211,94	8 346,34	13 796	6 818,00	708	Produits des act. annexes	429 040,71	409 341,36	333 085	415 771,6	
612	Créatifs-bas	13 765,30	13 765,30	14 000	13 766,50							
613	Laboratoires	190 980,86	228 928,76	214 125	199 104,78							
614	Charges soc. & copar.	106,00	0,00	280	0,00							
615	Travaux	935 876,32	632 477,31	1 159 690	606 742,51							
616	Assurances	100 963,26	108 501,82	112 798	112 871,71							
617	Etudes	18 270,03	887,70	28 070	1 285,88							
618	Documentation	107 873,28	104 928,88	94 530	95 529,19							
62	Autres services extérieurs											
621	Personnel extérieur	28 012,76	114 230,64	241 910	205 777,13							
622	Honoraires	99 061,31	106 194,72	169 940	136 457,50							
623	Publicité, publications et relations publiques	49 166,48	39 144,25	96 207	31 295,74							
624	Transport adm.	8 795,33	18 209,56	21 480	5 229,20							
625	Déplacements, missions...	83 187,29	103 628,77	141 501	110 095,93							
626	Postes et Télécoms	133 694,61	128 782,65	134 620	113 284,77							
627	Services bancaires	0,00	192,84	0	63,00							
628	Divers	3 128 677,32	3 101 856,48	3 346 745	3 197 751,62							
63	Impôts, taxes et versements assimilés											
631	Impôts, sur rém. (Impôts)	1 261 647,50	942 699,00	1 273 779	1 236 003,31							
632	Impôts, sur rém. (Autres)	227 363,89	237 804,41	240 730	242 879,78							
633	Autres impôts	32 598,76	38 528,88	27 800	32 450,96							
64	Charges de personnel											
641	Administration du personnel non médical	13 187 234,56	13 298 897,65	14 064 632	13 739 452,91							
642	Rémunération de personnel médical	43 233,27	39 381,84	128 809	33 508,40							
643	Charges Soc.	7 725 123,57	7 832 552,06	8 821 933	8 278 449,84							
644	Pensions familiales	0,00	0,00	0	0,00							
645	Autres charges sociales	183 438,42	119 897,18	187 865	210 593,69							
646	Autres charges de personnel	110 284,94	59 289,76	119 960	79 797,00							
65	Autres charges de gestion courantes											
651	Indemnités	1 847,98	5 477,75	5 500	1 943,00							
652	Charges sur véhicules et carburants	1 117,84	1 020,70	14 293	917,16							
653	Quotient parts de l'achat de jouets et courses	0,00	0,00	6 894	0,00							
654	Subventions et contributions sur les sites	0,00	0,00	600	0,00							
655	Autres charges de gestion	1 488 907,43	853 841,44	1 586 645	1 467 009,74							
66	Charges financières											
661	Charges d'intérêt	0,00	0,00	0	0,00							
67	Charges exceptionnelles											
671	Autres charges excep.	188,88	887,11	37 120	8 419,52							
672	Autres charges excep.	78 894,65	370 290,55	113 600	120 790,17							
673	Autres charges excep.	0,00	683,30	5 000	0,00							
674	Autres charges excep.	0,00	0,00	1 000	0,00							
68	Dotations aux amortissements et provisions											
681	Dotations aux amortissements et provisions	1 842 000,88	1 864 097,98	1 825 880	1 844 264,42							
682	Dotations aux amortissements et provisions	717 896,38	663 681,58	663 838	819 600,19							
683	Dotations aux amortissements et provisions	0,00	0,00	0	0,00							
684	Dotations aux amortissements et provisions	0,00	0,00	0	0,00							
69	Impôts sur les bénéfices et assimilés											
691	Impôts sur les bénéfices et assimilés	0,00	0,00	0	0,00							
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)		34 124 982,89	33 236 476,55	37 627 893	34 918 422,08	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)		34 384 080,75	32 780 449,91	34 181 825	34 814 491,87	

N° des postes	Intitulés des postes de charges	N° des postes				Intitulés des postes de recettes	N° des postes				
		conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012		conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012	
60	Achats	2 321 522	2 107 870	2 783 049	2 187 278	70	Ventes produits, prestations services, marchandises	501 876	864 536	782 212	497 422
61	Services extérieurs	1 378 457	1 053 618	1 638 265	1 035 127	72	Production immobilière	0	0	0	33 274
62	Autres services extérieurs	3 536 495	3 007 230	4 110 113	3 799 528	73	Dotations et produits de liquidation	31 951 903	30 652 869	30 848 147	32 129 276
63	Impôts, taxes et versements assimilés	1 521 609	1 219 988	1 542 389	1 511 338	74	Subventions d'exploitation	526 202	449 814	649 650	408 675
64	Charges de personnel	21 239 312	21 448 018	23 294 068	22 341 502	75	Autres produits de gestion courants	302 705	331 301	783 418	287 704
65	Autres charges de gestion courantes	1 491 673	850 140	1 613 530	1 469 869	76	Produits financiers	0	0	0	0
66	Charges financières	0,00	0,00	0	0,00	77	Produits exceptionnels	224 394	182 947	544 179	407 887
67	Charges exceptionnelles	79 054	371 841	156 782	129 212	78	Reprises sur amortissements et provisions	617 108	708 868	604 219	672 685
68	Dotations aux amortissements et provisions	2 959 870	2 627 780	2 489 718	2 453 865	79	Transferts de charges d'exploitation	0,00	0,00	0	197 670
69	Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0,00						
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)		34 124 983	33 236 477	37 627 893	34 918 422	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)		34 384 081	32 780 450	34 181 825	34 814 492

Compte de résultat prévisionnel												
DEPENSES	conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012	RECETTES	conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012			
CHARGES DE PERSONNEL (Groupe fonctionnel 28)	22 859 397,23	22 848 917,28	25 210 128	24 182 919,56	PRODUITS DE LA TARIFFICATION	31 951 903,05	30 552 869,33	30 848 147	32 129 276,10			
CHARGES DE FONCTIONNEMENT (Groupe fonctionnel 16)	5 893 988,55	5 461 875,21	6 441 201	5 590 432,94	AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	1 390 706,89	1 338 650,00	2 166 880	1 207 074,99			
CHARGES DE STRUCTURE (Groupe fonctionnel 26)	5 576 597,20	4 926 684,08	5 978 854	5 156 059,59	PRODUITS FINANCIERS ET NON ENCAISSABLES	1 041 471,65	891 813,50	1 148 396	1 276 141,69			
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	34 124 982,98	33 236 476,55	37 627 893	34 918 422,08	TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	34 384 080,75	32 780 449,91	34 181 825	34 814 491,87			
AMORCEMENT DES RESERVES (4) - (2) - (1)	259 097,76	0,00	0	0,00	PRELEVEMENT SUR LES RESERVES (4) - (1) - (2)	0,00	486 026,64	3 486 069	303 830,21			
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT PRELEVEMENTS (2) - (1) - (2) - (4) - (1)	34 384 080,75	33 236 476,55	37 627 893	34 918 422,08	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT PRELEVEMENTS (2) - (1) - (2) - (4) - (1) - (2)	34 384 080,75	33 236 476,55	37 627 893	34 918 422,08			

Tableau de financement abrégé prévisionnel												
REPL/COM	conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012	RE/SOUCES	conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012			
INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT	0,00	0,00	1 864 859	0,00	CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	1 828 082,99	1 287 875,27	0	1 347 406,15			
Investissements	1 723 126,49	1 051 911,49	3 006 872	1 673 717,45	Subventions d'investissement (C 131 et 135)	272 217,85	88 787,17	534 551	94 830,36			
					Autres ressources	2 800,00	82,16	208 746	3 717,17			
TOTAL DES REPL/COM	1 723 126,49	1 051 911,49	4 673 524	1 673 717,45	PRELEVEMENTS (CEN, C 1)	2 202 760,79	1 346 684,30	733 296	1 435 563,71			
APPORT AU FONDS DE ROULAGE (2) - (3) - (4)	479 554,30	294 785,10	0	0,00	PRELEVEMENT SUR LE FONDS DE ROULAGE (2) - (3) - (4)	0,00	0,00	1 949 298	237 783,78			

Calcul de la capacité d'autofinancement (CAF)				
	conseil 2010	conseil 2011	DM2 2012	conseil 2012
RESULTEAT DE FONCTIONNEMENT (2) - (1)	259 097,76	-498 286,94	-3 486 069	-303 830,21
+ dotations aux amortissements et provisions (C 68)	2 559 870,29	2 527 779,94	2 459 718	2 453 364,61
- reprises sur amortissements et provisions (C 78)	-617 108,30	-708 868,38	-604 219	-672 684,64
+ neutralisation des amortissements (C 77)	0,00	0,00	0	0,00
= quote-part des subventions d'investissement rapportées au compte de résultat (C 77)	-71 296,76	-105 642,49	-86 483	-138 166,81
+ valeur nette comptable des éléments d'actif cédés	0,00	663,39	5 000	0,00
- produits de cession d'éléments d'actifs (C 77)	-2 800,00	-82,16	-3 900	-1 616,80
= CAF (**)	1 928 082,99	1 257 875,27	-1 064 959	1 347 406,15

PIÈCE JOINTE 14

Effectifs des ERP hors vacataires et vacataires

Effectifs (hors vacataires) dans les écoles de reconversion de l'ONACVG

Etablissement	au 01/01/2008			au 01/01/2009			au 01/01/2010			au 01/01/2011			au 01/01/2012		
	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré
	ERP BORDEAUX	46	44,11	44,17	47	46	46,06	46	44,01	44,07	48	46,01	46,07	48	46,2
ERP LIMOGES	43	39,9	41,41	39	38	38,08	48	42,84	42,9	47	41,44	41,44	43	38,55	39,55
ERP LYON	35	34,2	34,32	39	36,84	36,96	38	35,64	35,6	38	36,34	36,46	38	35,38	36
ERP METZ	47	45,8	46,86	54	49,28	50,84	55	50,34	51,4	53	48,25	48,81	52	46,82	47,38
ERP MURET	34	32,6	33,72	34	32,6	32,72	34	32,4	32,58	38	33,08	34,26	35	30,98	33,1
ERP OISSEL	48	44,3	45,86	46	44,7	45,26	55	49,86	48,92	52	47,51	47,57	53	51,21	51,27
ERP RENNES	54	49,6	52,4	57	51,85	53,71	60	53,96	55,82	58	54,19	55,11	66	50,45	51,37
ERP ROUBAIX	42	40,5	41,56	44	42,44	43,5	48	44,9	44,96	48	44,54	45,46	49	45,75	47,43
ERP SOUSY S / SEINE	39	37,66	37,68	41	38,23	39,41	45	39,73	40,91	48	43,59	44,27	47	43,81	43,99
Total	386	368,57	377,98	401	379,94	386,52	428	383,68	396,16	428	394,96	399,45	421	389,15	397,35

**Nombre d'agents vacataires dans les écoles de reconversion
professionnelle de l'ONACVG**

	2009	2010	2011	2012
ERP BORDEAUX	3	7	2	2
ERP LIMOGES	5	15	4	9
ERP LYON	3	8	4	5
ERP METZ	4	12	11	10
ERP MURET	1	2	6	4
ERP OISSEL	5	13	2	4
ERP RENNES	10	11	5	8
ERP ROUBAIX	7	8	4	7
ERP SOISY S / SEINE	4	15	32	10
Total	42	91	70	59

PIÈCE JOINTE 15

Caractéristiques des EHPAD

	BARBAZAN	BEAURECUEIL	BOULOGNE	LE THEIL	ANSE	MONTMORENCY	SAINT GOBAIN	VENCE	
Taux d'occupation	2008	92,91%	102,43%	102,22%	87,81%	87,15%	81,79%	100,62%	107,53%
	2009	96,00%	101,00%	102,00%	90,00%	75,00%	87,00%	85,00%	102,00%
	2010	91,20%	95,57%	99,60%	90,40%	36,81%	83,86%	87,00%	100,17%
	2011	88,15%	94,97%	99,60%	91,70%	71,30%	81,30%	85,55%	105,42%
	2012	87,69%	95,85%	99,39%	96,21%	97,34%	80,64%	95,09%	97,68%
surface du terrain (ha)		27 458	43 061	9 070	334 548	20 563	19 560	114 620	13 866
surface du bâti (m2)		2 458	6 262	4 361	2 756	3 546	3 832	1 743	1 264
Propriétaire		ONACVG	ONACVG	ONACVG	ONACVG	ONACVG	ONACVG	ONACVG	Institut de France
valeur bilantielle de la propriété immobilière		7 575 682,60	6 591 860,88	13 815 875,63	2 208 480,39	11 348 106,12	11 185 588,14	2 095 945,15	2 383 153,00
date derniers travaux						Reconstruction totale			
coût derniers travaux						11 163 073			
type d'investissements à réaliser*			Agrandissement de la salle à manger et rénovation des cuisines / Réfection de l'ensemble des sols	Réhabilitation totale (hors administration et cuisines)	Pas d'investissements lourds à réaliser		Création d'une salle de restauration	Réfection des sols, renouvellement du mobilier, groupe électrogène	
estimation futurs investissements*			3 561 850,00	6 000 000,00				692 007,00	
date dernière convention tripartite		01/11/2009	01/04/2008	01/07/2004	01/01/2010	01/05/2004	01/01/2012	01/07/2004	01/08/2004
date avenant						22/02/2013			
capacité (lits)		80	97	90	59	81	114	56	48
nb de lits habilités à l'aide sociale		80	10	20	59	81	114	20	0
nb de journées théoriques 2012		29 280	35 502	32 940	21 594	29 646	41 724	20 496	17 568
nb de journées réalisées 2012		25 677	34 027	32 739	20 776	28 858	33 645	19 490	17 161
GMP 2012		683,51	765,67	779	680,68	716	721	668	657,92
PMP2012		160	149	168	203	210	168	291	190
ETP		50,40	43,50	44,00	32,10	45,25	55,10	32,68	26,27
taux d'encadrement ETP/ résident		0,63	0,45	0,49	0,54	0,56	0,48	0,58	0,55
forces (toutes directions)	bel établissement dans un environnement plaisant; bien entretenu	bel établissement dans un environnement plaisant;	établissement attractif; implantation en site urbain;	beau site; bonne équipe; soutien local; possibilité d'extension de capacité	établissement attractif; implantation en site urbain;	en région parisienne (besoins existant); implantation en site urbain;	environnement agréable; atmosphère chaleureuse; diversification d'activité possible	implantation en site urbain; bel établissement dans un environnement plaisant;	
faiblesses (toutes directions)	isolement géographique; taux d'occupation faible		la population accueillie	nombre de lits inférieur à 80 ; sécurité; déficit structurel	important déficit	taux d'occupation faible; mal desservi en transport en commun	capacité non extensible; secteur fortement concurrentiel	nombre de lits inférieur à 80	

* sur la base des PPI reçus, non validés à l'heure actuelle par la direction générale

NB : il n'est pas possible d'accéder à la demande de présentation ternaire des résultats (travail d'affectation des résultats en cours pour CA d'octobre 2013)

PIÈCE JOINTE 16

Budget exécuté des EHPAD 2010 2011 2012

BUDGET EXECUTE DES MR 2010 / 2011 / 2012												
TOTAL MR												
N° des postes	Intitulés des postes de charges	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012	N° des postes	Intitulés des postes de recettes	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012	
60	Aides					70	Ventes produits, prestations services, marchandises					
600	Achats	1 669 051,26	1 889 702,82	2 254 804	1 986 615,25	705	Prestations de service	11 782,10	9 651,20	12 500	8 965,26	
61	Services extérieurs					707	Revenus financiers	0,00	0,00	0	0,00	
611	Sous-traitance générale	113 917,25	115 673,78	135 600	110 882,10	708	Produit des actifs immobilisés	577 153,83	69 802,15	89 329	95 750,08	
612	Clôture-bail	0,00	0,00	0	0,00							
613	Locations	122 871,74	139 188,99	146 489	140 203,34							
614	Charges loc. à copr.	0,00	0,00	0	0,00							
615	Transpor	538 715,69	602 287,81	783 887	643 812,21							
616	Assurance	189 627,48	189 453,19	180 426	177 853,44							
617	Etudes	12 817,77	9 359,30	12 790	1 686,07							
618	Communication	19 782,67	11 318,87	13 198	10 804,86							
62	Autres services extérieurs					73	Dotations et produits de valorisation					
621	Personnel extérieur	160 942,37	273 214,56	310 072	296 420,28	731	Produit de la vente de biens (C 131 à C 140)	12 205 116,56	12 231 970,53	13 080 290	12 604 028,85	
622	Maintenance	69 930,02	79 642,96	109 109	85 200,27	734	Titre d'équivalence	2 476 312,77	2 837 805,55	3 276 016	3 112 935,85	
623	Publicité, publications et relations publiques	1 700,89	4 694,59	7 923	911,19	736	Fonds EHPAD	0,00	0,00	0	0,00	
624	Transports adm.	4 846,50	100,00	0	10 281,20	738	Fonds de réserve	6 414 886,89	6 503 098,70	8 774 905	7 269 483,56	
625	Déplacements, mission...	36 280,26	37 698,11	55 053	39 477,87	739	Produit des pers. occupés des EHPAD bénéficiaires	0,00	0,00	0	661,30	
626	Poste et Télécom	71 775,84	70 905,03	82 391	84 591,51							
627	Services bancaires	0,00	0,00	0	3,00							
628	Autres	9 839 275,09	9 989 336,99	4 330 090	4 361 765,95							
63	Impôts, taxes et versements assimilés											
631	Impôts sur rém. (impôts)	669 262,00	653 010,00	745 551	733 616,53							
633	Impôts sur rém. (Autres)	91 468,90	91 876,75	88 783	100 827,86							
635	Autres impôts	32 789,00	42 235,50	78 979	72 613,51							
64	Charges de personnel					74	Subventions d'équipement					
641	Rémunérations de personnel ass. obligatoire	7 896 573,50	7 623 000,61	9 749 501	8 302 794,69	741	Subvention de l'Etat	0,00	0,00	0	0,00	
642	Rémunérations de personnel non ass. obligatoire	125 136,81	131 146,12	129 200	137 900,59	744	Subvention de l'Etat, P.M.S.	126 795,52	34 117,81	0	17 375,71	
643	Charges S.S.	3 650 911,83	3 737 269,03	4 166 530	3 988 707,08	746	Autres sub. divers.	20 000,00	28 000,00	0	0,00	
644	Pensions honoraires	0,00	0,00	0	0,00							
645	Autres charges sociales	207 873,48	276 731,87	163 630	271 477,16							
646	Autres charges de personnel	69 107,59	40 441,62	16 630	63 136,16							
65	Autres charges de gestion courante					75	Autres produits de gestion courante					
651	Dotations	1 237,74	1 346,24	3 100	1 459,91	751	Subvention	0,00	0,00	0	0,00	
652	Charges sur et dans les exercices antérieurs	58 432,27	9 910,09	70 938	60 639,56	754	Subventions de l'Etat	4 662,45	13 280,01	0	11 912,99	
653	Dotations au titre de l'année en cours	0,00	0,00	0	0,00	755	Autres subventions	109 556,49	105 901,31	116 856	108 116,19	
654	Dotations au titre de l'exercice antérieur	0,00	0,00	0	0,00							
655	Subventions de l'Etat	823 117,88	837 982,63	872 438	837 870,58							
66	Charges financières					76	Produits financiers					
661	Charges d'intérêt	0,00	0,00	0	0,00	762	Intérêts bancaires	0,00	0,00	0	0,00	
						764	Intérêts de V.M.F.	0,00	0,00	0	0,00	
67	Charges exceptionnelles					77	Produits exceptionnels					
671	Intérêts et dividendes	22,58	77,15	323 540	321 804,90	771	Produit de cession de biens	39 650,00	43 746,61	88 779	61 659,13	
672	Plus-values	48 187,24	181 807,61	3 476	53 111,19	773	Autres produits exceptionnels	8 303,91	14 260,20	12 500	16 254,00	
676	Autres produits exceptionnels	0,00	0,00	0	0,00	775	Autres produits exceptionnels	800,00	0,00	0	0,00	
678	Autres charges exceptionnelles	0,00	0,00	0	0,00	777	Quotient de répartition	428 527,35	583 746,02	400 857	638 309,34	
						778	Autres produits exceptionnels	19 882,87	1 669,91	10 300	200 917,97	
68	Dotations aux amortissements et provisions					78	Reprises sur amortissements et provisions					
6811	Dotations aux amortissements	1 812 970,06	2 074 826,33	1 794 789	2 098 278,46	781	Reprises sur amort. à pers. occupés	582 418,21	66 596,67	210 830	219 781,16	
6812	Dotations aux provisions	528 000,00	159 174,00	51 778	248 350,00	787	Reprises sur amort. à pers. occupés	0,00	0,00	0	6 672	
6817	Dotations aux provisions assimilées	118 584,85	26 778,14	0	0,00							
689	Dotations sur les bénéfices et réserves	0,00	0,00	0	0,00	791	Transferts de charges d'équipement	47 090,00	0,00	0	0,00	
69	Bénéfices à reporter											
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)		23 074 315,76	22 823 084,39	25 798 308	25 279 911,25	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)		22 071 734,05	22 559 347,08	24 045 665	24 835 424,18	
								-1 002 582	-269 736	-1 752 643	-744 487	

N° des postes	Intitulés des postes de charges	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012	N° des postes	Intitulés des postes de recettes	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012
60	Aides	1 669 051	1 889 703	2 254 804	1 986 615	70	Ventes produits, prestations services, marchandises	988 908	99 483	1 01 820	104 719
61	Services extérieurs	967 053	947 282	1 242 490	989 010						
62	Autres services extérieurs	4 188 927	4 434 743	4 633 668	4 577 711	72	Produits exceptionnels	0	0	0	0
63	Impôts, taxes et versements assimilés	613 600	787 126	913 293	906 750	73	Dotations et produits de valorisation	20 118 119	21 672 676	23 119 232	23 137 079
64	Charges de personnel	11 950 702	11 809 811	13 222 813	12 783 400	74	Subventions d'équipement	155 705	59 118	0	17 376
65	Autres charges de gestion courante	961 798	543 119	1 052 480	599 859	75	Autres produits de gestion courante	114 321	119 151	116 856	120 029
66	Charges financières	0	0	0	0	76	Produits financiers	0	0	0	0
67	Charges exceptionnelles	48 210	151 745	332 524	384 916	77	Produits exceptionnels	497 124	643 422	402 436	638 440
68	Dotations aux amortissements et provisions	2 457 959	2 260 776	1 848 534	2 346 626	78	Reprises sur amortissements et provisions	553 418	66 599	225 310	219 781
69	Bénéfices et réserves	0	0	0	0	791	Transferts de charges d'équipement	47 090,00	0,00	0	0,00
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)		23 074 318	22 823 084	25 798 308	25 279 911	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)		22 071 734	22 559 348	24 045 665	24 835 424

Compte de résultat prévisionnel

CHARGES	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012	PRODIGES	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012
CHARGES DE PERSONNEL (groupe fonctionnel 20)	12 955 405,64	12 906 555,42	14 506 308	13 998 203,92	PRODUITS DE LA TARIFICATION	20 118 119,30	21 872 676,13	23 119 232	23 137 079,36
CHARGES DE FONCTIONNEMENT (groupe fonctionnel 10)	6 736 292,43	6 082 377,73	6 866 877	6 502 511,67	AUTRES PRODUITS D'EXPLOITATION	858 062,38	277 752,48	218 855	242 123,25
CHARGES DE STRUCTURE (groupe fonctionnel 30)	4 376 617,67	3 834 151,24	4 425 325	4 572 060,66	PRODUITS FINANCIERS ET NON FINANCIERS	1 036 632,37	709 020,34	707 748	1 186 221,60
TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	23 074 315,76	22 823 084,39	25 798 308	25 279 911,25	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	22 071 734,05	22 889 347,95	24 045 665	24 935 424,18
ADJONCTION DES RESERVES (2) - (2) - (1)	0,00	0,00	0	0,00	PRELEVEMENT SUR LES RESERVES (4) - (1) - (2)	1 002 581,71	269 736,44	1 752 643	744 487,07
TOTAL EQUILIBRE SUR FONCTIONNEMENT BUDGET FV/FV/FV/FV (1) - (2) - (3) + (4)	23 074 315,76	22 823 084,39	25 798 308	25 279 911,25	TOTAL EQUILIBRE SUR FONCTIONNEMENT BUDGET FV/FV/FV/FV (1) - (2) - (3) + (4) - (5)	23 074 315,76	22 823 084,39	25 798 308	25 279 911,25

TABLÉAU de financement abrégé prévisionnel

EMPLOIS	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012	RESSOURCES	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012
INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT	0,00	0,00	528 776	0,00	CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	473 777,38	1 347 695,44	0	743 047,88
Investissements	1 221 976,71	788 095,26	3 213 125	1 084 659,06	Subventions d'investissement (C 131 et 136)	34 600,00	82 035,60	98 319	127 290,00
					Autres ressources	1 150,00	0,00	0	181,84
TOTAL DES EMPLOIS (1)	1 221 976,71	788 095,26	3 213 125	1 084 659,06	TOTAL DES RESSOURCES (2)	509 327,38	1 429 730,94	98 319	870 519,63
AVANCE AU FONDS DE FINANCEMENT (3) - (2) - (1)	0,00	641 635,34	0	0,00	PRELEVEMENT SUR LE FONDS DE FINANCEMENT (4) - (2) - (3)	717 449,33	0,00	2 114 207	214 136,25

Calcul de la capacité d'autofinancement (CAF)

	conso 2010	conso 2011	DM2 2012	conso 2012
Résultat prévisionnel de l'exercice (3) ou (4)	-1 002 581,71	-269 736,44	-1 752 643	-744 487,07
+ dotations aux amortissements et provisions (C 68)	2 457 959,48	2 260 776,47	1 848 534	2 346 626,46
+ reprises sur amortissements et provisions (C 78)	-652 418,21	-66 599,00	-225 310	-219 781,16
- neutralisation des amortissements (C 776)	0,00	0,00	0	0,00
- quote-part des subventions d'investissement rattachées	-428 627,36	-863 746,02	-400 857	-638 309,34
+ valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	0,00	0,00	3 500	0,00
- produits de cession d'éléments d'actifs (C 775)	-650,00	0,00	0	0,00
= CAF (1)	473 777,38	1 347 695,44	-528 776	743 047,88

PIÈCE JOINTE 17

Population accueillie dans les EHPAD

Etablissements	Localisation EHPAD	Capacité	HAS	Convention tripartite	Population accueillie statistique au 31/12/2012				Population accueillie statistique au 28/02/2013			
					Ressortissants-Militaires	Autres	total	%	Ressortissants-Militaires	Autres	total	%
Château de Messimieux	Anse (Rhône)	81	81	01/05/2004 (CT1 + 4 avenants)	61	33	94	65%	47	32	79	59%
Résidence Général Paul Oddo	Barbazan (Haute-Garonne)	80	80	01/11/2009 (CT2)	52	68	120	43%	31	46	77	40%
Château de Beurecueil	Beurecueil (Bouches-du-Rhône)	97	10	01/04/2008 (CT2)	61	62	123	50%	44	46	90	49%
Résidence du Rouvray	Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine)	90	20	01/07/2004 (CT1 - négociations CT2 en cours)	85	33	118	72%	61	29	90	68%
Résidence Albert Aubry Château de la Rigaudière	Le Theil-de-Bretagne (Ile-et-Villaine)	59	59	01/04/2010 (CT2)	26	53	79	33%	19	40	59	32%
Résidence Jeanne Callarec	Montmorency (Val d'Oise)	114	114	01/04/2012 (CT2)	59	73	132	45%	42	55	97	43%
Résidence Jean Moulin	Saint-Gobain (Alsace)	56	20	01/07/2004 (CT1 - négociations CT2 en cours)	27	45	72	58%	18	34	52	35%
Domaine de la Conque	Vence (Alpes-Maritimes)	48	0	01/08/2004 (CT1 - négociations CT2 en cours)	52	9	61	85%	42	6	48	88%
	TOTAL	625	384		423	376	799	63%	304	288	592	51%

PIÈCE JOINTE 18

Effectifs des EHPAD hors vacataires et vacataires

Effectifs (hors vacataires) dans les EHPAD de l'ONACVG

Etablissement	au 01/01/2008			au 01/01/2009			au 01/01/2010			au 01/01/2011			au 01/01/2012		
	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré	ETP Physique	ETP employé	ETP rémunéré
MR ANSE	27	26,25	26,25	24	24	24,6	26	24,6	24,6	25	24,3	24,3	26	24,9	24,9
MR BARBAZAN	48	43,44	44,44	48	42,74	43,8	47	43,7	44,33	50	46,2	46,96	47	43,6	44,47
MR BEAURECUEIL	40	38,4	38,4	44	41,7	41,7	42	40	40	44	40,4	41,08	42	38,75	38,99
MR BOULOGNE	46	44	45	47	45	45,5	50	48	48,5	48	45	46	40	38,5	39,5
MR CARRIGNAN	17	15,4	16,08	15	0	14,08	12	0,5	11,22	11	0	10,72	11	0	10,22
MR MONTMORENCY	36	32,8	34,96	37	33,8	35,8	40	36	38,35	34	32,14	32,7	34	30,8	32,36
MR ST GOBAIN	29	25,3	26,8	30	26,8	27,8	30	27,3	27,8	23	20,5	21,5	21	18,6	19,66
MR THEIL DE BRETAGNE	39	35,7	35,88	36	30,2	31,23	38	31	31,19	33	28,4	28,65	36	28,9	30,77
MR VENCE	22	20,2	21,2	20	18,5	18,56	27	24,68	24,74	23	21,98	22,04	26	22,1	22,1
Total	304	281,49	288,91	301	282,74	282,47	310	275,76	290,73	281	258,92	273,95	282	247,15	262,97

Nombre d'agents vacataires dans les EHPAD de l'ONACVG

	2009	2010	2011	2012
MR ANSE	10	4	12	17
MR BARBAZAN	4	1	6	3
MR BEAURECUEIL	6	6	8	12
MR BOULOGNE	21	24	13	18
MR MONTMORENCY	32	25	25	24
MR ST GOBAIN	8	3	3	7
MR THEIL DE BRETAGNE	12	5	8	8
MR VENCE	7	3	3	5
Total	100	71	78	94

PIÈCE JOINTE 19

Comparaison des prix de journée des EHPAD avec le réseau labellisé Bleuets de France





















Département	Etablissements ONACVG				Etablissements Labellisés				Le plus de l'établissement		
	Nom	Prix de journée "hébergement"		Localisation	Nbre	Nom/coordonnées	catégorie d'établissement	Nbre de places labellisées		Capacité de l'établissement	
		2012	2013								2012
Haute-Garonne	Résidence Général Paul Odio	57,14+5,50 (62,64€/j)	67,14+5,50 (72,64€/j)	Barbazan	1	Résidence "Le Tilière"	EHPAD (AS) Promo	40	88	qualité labellisée, certaines chambres climatisées, chambres d'hôte pour les familles	
						9 ter, rue Francis de Pressensac	Accueil - privé non lucratif				71,00 + 5,55 (76,55€/jour)
						92280 CHATELAIN-MALABRY					de 65,37,0 € (F1 bis) à 91,45 € (F2) mensuelle
						Résidence Verdi					600,00 € (F1 bis) mensuelle
						1, square Verdi					de 605,20 € (F1) à 807,10 € (F1 bis) mensuelle
						92290 CHATELAIN-MALABRY					de 750,00 € (F1 bis) à 824,30 € (F2) mensuelle
						Résidence "Les Champs Philippe"					530,40 € (F1 bis) mensuelle
						15-17, avenue de Verdun					515,60 € (F1 bis) mensuelle
						92250 LA GARENNE-COLOMBES					711,90 € (F1 bis) mensuelle
						Résidence "La Hemaure"					758,20 (F1 bis) mensuelle
Haute-de-Seine	Résidence du Rouvray	73,75+4,72 (78,47€/j)	73,75+4,72 (78,47€/j)	Boulogne-Billancourt	10	Résidence "Pasteur"	Foyer-logement (AS)	68	60	télé alarme - accueil de personnes autonomes (CIR 5 et 6)	
						117, avenue Pablo Picasso	Les Résidences des				
						92000 NANTERRE	cités-jardins - privé non lucratif	36	36		
						Résidence d'Alagnin					
						1, square A.J. Gabriel					
						92350 LE PLESSIS-ROBINSON					
						Résidence Henri Sellier					
						123, rue de Mabry					
						92350 LE PLESSIS-ROBINSON					
						Résidence Pauline Spies					
Val-d'Oise	Résidence Joanne Calserc	51,09+5,57 (56,66€/j)	51,09+5,57 (56,66€/j)	Montmorency	1	Résidence Locarno	EHPAD (public)	32	130		
						15, rue de la					53,04+5,79 (58,83€/jour)
						92150 SURSENES					
						Résidence Les Nymphées					
						3, rue de la Fosse aux Armes					
						92380 VILLENEUVE-LA-GARENNE					
						Maison de retraite du Centre hospitalier du Val de France					
						95420 MARGNY-LEVEUX					
						Maison de retraite					
						"La Fontaine de Médice"					
Aisne	Résidence Jean Moulin	60,21+6,14 (66,35€/j)	60,21+6,14 (66,35€/j)	Saint-Cobain	2	Résidence "Cher Logis"	Foyer-logement (AS)	40	40	Unité Alzheimer	
						1, rue Jean Moulin	Accueil et				1495,75€ mensuel
						02110 VAUX-ANDIGNY	promotion - privé non lucratif				
Rhône	Château de Mesmirieux	60,39+4,45 (64,84€/j)	52,77+4,78 (57,55€/j)	Anse	0					Pension complète - accueil de personnes autonomes (CIR 5 et 6)	
Bouches-du-Rhône	Château de Baguerucell	60,39+4,45 (64,84€/j)	60,39+4,45 (64,84€/j)	Beaurucell	0						
Ile-et-Vilaine	Résidence Albert Aubry	62,33+5,02 (67,35€/j)	62,33+5,02 (67,35€/j)	Le Thié-le-Breton	0						
Alpes-Maritimes	Domaine de la Canque	61,50+3,98 (65,48€/j)	61,50+3,98 (65,48€/j)	Vence	0						

Les foyers logements constituent une formule intermédiaire entre le domicile et le milieu de soins. Ils accueillent des personnes autonomes mais qui ont besoin d'un cadre sécurisant. Les résidents vivent dans des appartements individuels (studios ou F2). Ils ont le statut de locataire et disposent de locaux communs et de services collectifs (restaurant, bibliothèque, animations).

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sont dédiés à l'accueil collectif des personnes âgées en situation de perte d'autonomie physique ou psychique et pour lesquelles un maintien à domicile n'est plus possible. Ce type d'établissement doit conclure une convention avec l'Etat et le Conseil général, respectant ainsi un cahier des charges qui a pour objectif d'assurer un accueil de la personne dans les meilleures conditions de sécurité et de prise en charge jusqu'à la fin de sa vie.

PIÈCE JOINTE 20

Extrait de la revue Géroscope d'avril 2013 « le top 20 des groupes privés non lucratifs »

Le top 20 des groupes privés non lucratif							
	Association - fondation	Types d'établissements	Caractéristiques	EHPAD	EHPA	Total	
1	Mutualité française 	3 accueils de jour + 27 unités de vie + 1 résidence intermédiaire + 74 SSAD	Réseau mutualistes	157	28	185	
2	Marpa 	Maison d'accueil rurale de 24 places	Réseau MSA	72	94	166	
3	FCES 	EHPAD	Fondation	110	3	113	
4	Groupe SOS 	Développe une filière générique complète (Alpha santé + Hospitalier + Habitat & soins)	Groupe d'entrepreneuriat social	89	0	89	
5	AGIRC-ARRCO 	Regroupement en 3 entités de pilotage	Association d'institutions de retraite	67	16	83	
6	AREPA 	Développe aussi le maintien + soutien à domicile	Association généraliste créée en 1994	27	44	71	
7	Petites Soeurs des pauvres 		Congrégation fondée en 1839	36	6	42	
8	Croix Rouge 	2 USLD, 5 accueils de jour, 7 unités Alzheimer	Filiale française de la Fondation	36	3	39	
9	Arefo Arpad 	EHPAD et Logements logers	Organisation partagée entre 2 associations gardant leurs spécificités	19	18	37	
10	ACPPA 	1 CSLD = 24 accueils de jour	Association généraliste créée en 1983	27	5	32	
11	ADEF Résidences 	EHPAD	Association généraliste créée en 1983	30	0	30	
12	AFP Foyers de Province 	1 SSAD, et Accueil de jour	Association créée en 1950 pour loger des travailleurs	25	2	27	
13	Temps de Vie 	+ 26 lits en psychiatrie, 12 lits en psychogériatrie, 20 places HAD	L'association gère 40 établissements dans le Nord de la France	24	0	24	
14	CCAS-SBE 		Association généraliste	18	6	24	
15	Pierre Angulaire 	+ 1 SSR et logements sociaux	Association fondée par le Père Devert accompagnée par diverses sociétés chargées de financements solidaires	22	1	23	
16	Edenis - Promo Accueil 	Ehpads localisés dans le sud-ouest.	Association généraliste	20	0	20	
17	Monsieur Vincent 	Ehpads et accueil social des plus démunis.	Origine : les Filles de la Charité de Saint-Vincent de Paul	20	0	20	
18	Alliance Saint-Thomas Seniors 	Accueil de jour, hébergement temporaire, Ehpad, FANI.	Réseau d'établissements protestants d'Alsace	17	0	17	
19	Association Les Bruyères 	+ 2 résidences adaptées	Association généraliste créée en 1994	15	2	17	
20	ISATIS 	Bureau d'étude et conseil en gérontologie, 1 SSAD et 3 accueils de jour sur Paris	Association de soutien à l'autonomie, groupe Cnisse des dépôts	15	1	16	

PIÈCE JOINTE 21

Historique des résultats cumulés des budgets annexes ERP et EHPAD

RÉSULTATS CUMULÉS DES BUDGETS ANNEXES (en €)

Maisons de retraite (hors carignan)

	Résultats antérieurs à 2006	2006	2007	2008	2008	2008	2009	2010	2011	2012	DEFICIT CUMULES
BARBAZAN	626	6 589	53 247	-79 896	-98 727	-85 335	-17 028	-313 866	-532 411		
BEAURECUEIL	33 242	130 024	227 141	190 773	43 204	-87 132	-14 912	-83 487	438 863		
BOULOGNE	1 010 691	90 478	246 434	146 307	1 017	-38 555	113 009	-16 035	1 853 346		
LE THEIL	75 676	23 855	-35 175	-282 757	-303 731	49 698	-48 351	-220 684	-741 569		
ANSE	137 948	-61 509	-162 119	-168 877	-543 586	-730 067	-447 524	-59 865	-2 025 599		
MONTMORENCY	-1 360 864	-205 263	287 126	690	55 840	88 477	-6 799	-214 371	-1 355 185		
SAINT GOBAIN	156 642	98 845	39 734	-58 725	-219 832	-181 117	100 678	177 211	112 436		
VENCE	4 859	-60 878	52 734	78 394	-17 080	8 013	57 189	-13 391	90 840		
TOTAL MIR	57 799	2 121	719 121	-173 091	-1 060 895	-978 118	-263 738	-744 488	-2 468 289		

-2 517 088

Écoles de reconversion professionnelle

	Résultats antérieurs à 2006	2006	2007	2 008	2009	2010	2011	2012	DEFICIT CUMULES
BORDEAUX	109 984	-52 403	-183 336	-298 201	-46 255	488 812	-184 166	-278 250	-446 004
LIMOGES	243 388	84 484	-142 341	169 435	27 587	-701 328	-443 787	188 385	-574 188
LYON	184 600	173 683	-498 043	-381 945	374 302	283 174	-68 365	101 760	169 176
METZ	-307 681	639 774	-360 042	-1 015 106	-150 354	1 264 159	1 502 438	-269 288	1 303 929
MURET	505 440	128 235	-282 353	-210 882	-58 353	71 955	-9 908	123 551	257 676
OISSEL	20 750	-111 132	-61 247	-249 931	-288 284	-438 925	-408 109	-127 011	-1 872 889
RENNES	4 700	288 925	-111 256	110 309	-273 568	-254 524	153 032	-284 274	-388 646
ROUBAIX (y compris CPO Valenciennes)	-229 775	464 571	-617 329	-207 073	-282 511	-198 657	-173 733	2 323	-1 242 484
SOISY-SUR-SEINE	583 185	-82 140	-173 526	254 327	515 676	-257 067	-822 419	239 875	287 911
TOTAL ERP	1 124 611	1 632 018	-2 439 484	-1 630 067	-191 720	289 098	-456 026	-303 930	-2 305 500

-3 430 111

PIÈCE JOINTE 22

Note interne ONAC-VG concernant les frais de gestion applicables aux établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG

FICHE DFP

FRAIS DE GESTION APPLICABLES AUX ETABLISSEMENTS MEDICO-SOCIAUX DE L'ONACVG

1/ La situation initiale : la facturation de frais de siège sans autorisation des autorités locales de tarification

Initialement, l'ONACVG facturait des frais de siège à 2,30% de la classe 6 du budget N-1 de chaque établissement. En 2006, il décide unilatéralement et sans information préalable des financeurs locaux d'un relèvement de ce taux à 5%. En 2008, l'ONACVG entreprend des démarches pour faire valider par la DRASS d'Ile de France ces frais de siège à hauteur de 5%. Dans un premier courrier, cette dernière avait validé ce chiffre, avant de rappeler, dans un second courrier, que son avis ne s'imposait pas aux tutelles locales et qu'il appartenait à l'Office de négocier avec chacune de ces tutelles locales, établissement par établissement, le montant des frais de siège.

En dehors de la DDASS de l'Essonne, aucune tutelle (DDASS puis ARS ou Conseil général) n'a accepté ce chiffre. Pourtant l'ONACVG a continué à facturer les frais de siège à 5% et à récupérer les sommes ainsi mandatées, malgré les oppositions des autorités locales de tarification. Cette pratique a contribué à tendre les relations avec ces dernières, qui refusaient partiellement ou intégralement les dépenses ainsi réalisées sur les budgets annexes. Il était particulièrement reproché à l'ONACVG de ne pas justifier des services rendus à chacun des établissements et d'appliquer une règle forfaitaire. Cette facturation à 5% de la classe 6 est à l'origine d'une partie non négligeable du déficit cumulé des Ecoles de Reconversion Professionnelle (ERP) et des Maisons de Retraite (MR) : à titre d'illustration (**annexe 1**), les financeurs locaux ont refusé de financer 0,9M€ des frais de siège facturés aux ERP pour les seules années 2010 et 2011. Pour les MR, sur les mêmes années, le défaut de financement a atteint 0,7 M€.

Il convient de souligner que cet impact a été atténué par la sous-facturation opérée par la direction générale en 2011 afin de limiter le déficit de ses établissements médico-sociaux. Toutefois, cette diminution de facturation a été parfois mal interprétée par les autorités locales de tarification qui ont y ont perçu un manque de transparence de la part de l'ONACVG, voire comme l'aveu d'une absence de fondement des montants facturés jusque-là.

2/ Les travaux réalisés en 2012 : la prise en compte de frais de gestion et de nouvelles modalités de calcul

Début 2012, des travaux se sont engagés au siège pour respecter la procédure et pour refondre la facturation des frais de siège.

a/ Le passage à une demande de prise en compte de frais de gestion par chacune des autorités locales de tarification

La DRASS d'Ile de France avait clairement indiqué dans son rapport d'août 2008 que l'ONACVG ne relève pas de la procédure d'autorisation des frais de siège social. L'analyse du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements médico-sociaux confirme ce positionnement : en effet, les articles 88 et suivants de la section 3 « Frais de siège » s'appliquent uniquement aux établissements et services gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif. L'ONACVG relève de l'article 79 de ce décret qui indique que « les règles budgétaires et tarifaires propres aux établissements publics

sociaux et médico-sociaux (...) sont applicables aux activités sociales et médico-sociales qui sont gérées par un établissement public national (...), sans constituer son activité principale ».

Ainsi conformément à la réglementation, l' ONACVG ne relève pas d'une autorisation de frais de siège mais d'une demande de prise en compte de frais de gestion.

Dès lors, dans le cadre de la procédure budgétaire 2013 (qui démarre en octobre 2012), l'ONACVG a consulté toutes les ARS et Conseils généraux (pour les maisons de retraite habilitées partiellement ou intégralement à l'aide sociale) selon la procédure classique des frais de gestion, à savoir : dans le cadre des propositions budgétaires à déposer par chaque établissement au 30 octobre N-1, chaque établissement a demandé la part de frais de gestion qui lui revient. Chaque autorité de tarification se devra d'étudier au cas par cas la demande ainsi formulée dans le cadre de la procédure budgétaire.

Pour les MR, les frais de gestion sont à la charge du budget hébergement, donc du résident ou du Conseil Général en cas d'habilitation de place à l'aide sociale.

Cela a permis l'ouverture du dialogue entre l'ONACVG et les financeurs locaux sur les nouvelles modalités de calcul.

b/ De nouvelles modalités de calcul

Un groupe de travail, associant toutes les directions du siège, a travaillé sur un nouveau mode de calcul plus « auditable » par les autorités de tarification. La base du calcul s'appuie en effet sur une étude analytique du coût des différents services rendus et réellement fournis aux établissements.

Le calcul différencie une prestation, la paie, et une part de frais de gestion qui comprend toutes les prestations qui relèvent de la responsabilité de l'ONACVG (pilotage stratégique, responsabilité sécurité et santé au travail, marchés, assistance à maîtrise d'ouvrage, budget, RH, gestion de la comptabilité...). Cette proposition a le mérite de présenter une base de calcul rénovée et un détail par établissement ne reposant pas sur l'application de taux forfaitaires.

3/ Les résultats de la démarche

a/ Sur le plan juridique

La DGCS, par lettre du 31 décembre 2012, s'est prononcée sur les modalités de présentation des frais de gestion aux autorités locales de tarification. Il est indiqué : *« vous proposez une démarche identique pour tous vos établissements. Dans le cadre des propositions budgétaires pour l'exercice 2013 (...), vous demanderez le financement de la part des frais de gestion qui revient à chacun de vos établissements. C'est ainsi au cas par cas que chaque autorité de tarification examinera la demande. (...) cette proposition me semble la mieux à même de répondre à votre demande ».*

B/ Sur le plan des financements

Il convient de noter que pour l'exercice 2012, les frais de siège ont été mandatés à 5% de la classe 6 (**annexe 2**) dans l'attente de la mise en place des frais de gestion intervenant en 2013 (à l'exception de la MR du Theil de Bretagne, confrontée à un déficit structurel et l'ERP de Limoges pour laquelle le montant autorisé par l'ARS du Limousin a été respecté).

La nouvelle méthode de calcul et les montants afférents pour chaque établissement ont été présentés aux autorités locales de tarification. Quelques réponses ont été obtenues (**annexe 3**), avec un accueil globalement plus favorable, notamment pour les MR qui bénéficient d'une tarification en début d'année. Pour les ERP, les négociations sont en cours et aboutiront lors de la campagne budgétaire 2013 en juin et juillet. Deux écoles ont dores et déjà obtenu des crédits reconductibles en 2012 pour financer les frais de gestion (Bordeaux et Soisy) et l'école de Limoges a obtenu le financement des frais de gestion par le biais de crédits non reconductibles qui ont vocation à devenir pérennes dans le cadre de la négociation d'un protocole de retour à l'équilibre avec l'ARS du Limousin

4/ Les actions à mener pour consolider l'application des frais de gestion

Il est indispensable de communiquer avec les autorités locales de tarification sur les modalités de calcul et éventuellement apporter des réponses aux questions soulevées par la nouvelle méthode.

Cette dernière devra être réévaluée chaque année.

De même, l'ONACVG, pour être en conformité avec le Code de l'action sociale et des familles, devra respecter les montants alloués et autorisés par les tutelles locales.

2011 (facturation réellement opérée)			2011 (simulation sans limitation de la facturation)			Impact des frais de gestion 2010 et 2011 sur le déficit cumulé		2012
Montants effectivement facturés en 2011	Pris en compte par les ARS et CG	Partie du déficit de l'établissement découlant de la non prise en compte intégrale des frais de gestion par les financeurs locaux	Montants à facturer par application du taux de 5%	Pris en compte par les ARS et CG	Partie du déficit de l'établissement qui aurait découlé de la non prise en compte intégrale des frais de gestion par les financeurs locaux si l'Office n'avait pas réduit sa facturation	compte tenu de la facturation limitée en 2011	en l'absence de facturation limitée en 2011	Montants facturés
68 357	68 357	0	170 892	68 357	-102 535	-13 306	-115 841	186 379
63 034	0	-63 034	157 584	0	-157 584	-218 168	-312 718	117 000
88 587	88 587	0	140 256	88 587	-51 669	-43 898	-95 567	135 285
165 000	165 000	0	182 833	165 000	-17 833	-42 630	-60 463	180 656
50 166	50 166	0	121 158	50 166	-70 992	-71 509	-142 501	120 484
78 392	0	-78 392	195 980	0	-195 980	-248 605	-366 193	186 371
80 000	80 000	0	174 260	80 000	-94 260	-89 939	-184 199	169 794
69 162	0	-69 162	172 905	0	-172 905	-197 857	-301 600	174 217
188 133	188 133	0	188 133	188 133	0			190 841
850 831	640 243	-210 588	1 504 001	640 243	-863 758	-925 912	-1 579 082	1 461 027
70 930	70 930	0	127 037	70 930	-56 107	-42 618	-98 725	137 846
62 387	0	-62 387	155 968	0	-155 968	-219 422	-313 003	169 861
67 971	0	-67 971	169 927	0	-169 927	-229 506	-331 462	165 723
40 883	0	-40 883	102 208	0	-102 208	-90 529	-151 854	44 728
81 854	81 854	0	86 985	81 854	-5 131	3 475	-1 656	103 345
127 359	127 359	0	165 079	127 359	-37 720	-27 653	-65 373	161 090
39 500	39 500	0	81 626	39 500	-42 126	-42 042	-84 168	76 518
44 406	44 406	0	74 010	44 406	-29 604	-73 519	-103 123	75 146
535 290	364 049	-171 241	962 840	364 049	-598 791	-721 814	-1 149 364	934 257
1 386 121	1 004 292	-381 829	2 466 841	1 004 292	-1 462 549	-1 647 726	-2 728 446	2 395 284

montant pris en compte par l'ARS

MONTANTS DES FRAIS DE GESTION 2013 (en €)

	2013			Commentaires
	Montants facturés au titre de la paie (groupe 1)	Montants facturés au titre des frais de gestion (groupe 3)	Total	
ERP BORDEAUX	8 594	112 074	120 668	
ERP LIMOGES	8 755	109 016	117 771	
ERP LYON	7 231	115 048	122 279	
ERP METZ	10 644	132 466	143 130	
ERP MURET	6 967	105 770	112 637	
ERP OISSEL	8 782	112 990	121 772	
ERP RENNES	10 320	147 344	157 664	
ERP ROUBAIX	7 825	103 704	111 529	
ERP SOISY	9 989	116 007	124 996	
GPO Valenciennes	1 120	1 120	1 120	
	80 027	1 053 439	1 133 466	
MR BARBAZAN	9 174	105 646	114 820	
MR BEAURECUEIL	9 470	128 931	138 401	
MR BOULOGNE	10 987	121 225	132 212	
MR LE THEIL	8 229	43 221	51 450	
MR ANSE	6 732	92 034	98 766	
MR MONTMORENCY	10 671	104 390	115 061	
MR ST GOBAIN	5 329	90 673	96 002	
MR VENCE	5 315	86 690	92 005	
	66 907	773 010	839 917	
TOTAL	146 934	1 826 449	1 972 283	

PIÈCE JOINTE 23

Etude de l'impact des cotisations patronales pour pensions civiles depuis 2006

Source ONAC-VG

Etude de l'impact de l'évolution du taux des cotisations patronales aux pensions civiles depuis 2006 sur les charges de personnel des établissements médico-sociaux de l'ONACVG

Dépense réelle de pensions civiles en gestion*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prev)	2014 (prev)	2015 (prev)
Taux des pensions civiles	33%	39,50%	50%	60,76%	62,14%	66,39%	68,59%	74,28%	76,62%	77,86%
Budget principal	4 717 386	5 695 143	6 315 288	8 063 955	11 704 970	11 357 066	12 142 172	13 019 123	13 253 988	13 421 889
ERP	2 752 388	3 559 634	4 061 981	5 270 796	5 436 835	5 579 972	5 874 898	6 376 869	6 481 907	6 457 700
MIR	1 113 418	1 263 143	1 377 570	1 929 183	1 951 717	2 019 825	2 133 819	2 223 571	2 457 985	2 534 045
TOTAL	8 583 191	10 507 920	11 754 839	15 263 934	18 493 522	18 956 863	20 150 890	21 619 563	22 203 877	22 413 734

* : la variation entre la dépense n et n-1 découle de la variation du taux des pensions civiles mais aussi de mesures d'effectifs et de rappels/trop perçus sur pensions civiles régularisés sur la gestion

Impact sur la dépense de l'augmentation du taux par rapport à l'année 2006

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prev)	2013 (prev)	2014 (prev)	2015 (prev)
Variation de taux n/2006	+6,5 points	+17 points	+27,76 points	+29,14 points	+32,39 points	+35,59 points	+41,28 points	+42,62 points	+44,96 points
Budget principal	937 175	2 147 198	3 684 256	5 207 577	5 625 560	6 300 334	7 235 183	7 470 046	7 740 542
ERP	585 763	1 381 074	2 408 119	2 549 556	2 763 959	3 048 369	3 543 850	3 658 887	3 724 194
MIR	206 213	468 374	881 404	915 240	1 000 491	1 107 197	1 235 716	1 385 339	1 461 399
TOTAL	1 729 151	3 996 645	6 973 779	8 672 373	9 390 011	10 455 900	12 014 749	12 514 272	12 926 135

	2011+2012
ERP	5 812 328
MIR	2 107 688


Remarque : Les dépenses de la MIR de Carignan sont comptabilisées dans le budget principal sur toute la période

Variation des dépenses de pensions civiles N/(N-1)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prev)	2013 (prev)
Budget principal	977 767	620 145	1 748 667	3 041 015	252 096	785 106	878 951
ERP	807 246	502 348	1 208 816	1 66 039	143 137	294 826	501 971
MIR	139 725	124 427	551 613	22 534	68 108	113 994	89 752
TOTAL	1 924 729	1 246 919	3 509 095	3 229 588	463 341	1 194 026	1 468 673

PIÈCE JOINTE 24

Cession des établissements sociaux gérés par l'ONAC-VG (analyse juridique)



REPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
Sous-direction du droit public et du droit européen et international

Bureau de droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Benjamin NODDLE
Tél : 01 44 97 34 03
benjamin.noddle@onac-vg.fr

Bureau de droit des professions réglementées
Zachar FELTZ
N° 2013-0494-CGJU

PARIS, LE - **6 JUIN 2013**

CAB N° 0972 NOTE POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
À L'ATTENTION DE M. PIERRE DIEPÔST, INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

Objet : Cession des établissements médico-sociaux gérés par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

RE : Votre courrier du 16 mai 2013, à échéance du 7 juin 2013

Notre entretien téléphonique du 21 mai 2013

La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC ne peut intervenir sans une modification préalable de ses statuts en vertu du cadre des personnes morales d'utilité et des victimes de guerre et une modification du code de travail et du code de travail applicable à Mayotte.

Ces établissements relevant du domaine public de l'ONAC, dont la procédure de cession varie selon que l'acquéreur est une personne privée ou une personne publique. Leur cession au profit d'une personne privée nécessite ainsi un déclassement préalable, mais aucune procédure de mise en concurrence ne s'impose à l'ONAC. Si l'on souhaite procéder à une mise en concurrence, l'ONAC peut néanmoins avoir recours aux services de France Domaine. La cession de ces établissements au profit d'une personne publique peut être opérée sans déclassement et à l'amiable, à condition que les biens soient affectés à l'exercice des compétences de cette personne publique et relève de son domaine public. Les services de France Domaine pourraient être utilement consultés sur les modalités d'une cession globale de l'ensemble des maisons de retraite ou des écoles de reconversion professionnelle.

En tout état de cause, la cession des maisons de retraite de l'ONAC doit recevoir l'assentiment du président du conseil général et du directeur de l'agence régionale de santé territorialement compétente.

Les personnels des établissements médico-sociaux de l'ONAC qui ont la qualité de fonctionnaires peuvent, en cette qualité, exercer leurs fonctions auprès d'un repreneur, dans les limites définies par la loi. Les agents non titulaires de droit public des établissements médico-sociaux de l'ONAC devraient se voir proposer un nouveau contrat par le repreneur.

Par note du 8 mars 2013 signée du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre de la défense, du ministre délégué chargé du budget et du ministre délégué chargé des anciens combattants, l'Inspection générale des finances a été chargée d'une mission conjointe sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants.

Il est envisagé de proposer aux ministres de céder les établissements médico-sociaux actuellement gérés par l'Office nationale des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) : huit maisons de retraite et neuf écoles de reconversion professionnelle.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ

Mémento Cordat - Télécopie 363 - 4, rue Louisa Weiss - 75733 PARIS CEDEX 13 - Télécopie : 01 44 97 33 06

Ces établissements seraient cédés au secteur public local ou au secteur privé non lucratif.

Vous souhaitez disposer de mon analyse sur les conditions de cette cession.

I. Une modification des missions de l'ONAC s'impose préalablement à la cession des biens affectés aux maisons de retraite et aux écoles de reconversion professionnelle de l'ONAC.

1.1 L'ONAC est un établissement public administratif de l'État¹, qui a notamment pour attribution de prendre ou de provoquer en faveur de ses ressortissants toutes mesures jugées nécessaires ou opportunes, et plus particulièrement en matière d'éducation, d'apprentissage, d'établissement de rééducation professionnelle, d'aide au travail, d'aide, d'assurance et de prévoyance sociales².

La mission de rééducation professionnelle de l'ONAC est assurée par les écoles de reconversion professionnelle, par le placement chez l'employeur ou par voie de subventions ou de bourses d'études³. La section 2 du chapitre III du titre Ier du Livre V du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) est consacrée aux écoles de reconversion professionnelle.

Le pouvoir réglementaire a également prévu que des écoles de reconversion professionnelle et des maisons de retraite relèvent de l'ONAC⁴.

La gestion de ces maisons de retraite semble constituer une modalité d'exercice de la mission d'assurance et de prévoyance sociales de l'ONAC, bien que le pouvoir réglementaire ne le qualifie pas explicitement comme telle.

1.2 La cession des biens meubles et immeubles affectés aux maisons de retraite et aux écoles de reconversion professionnelle relevant de l'ONAC ne peut donc intervenir qu'à l'issue d'une modification des missions de cet établissement public. Les modifications proposées ci-dessous sont formulées de sorte que l'ONAC puisse conserver des relations contractuelles avec les écoles de reconversion professionnelle, afin que des ressortissants de l'ONAC puissent y être accueillis au titre de sa mission de rééducation professionnelle.

Aucune disposition législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre n'ayant à être modifiée, un projet de décret, pris sur le rapport du ministre de la défense, modifiant les articles suivants du CPMIVG suffit :

- article D. 227 : remplacement des dispositions du 1^{er} par les mots « par des écoles de reconversion professionnelle sous contrat avec l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre » ;
- article D. 432 : suppression au 1^{er} du I des mots « d'établissement », après les mots « d'apprentissage » ;
- article D. 440 : suppression au 4 des mots « comprenant un budget principal et, en application des articles L. 312-1, R. 314-3 à R. 314-63, R. 314-78 et R. 314-79 du code de l'action sociale et des familles, des budgets annexes » ;
- article D 459 : suppression au 5^{er} des mots « l'hébergement desdits ressortissants », des mots « ainsi que », du mot « leur » et ajout, après les mots « sont consenties », des mots « à ses ressortissants » ;
- article D. 513 : suppression du 6^o ;
- article D. 525-1 : suppression ;
- articles D. 526 à D. 544 : suppression.

Ce décret devra également modifier :

- le 1^{er} de l'article R. 5213-9 du code du travail : remplacement des mots «, et notamment les écoles de reconversion mentionnées par l'article D. 526 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » par les mots «, et notamment les écoles de reconversion mentionnées par l'article D. 526 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » ;

¹ Article L. 517 Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) : « Sous la dénomination d'office national des anciens combattants et victimes de guerre, il est créé à Paris un établissement public rattaché au ministre des anciens combattants et victimes de guerre » ; Art. D. 431 du même code : « L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre constitue un établissement public d'État doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ».

² Art. D 432, I, 1^{er} du CPMIVG

³ Article D. 227 du CPMIVG

⁴ Art. D. 525-1 du CPMIVG.

- le 1^{er} de l'article R. 328-55 du code du travail applicable à Mayotte : remplacement des mots « , et notamment les écoles de reconversion mentionnées par l'article D. 526 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » par les mots « , et notamment les écoles de reconversion mentionnées par l'article D. 526 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ».

Il conviendra également que le ministre de la défense adopte un arrêté afin de modifier les dispositions suivantes du même code :

- article A 58 : ajout, après les mots « dans une école de reconversion professionnelle », des mots « sous contrat avec l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre » ;
- article A 265 : suppression ;
- article A 266 : suppression des mots « dans les écoles de reconversion professionnelle, » ;
- article A 267 : suppression des mots « des écoles de reconversion professionnelle, » ;
- article A 268 : suppression des mots « les écoles de reconversion professionnelle et ».

1.3 En application du 5^e du I de l'article D. 432 du CPMEVG², le pouvoir réglementaire devra recueillir l'avis de l'ONAC sur le projet de décret. Il devra également recueillir l'avis de la commission permanente sur le projet de décret en application de l'article D. 442 du même code³.

2. La procédure de cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC varie selon que l'acquéreur est une personne publique ou une personne privée.

Selon vos informations, la cession des établissements médico-sociaux (écoles de reconversion professionnelle et maisons de retraite) de l'ONAC pourrait intervenir au bénéfice du secteur public local ou du secteur privé non lucratif.

La cession des biens appartenant au domaine public requiert un déclassement préalable, sauf lorsqu'elle est réalisée, sous certaines conditions, au profit d'une personne publique.

2.1 Le domaine public d'une personne publique, notamment d'un EPA, est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPP)).

Les immeubles affectés aux établissements médico-sociaux de l'ONAC appartiennent à son domaine public :

- ils ont été affectés au service public assuré par cet établissement public dès lors qu'ils sont destinés à accueillir les ressortissants de l'ONAC dans le cadre de l'exercice de sa mission de rééducation professionnelle et d'assistance sociale ;
- ils ont fait l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de service public de l'ONAC (salles de cours, aménagements nécessaires à l'accueil de personnes âgées dépendantes).

Or les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles (article L. 3111-1 du CGPP).

La sortie du domaine public d'un bien d'une personne publique est donc, sauf dérogation prévue par la loi⁴, un préalable nécessaire à sa cession. Cette sortie du domaine public entraîne le transfert du bien au domaine privé de la personne publique. Ce transfert nécessite l'adoption, par le propriétaire du bien, d'un acte administratif constatant le déclassement du bien⁵.

² Article D. 432, 5^e du CPMEVG : « L'office national [...] a notamment pour attributions : [...] 5^e De donner son avis sur [...] les projets de décrets concernant ses ressortissants et de suivre l'application des dispositions adoptées. »

³ Article D. 442, alinéa 7 du CPMEVG : « [La commission permanente] donne son avis sur les projets de textes réglementaires modifiant l'organisation et le fonctionnement de l'office national ». Sur la composition de la commission permanente, voir l'article D. 435 du CPMEVG : « Présidée par l'un des deux vice-présidents de conseil d'administration, la commission permanente de ce conseil est composée comme suit : l'un des vice-présidents du conseil d'administration, les présidents et rapporteurs des deux commissions votées à l'article D. 435 bis [commission des affaires générales et financières et commission de la sécurité et de la solidité], les vice-présidents du collège de l'office national du Haut de France, deux représentants du ministre de la défense, un représentant du ministre chargé du budget ».

⁴ Voir point 2.3 de la présente note.

⁵ Un bien d'une personne publique qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement (article L. 2111-1 du CGPP).

La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC ne peut donc, sauf en application d'une dérogation prévue par la loi⁹, intervenir qu'à compter de sa sortie du domaine public de l'ONAC et de son transfert au domaine privé de cet établissement public.

En application du principe du parallélisme des formes, la compétence pour constater le déclassement des biens affectés aux établissements médico-sociaux de l'ONAC appartient à l'autorité qui a adopté l'acte d'affectation.

Dans l'hypothèse où aucun acte juridique d'affectation des biens des établissements médico-sociaux de l'ONAC, permettant de déterminer l'autorité compétente pour en prononcer le déclassement ne serait effectivement intervenu, la compétence pour prononcer ce déclassement appartiendrait vraisemblablement à la commission permanente, qui est compétente pour délibérer sur les aliénations des biens et valeurs de l'ONAC¹⁰.

2.2 Le CG3P n'impose aucune procédure spécifique aux établissements publics pour la vente des biens relevant de leur domaine privé. La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC peut donc être réalisée avec ou sans publicité, de gré à gré. Il n'existe aucun délai particulier à respecter.

(j) L'article L. 3211-1 du CG3P et ses articles d'application, dont l'article R. 3211-2, ne s'appliquent pas aux biens détenus par les établissements publics.

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 3211-1 du CG3P, lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'Etat ou un établissement public de l'Etat, les immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ces dispositions ne concernent donc pas les immeubles détenus par les établissements publics. Dès lors, les dispositions d'application de cet article ne leur sont pas non plus applicables.

L'article R. 3211-2 du CG3P n'impose publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique autorisée par le préfet après avis du directeur départemental des finances publiques¹¹, soit à l'amiable, après annonce par avis du préfet¹², qu'en ce qui concerne l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat et non d'un de ses établissements publics. De même, l'article R. 3211-7, qui dresse une liste limitative des hypothèses dans lesquelles une cession à l'amiable sans mise en concurrence est envisageable n'est pas applicable en l'espèce.

(ii) Les articles L. 3211-6 et L. 3211-7 du CG3P ne sont pas applicables aux établissements publics car ils ne concernent que le domaine privé de l'Etat.

L'article L. 3211-6 autorise la cession d'immeubles du domaine privé de l'Etat à l'amiable en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction. L'article L. 3211-7 autorise l'aliénation de terrains à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social.

(iii) L'article L. 3211-13 du CG3P concerne uniquement la vente des biens immobiliers appartenant à un EPA encore occupé par ses services.

Ces dispositions, qui prévoient qu'un EPA envisageant de procéder à la cession d'un immeuble de son domaine privé doit recueillir l'accord préalable de l'autorité administrative compétente, ne concernent que les immeubles qui continuent à être occupés par les services de l'établissement public à caractère administratif.

Or les établissements ne seront plus occupés par les services de l'ONAC après leur vente.

(iv) L'article R. 3211-26 du CG3P ne concerne que les biens appartenant à l'Etat et reconnus inutiles par le ministre de la défense. Il n'est pas applicable à la vente des établissements médico-sociaux de l'ONAC.

⁹ Voir point 2.3 de la présente note.

¹⁰ Voir article D. 442 du CPMMVG et point 2.3 de la présente note.

¹¹ Art. R. 3211-3 du CG3P.

¹² Art. R. 3211-4 du CG3P.

(v) L'ONAC pourrait recourir aux services de France Domaine pour procéder à la vente de ses établissements médico-sociaux.

L'article R. 3211-32 du même code se borne à permettre aux établissements publics de l'Etat de solliciter l'administration chargée des domaines pour procéder à l'aliénation des immeubles qui leur appartiennent, lorsque ceux-ci en ont décidé la vente.

Sauf à ce que d'éventuels repreneurs privés soient déjà identifiés, il semble préférable, compte tenu de la spécificité du secteur et du nombre important d'établissements concernés, de recourir aux services de France Domaine. Les critères de sélection des offres prendraient alors en compte les conditions financières proposées, ainsi que les garanties de bonne fin et de solvabilité présentées¹³. Des critères spécifiques (maintien de formations diplômantes, priorité aux ressortissants, maintien des ressortissants de l'ONAC hébergés ou scolarisés au moment de la cession, nombre minimum de places réservées à de futurs ressortissants de l'ONAC) pourraient également être retenus, à condition d'être objectifs et signalés aux éventuels repreneurs intéressés lors d'une mise en concurrence. La cession serait consentie par le préfet, au prix convenu entre les parties et selon les modalités financières fixées par le directeur départemental des finances publiques¹⁴. Le prix serait alors reversé à l'ONAC, diminué du montant des frais de gestion prévus à l'article R. 2321-9 du CG3P¹⁵.

3.3 La cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC à une personne publique pourrait intervenir sans déclassement préalable, à l'amiable, dans le respect de conditions posées par la loi.

Les biens des personnes publiques qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèvent de son domaine public (article L. 3112-1 du CG3P).

Il y a donc deux conditions :

- l'immeuble doit être destiné à l'exercice des compétences de la personne publique qui l'acquiert;
- il doit intégrer son domaine public.

Cette seconde condition impose que le bien cédé soit affecté à l'usage direct du public ou à un service public, pourvu qu'en ce cas il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

3.4 Vous souhaitez que la cession puisse se réaliser globalement (toutes les maisons de retraite ou toutes les écoles de reconversion confondues) ou individuellement. Vous vous interrogez sur la procédure à suivre.

Aucune disposition du CG3P ne prévoit le cas de la cession globale des biens affectés à des établissements distincts. Toutefois, je n'identifie aucune règle qui s'opposerait à une telle éventualité.

Les services de France Domaine pourraient être utilement consultés sur ce point, notamment sur l'existence d'exemples analogues.

3.5 Enfin, une délibération de la commission permanente sur la cession des biens affectés aux établissements médico-sociaux de l'ONAC est nécessaire en application de l'article D. 442 du CPMEVG¹⁶.

3. La cession des maisons de retraite de l'ONAC adoucit l'absence préalable du président du conseil général et du directeur général de l'Agence régionale de santé territorialement compétents.

3.1 Les maisons de retraite de l'ONAC constituent des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)¹⁷, soumis à un régime d'autorisation¹⁸.

¹³ Article R. 3211-5 du CG3P

¹⁴ Article R. 3211-4 du CG3P

¹⁵ Article R. 2321-4 du CG3P : « Le montant des profits, redvances et sommes de toute nature recouvré par les comptables publics chargés des recettes départementales de l'Etat pour le compte des services et établissements dotés de la personnalité civile ou isolément de l'administration financière ainsi que pour le compte des services des a et s appliquent et se prélevent au profit de l'Etat pour partie et administration, au titre et de recouvrement. Le taux de ce prélevement est fixé par arrêté du ministre chargé du budget dans la limite de 12% du montant des recouvrements ».

¹⁶ Article D. 442 du CPMEVG : « La commission permanente délibère sur : [...] l'aliénation des biens et valeurs dans la limite des recettes prévues à cette fin au budget ».

L'autorisation d'activité est délivrée conjointement par le président du conseil général et le directeur général de l'agence régionale de santé en application des dispositions de l'article 313-1 et du c) de l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

3.2 Aux termes des alinéas 3 et 4 de l'article L. 313-1 du CASF :

- lorsque l'autorisation est accordée à une personne physique ou morale de droit privé, elle ne peut être cédée qu'avec l'accord de l'autorité compétente concernée. Cette autorité assure la publicité de cette décision dans la forme qui lui est applicable pour la publication des actes et décisions à caractère administratif ;
- tout changement important dans l'activité, l'installation, l'organisation, la direction ou le fonctionnement d'un établissement ou d'un service soumis à l'autorisation doit être porté à la connaissance de l'autorité compétente.

Par conséquent, la cession de l'autorisation d'activité délivrée par le président du conseil général et du directeur de l'agence régionale de santé aux maisons de retraite de l'ONAC devra être précédée d'une autorisation délivrée par ces mêmes autorités.

4. La mise en œuvre des relations de rééducation professionnelle et d'apprentissage sociale de l'ONAC pourrait être assurée, intégré au sein des établissements médico-sociaux, grâce à une clause de préférence ou un système de quotas au bénéfice de ses ressortissants.

Une clause de maintien, une clause de préférence ou encore un système de quotas pourraient être prévus dans les contrats de cession des établissements médico-sociaux de l'ONAC, afin d'assurer le maintien des ressortissants hébergés ou scolarisés dans ces établissements au moment de leur cession, ainsi que l'accès des futurs ressortissants de l'ONAC aux écoles de reconversion professionnelle et aux maisons de retraite cédées.

Les modifications réglementaires formulées au point 1 de la présente note proposent notamment de prévoir la possibilité pour l'ONAC d'accomplir sa mission de rééducation professionnelle par l'accueil de ses ressortissants au sein des écoles de reconversion professionnelle avec lesquelles il aura contracté.

L'ONAC pourrait également garantir la prise en charge de certains frais financiers incombant à ces ressortissants accueillis dans ces établissements, selon des modalités à définir.

Un tel mécanisme a notamment été mis en place dans la convention conclue entre l'ONAC et la Croix-Rouge française dans le cadre de la réalisation de la nouvelle maison de retraite à Carignan, résultat de l'extension de l'EHPAD « Foyer turquois » de la Croix-Rouge française, par transfert de l'autorisation administrative de 46 lits de la maison de retraite de l'ONAC à Carignan et versement d'une contribution de l'ONAC, conclue le 10 mai 2007, que vous avez porté à la connaissance de mes services.

5. Les personnels des établissements médico-sociaux de l'ONAC qui ont la qualité de fonctionnaires peuvent, en cette qualité, exercer leurs fonctions auprès d'un employeur, dans les limites définies par la loi.

Les personnels titulaires de l'ONAC, dont ceux affectés au sein des établissements médico-sociaux¹⁹, ont la qualité de fonctionnaires²⁰.

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État, les fonctionnaires de l'État sont les personnes qui, régies par le titre I^{er} du statut général, ont été nommées dans

¹⁹ Article L. 312-1, 6^e, du code de l'action sociale et des familles (CASF)

²⁰ Article L. 313-1 du CASF

²¹ Décret n° 98-193 du 27 février 1998 relatif au statut particulier des professeurs des écoles de rééducation professionnelle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

²² Décret n° 2005-1297 du 15 décembre 2005 portant statut particulier du corps d'officiers civils de zone générale du ministère de la Défense. Art. 1. - *N'est créé un corps d'officiers civils de zone générale de ministère de la Défense (...) à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.*

²³ Article R.572-1 du CPMEVG : « Le directeur général dirige les personnels de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Il recrute, organise et gère les personnels mentionnés au décret n° 92-333 du 22 juin 1992 portant statut particulier des corps de surveillants-chef d'officiers et d'aide-soignants des établissements de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre et au décret n° 98-471 du 14 mai 1998 relatif au transfert de compétences en matière de gestion des personnels en direction générale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ».

un emploi permanent à temps complet et titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services déconcentrés en dépendant ou de ses établissements publics. Ils doivent être placés dans une position ou une situation régulière au regard de la loi.

Un fonctionnaire peut travailler hors de la fonction publique de l'État dans l'une des positions statutaires prévues par l'article 32 de la loi du 11 janvier 1984 : activité, détachement, hors cadre ou disponibilité²¹.

§.1 Les fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions « en position d'activité » hors de l'État ou de ses établissements. Cette position recouvre « la position normale d'activité » et « la mise à disposition ». Seule cette dernière permettrait aux fonctionnaires des établissements médico-sociaux de l'ONAC de poursuivre leur activité au sein d'un repereur ne relevant pas de l'État ou de sa tutelle.

(i) La position normale d'activité permet aux fonctionnaires de l'État d'exercer les fonctions afférentes à leur grade dans les services des différents ministères ainsi que dans tous les établissements publics de l'État quel que soit le département ministériel qui en assure la tutelle²². Cette possibilité doit être écartée en l'espèce compte tenu des hypothèses retenues pour la cession des activités médico-sociales de l'ONAC vers le secteur public local ou le secteur privé non lucratif.

(ii) En revanche, la « mise à disposition » des fonctionnaires auprès de ces structures est envisageable.

La mise à disposition est « la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir »²³.

Elle est possible auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986²⁴ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi qu'auprès des « organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes »²⁵. Cette dernière catégorie vident les organismes exerçant des missions pour le compte ou en rapport avec une politique publique conduite par l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements administratifs.

La circulaire n° 2167 du 5 août 2008²⁶ précise que cette qualification met l'accent non pas sur le statut juridique de l'organisme mais sur son domaine d'activité. Ainsi la nature juridique de l'organisme (de droit public ou de droit privé) n'est pas une condition permettant d'apprécier la légalité d'une mise à disposition en dehors de la sphère administrative. Le fonctionnaire pourrait ainsi être mis à disposition « d'un organisme de droit privé ou d'une association exerçant dans le secteur de la réinsertion, de la santé ou de l'éducation, en lien direct avec les pouvoirs publics »²⁷.

En outre, la mise à disposition ne peut être prononcée au profit de tel organisme qu'à la condition que les fonctions confiées à l'agent s'inscrivent dans le cadre des activités liées au service public. Ce critère vise à identifier les emplois qui sont susceptibles d'être offerts à un fonctionnaire par la voie de la mise à disposition²⁸.

La mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. La mise à disposition donne lieu à remboursement auquel il peut être dérogé dans certains cas²⁹.

²¹ Ne sont évoquées que les dispositions particulières à la position d'activité et au détachement.

²² Décret n° 2008-570 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État.

²³ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 41.

²⁴ Établissements publics de santé, hospices publics, maisons de retraite publiques, établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social, établissements publics ou à caractère public pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés, centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

²⁵ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 42.

²⁶ Circulaire relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État.

²⁷ Circulaire n° 2167 du 5 août 2008, point 1.3., p.2.

²⁸ Circulaire n° 2167 du 5 août 2008, point 1.3., p.4.

²⁹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 41. - La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle : 1° Lorsque, est prononcée auprès d'une administration de l'État ou auprès d'un de ses établissements publics administratifs ; 2° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré ; 3° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement mentionné à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée. Toutefois, cette dérogation ne peut avoir plus d'un an et ne peut porter que sur la moitié au plus de la dépense de personnel affectée.

La solution de la mise à disposition des personnels fonctionnaires a été privilégiée lors du transfert de l'EHPAD Carignan à la Croix rouge française, association reconnue d'utilité publique²⁰. La mise à disposition est réalisée contre remboursement²¹.

5.2 Les fonctionnaires peuvent également exercer leurs fonctions « en position de détachement » hors de l'État ou de ses établissements.

Le détachement est défini comme « la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite »²². Le détachement est « de courte durée ou de longue durée ».

Le détachement d'un fonctionnaire peut avoir lieu, parmi les hypothèses envisagées des repreneurs des établissements médico-sociaux de l'ONAC, auprès d'une collectivité territoriale, d'un établissement public en relevant ou d'un établissement public mentionné à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986²³ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Il est également possible auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif assumant des missions d'intérêt général²⁴. Par circulaire du 10 septembre 2012²⁵, la DGAFI précise les critères d'appréciation de la demande de détachement d'un fonctionnaire au sein de ces structures, en se fondant sur un avis du Conseil d'État du 21 février 2012²⁶.

L'entreprise ou l'organisme privé non associatif peut être regardé comme étant d'intérêt général s'il réunit les trois critères cumulatifs suivants :

- * l'objet social et la nature des activités exercées doivent répondre à un but d'intérêt général. Les activités doivent être considérées globalement : un ensemble significatif de ces activités doit répondre à un intérêt général. Les activités exercées doivent comporter une participation substantielle à une ou des politiques publiques.
- * la conduite de ces activités doit s'inscrire dans le respect de l'ensemble des règles inhérentes au service de l'intérêt général.
- * l'emploi occupé par l'agent au titre de son détachement doit se rattacher directement aux activités d'intérêt général et à la conduite des politiques publiques en cause.

Ces critères pourraient être satisfaits s'agissant des organismes privés qui se verraient confier les activités relevant aujourd'hui des établissements médico-sociaux de l'ONAC.

Lorsqu'il est possible, le détachement peut être de courte ou de longue durée. Le premier ne peut excéder six mois, alors que le second ne peut excéder cinq ans et peut être renouvelé par périodes n'excédant pas cinq ans²⁷. Il est prononcé sur la demande du fonctionnaire²⁸.

5.3 En cas de suppression d'emploi, les fonctionnaires sont affectés dans un nouvel emploi.

La mise à disposition ou le détachement des fonctionnaires auprès des repreneurs des établissements médico-sociaux de l'ONAC sont subordonnés à une demande du fonctionnaire. À défaut, en cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi de son corps d'origine au besoin en surnombre provisoire²⁹.

²⁰ Convention de transfert ONAC : CEF du 30 mai 2007, art. 8. - La mise à disposition des personnels fonctionnaires intervenant en application du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985.

²¹ Rapport d'activité 2011 de l'ONAC, p. 67. - Il convient de rappeler que les personnels fonctionnaires de l'ancienne maison de retraite de l'ONAC-157 de Cayenne, transférée à la Croix rouge française depuis le 1er janvier 2007, demeurent gérés par l'ONAC-FG, en vertu d'une convention de mise à disposition contre remboursement. A ce titre, ils demeurent comptabilisés dans les effectifs de l'ONAC.

²² Loi n° 86-16 du 11 janvier 1986, art. 45.

²³ Établissements publics de santé, fonctions publiques, maisons de retraite publiques, établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et missions d'aide sociale, établissements publics ou à caractère public pour enfants ou adultes handicapés ou handicapés, centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

²⁴ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, art. 14.

²⁵ Objet de la note : critères de détachement au sein d'une entreprise ou d'un organisme d'intérêt général (RH - EE) 12-148.

²⁶ Avis n° 388218, non publié.

²⁷ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, art. 20 et 21.

²⁸ Loi n° 86-16 du 11 janvier 1986, art. 46.

²⁹ Loi n° 85-684 du 13 juillet 1985, art. 62 ; loi n° 86-16 du 11 janvier 1986, art. 36.

5. Les agents non titulaires de droit public des établissements médico-sociaux de l'ONAC devraient en effet proposer un nouveau contrat par la reprise.

5.1 Des agents non titulaires de droit public peuvent être employés au sein des établissements médico-sociaux de l'ONAC. Une obligation de reprise du personnel pourrait poser sur la structure de transfert de ces activités.

Deux situations doivent être distinguées selon que le repreneur des établissements est une personne de droit public ou de droit privé :

- * si l'activité est transférée à une personne morale de droit public dans le cadre d'un service public administratif, un contrat de droit public est proposé aux agents non titulaires⁴⁰ ;
- * si l'activité est transférée à une personne morale de droit privé, un contrat de droit privé, régi par le code du travail, est proposé aux agents non titulaires^{41 et 42}.

Dans l'un et l'autre cas, le contrat proposé aux agents non titulaires reprend les clauses substantielles du contrat dont ils sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération.

En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne morale qui reprend l'activité applique dans ce cas les dispositions applicables aux agents licenciés.

En l'absence de transfert, les agents non titulaires des établissements médico-sociaux de l'ONAC se verraient appliquées les dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 qui s'appliquent à tous les agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics à caractère administratif. À cet égard, il pourra être mis fin au contrat de ces agents qu'ils aient été recrutés sur une durée déterminée ou indéterminée.

Le motif du licenciement peut résulter de l'intérêt du service duquel découle une suppression d'emploi⁴³ consécutif à une mesure d'économie⁴⁴ ou une réorganisation de service⁴⁵ visant, notamment, à confier à une personne privée une activité jusqu'alors exercée par la personne publique⁴⁶.

Aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit ne semble imposer à l'administration de chercher à reclasser un agent non titulaire licencié pour un motif tiré de l'intérêt du service⁴⁷. Toutefois, la jurisprudence des cours administratives est divergente sur ce point⁴⁸. Le Conseil d'État ne semble pas s'être prononcé à ce jour.

Le chef de service

Vincent GUITTON

⁴⁰ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 14 ter.

⁴¹ Art. L.1224-3-1 du code du travail.

⁴² Circulaire ONAC / CER du 10 mai 2007 relative au transfert de l'EHFAD Carignan à la Croix rouge française, art. 8. - Le CER s'engage à assurer l'emploi des (...) personnels non titulaires (...). Les agents contractuels seront embauchés par le CER dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé.

⁴³ CE SSR, 25 décembre 2001, n° 236637, inédit.

⁴⁴ CE SSR, 17 octobre 1986, n° 74694, Cie Sico-Léger-en-Provence, mentionné aux tables.

⁴⁵ CE SSR, 9 décembre 1967, n° 86596, Cie Gourviens, mentionné aux tables.

⁴⁶ CE 31 septembre 1988, n° 81584, M. Michel Dorjoo ; CE, 12 février 1993, n° 88252, Fillesroyes-les-Guyon ; CE 21 novembre 1999, n° 199911, Mlle Christiane Durand.

⁴⁷ CAA Bordeaux, 13 février 2011, n° 11BX02051 - qu'il n'est aucun principe général du droit, ni d'ailleurs aucune disposition de l'article de 8 février 1987 n'imposant au directeur de l'hôpital de proposer un reclassement à Mme B. dans les services de l'hôpital à la suite de la suppression de son emploi ; que le motif tiré de l'absence de possibilité de reclassement sera donc écarté ; CAA Nantes, 23 novembre 2011, n° 10NT02173, inédit. - Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'impose à l'administration de chercher à reclasser un agent non titulaire licencié pour un motif tiré de l'intérêt du service.

⁴⁸ CAA Marseille, 30 mars 2009, n° 08MA01461, inédit. - Considérant qu'il résulte d'un principe général du droit que lorsqu'elle supprime l'emploi d'un agent titulaire d'un contrat à durée indéterminée, l'administration doit le reclasser et ne peut le licencier que si le reclassement s'avère impossible ou si l'agent refuse le reclassement qui lui est proposé.

PIÈCE JOINTE 25

Mesures en faveur des Harkis 1995 - 2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
MESURES PERENNES								
Rente viagère					4 573 471	5 945 512	8 537 145	
Allocation forfaitaire	80 916 778	91 846 972	69 643 693	2 806 165	862 941	773 548	419 887	
Allocation de reconnaissance								9 320 729
Allocation orphelins								
Allocation spécifique au conjoint survivant	969 391	1 228 891	1 247 169	1 276 987	1 216 247	1 195 385	1214929	1195000
S/Total	81 886 169	93 075 863	70 890 862	4 083 152	6 652 659	7 914 445	10 171 961	10 515 729
LOGEMENT								
Comadef	382 331	172 878	57 616	1 726 478	2 871 226	1 172 260	965 564	329 535
Aide au locataire					399 409	726 442	1 540 905	1 438 351
Acquisition	2 652 613	2 681 791	2 073 888	2 162 992	1 559 497	1 319 692	905 358	736 741
Amélioration	1 690 699	1 522 417	1 320 260	1 521 665	1 319 328	1 161 300	1 578 122	4 349 703
Réservations	1 443 468	1 326 131	1 670 841	1 219 592	1 296 345	914 063	562 850	71 728
S/Total	6 169 111	5 703 217	5 122 605	6 630 727	7 445 805	5 293 757	5 552 799	6 926 058
FORMATION								
ONAC-VG	1 229 064	871 335	2 281 611	447 733	1 608 970	792 735	821 97	18 522
Bourses	2 885 590	2 606 356	2 450 444	2 301 670	1 931 482	1 654 706	1 410 880	1 111 556
Appelés	748 861	771 441	740 846	1 068 123	530 058	317 634	153 545	
Contrats aidés	66 708	52 299	51 138	18 476	49 719	42 073	55 992	49 209
Permis	20 440	20 218	29 469	28 225	71 161	187 890	116 325	196 475
Formation professionnelle	215 499	393 659	533 862	413 094	252 342	440 000	350 435	589 103
S/Total	5 166 162	4 715 308	6 087 370	4 277 321	4 443 732	3 435 038	2 169 374	1 964 865
EMPLOI								
Conventions	3 741 912	3 571 899	3 367 074	3 553 856	3 714 957	3 160 492	1 984 119	1 038 353
Création Entreprise	2 286 670	2 066 306	2 100 098	2 276 695	1 523 311	1 658 151	1 290 321	972 958
Mobilité	539 060	517 107	412 070	399 112	664 353	1 281 305	1 179 768	511 421
Cellules emploi			137 204	643 792	690 257	1 393 897	565 426	293 478
S/Total	6 567 642	6 155 312	6 016 446	6 873 455	6 592 878	7 493 845	5 019 634	2 816 210
SOCIO-CULTUREL								
CASEC	255 561	242 957	300 219	195 722	268 094	185 454	190 362	135 081
Associations	257 553	324 844	314 437	224 625	167 356	139 701	114 815	156 643
Projets développement locaux			17 160		248 641	374 664	340 096	112 495
S/Total	5 131 14	567 801	631 816	420 347	684 091	699 819	645 273	404 219
Autres secours exceptionnels	448 042	567 800	631 816	420 347	684 091	441 534	409 296	137 392
Opérations ponctuelles + Côte d'Ivoire			593 986			3 848 505	551 205	280 000
TOTAL GENERAL	100 750 240	110 785 301	89 974 901	22 705 349	26 503 256	29 126 943	24 519 542	23 044 473

PIÈCE JOINTE 26

Mesures en faveur des Harkis 2003 - 2012

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
										19 056 128
										247 269 984
15 794 142	21 633 119	77 251 419	134 563 435	126 278 820	16 560 000	26 880 000	23 310 000	18 250 340	17 749 416	487 591 420
					14 320 000	12 140 000	3 100 000	240 000	180 000	29 980 000
1 028 609	792 268	687 011	592 521	532 000	520 000	392 000	390 000	499 410	350 000	15 327 818
16 822 751	22 425 387	77 938 430	135 155 956	126 810 820	31 400 000	39 412 000	26 800 000	18 989 750	18 279 416	799 225 350
154 644	206 627	209 834	246 011	178 532						8 673 536
455 195										4 560 302
819 064	378 076	304 936	154 172	111 884						15 860 704
2 579 733	3 606 845	2 466 551	2 455 920	1 782 284						27 354 827
										8 505 018
4 008 636	4 191 548	2 981 321	2 856 103	2 072 700	1 403 000	1 446 000	960 000	54 368	0	68 817 755
										7 332 167
1 219 939	998 227	819 761	776 141	631 424	600 000	644 000	464 773	332 355	337 041	23 176 345
										4 330 508
										385 614
101 552	206 503	364 271	395 875	322 061						2 060 465
373 351	548 488	430 782	530 648	431 705	1 000 000	700 000	1 000 000	784 009	702 959	9 689 936
1 694 842	1 753 218	1 614 814	1 702 664	1 385 190	1 600 000	1 344 000	1 464 773	1 116 364	1 040 000	46 975 035
431 201					504 735	103 000	34 125	100 000	22 990	25 328 713
										14 174 510
										5 504 196
					1 000 000		385 000	217 645		5 326 699
431 201					1 504 735	103 000	419 125	317 645	22 990	50 334 118
										1 773 450
99 000	97 400	107 139	131 494	151 000						2 286 007
302 470	170 000	306 497	525 970	427 408						2 825 401
401 470	267 400	413 636	657 464			641 580	300 000	244 999	300 000	7 793 029
98 102	77 969	239 968	84 738	85 729		360 000	109 000	46 687		4 842 511
58 450		3 221 329	1 049 764	110 998				1 500		9 715 737
23 084 251	28 715 522	86 409 498	141 506 689	130 465 437	35 907 735	43 306 580	30 052 898	20 771 313	19 642 406	987 703 535

PIÈCE JOINTE 27

Questionnaire au Préfet



PREMIER MINISTRE
MISSION INTERMINISTÉRIELLE AUX RAPATRIÉS

QUESTIONNAIRE À COMPLÉTER ET À RETOURNER

AU PLUS TARD LE 6 FÉVRIER 2013

marie-christine.forestier@sante.gouv.fr

BOURSES (aides à la formation scolaire et universitaire)	
Ces familles de harkis étant déjà boursières (sauf pour le primaire), peut-on dire que ces aides complémentaires des aides de droit commun qui leur sont octroyées leur ont permis d'améliorer de façon sensible leur niveau de formation ?	<input type="checkbox"/> oui (niveau d'études égal ou supérieur aux boursiers de droit commun) <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> moyennement
<u>COMMENTAIRE :</u>	

FORMATION PROFESSIONNELLE	
Les résultats de ces formations professionnelles sont-ils ... ?	<input type="checkbox"/> très satisfaisants <input type="checkbox"/> satisfaisants <input type="checkbox"/> peu satisfaisants
<u>COMMENTAIRE :</u> <i>ces formations débouchent-elles rapidement sur des emplois ?...</i>	

.../...

20, avenue de Ségur 75007 Paris – téléphone : 01 40 56 60 77 – télécopie : 01 40 56 59 49
adresse postale : 14, avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP

STAGES AUTOMOBILES

Le financement des permis poids-lourds, transports en commun, caristes, donne-il un taux de réussite et un retour à l'emploi ... ?

très satisfaisants

satisfaisants

peu satisfaisants

COMMENTAIRE : *quel taux d'embauche atteint-on ?...*

CELLULES ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI (conventions)

Les cellules emploi que vous subventionnez pour insérer des publics en difficultés répondent-elles à vos attentes en ce qui concerne les enfants de harkis ?

oui

non

moyennement

COMMENTAIRE : *les enfants de harkis qui y sont inscrits en perçoivent-ils véritablement l'utilité ?...*

.../...

AUTRES PROJETS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX
(contrats de développement)

Ces contrats de développement sont-ils fortement réclamés par les structures qui peuvent en bénéficier (associations, collectivités territoriales, établissements publics) ?

- oui
 non
 moyennement

COMMENTAIRE : jouent-ils plus un rôle d'insertion économique ou d'accompagnement social ?...

SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Le nombre d'associations subventionnées par les préfectures a progressé en 2012. Ces subventions sont-elles nécessaires pour entretenir des relations avec la population harki ?

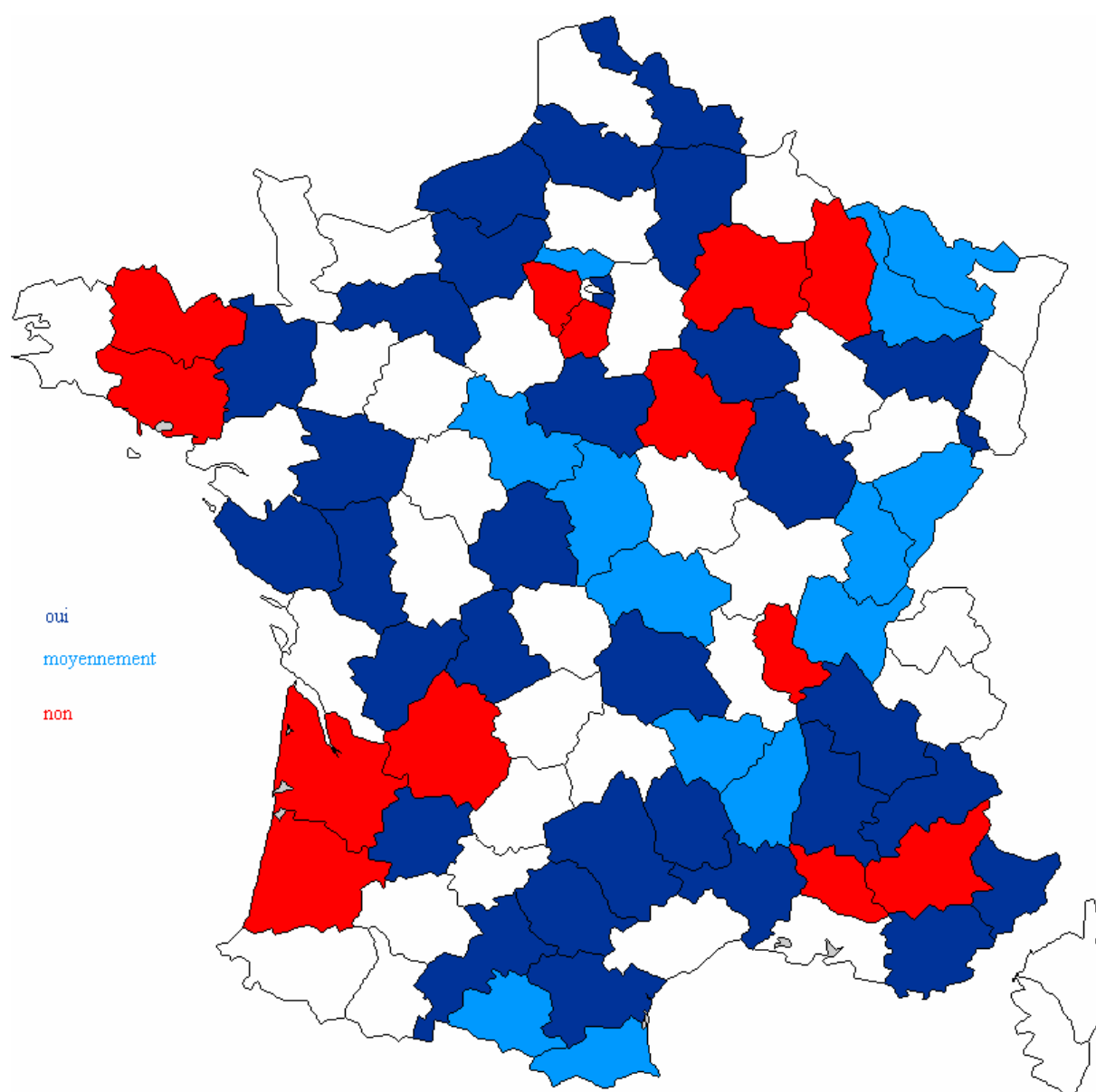
- tout à fait nécessaires
 nécessaires mais pas indispensables
 pas du tout nécessaires

COMMENTAIRE : ces subventions ont-elles un impact, même minime, sur l'emploi ?...

PIÈCE JOINTE 28

Bourses (aides à la formation scolaire et universitaire)

Les familles de harkis étant déjà boursières (sauf pour le primaire), peut-on dire que ces aides complémentaires des aides de droit commun qui leur sont octroyées leur ont permis d'améliorer de façon sensible leur niveau de formation ?



BUDGET

Entre 2008 et 2012, 5 338 bourses ont été délivrées pour un montant total de 1 748 099 €.

Le nombre de bénéficiaires a diminué de moitié sur l'ensemble de la période considérée pour passer de 1 483 en 2008 à 729 en 2012. De même le montant des bourses d'études baisse de 431 185 € à 274 943 €, ce qui s'explique par le fait que pour bénéficier de cette aide, il convenait d'être entré dans le dispositif avant le 1^{er} septembre 2005. Aucune nouvelle inscription n'est acceptée depuis cette date.

En 2012, le montant total des bourses versées s'élève à 337 272 € pour 780 boursiers.

ANALYSE

Pour les préfectures, les bourses constituent un complément financier utile (ressources insuffisantes, père retraité, mère sans emploi voire veuve, fratrie importante, ...).

L'amélioration financière qu'elles apportent montre qu'elles incitent à poursuivre la scolarité, souvent au moins jusqu'à la fin du secondaire. En favorisant le maintien dans cursus scolaire, elles évitent les sorties prématurées et augmentent les chances d'insertion dans la vie professionnelle.

Ce « coup de pouce » au budget familial est également particulièrement bien venu pour les enfants de harkis poursuivant un enseignement technique ou professionnel qui peuvent ainsi acheter des tenues et/ou des matériels professionnels nécessaires à leurs études.

Les bourses garantissent par ailleurs un minimum vital aux étudiants qui ne pourraient pas financer leurs études autrement, les enfants de harkis qui poursuivent des études supérieures faisant preuve d'une volonté d'insertion professionnelle manifeste et validant leur cursus universitaire dans leur très grande majorité.

Le soutien scolaire et l'alphabétisation sont des moyens reconnus par les préfectures pour lutter contre l'échec scolaire et renforcer les chances d'insertion sociale et professionnelle.

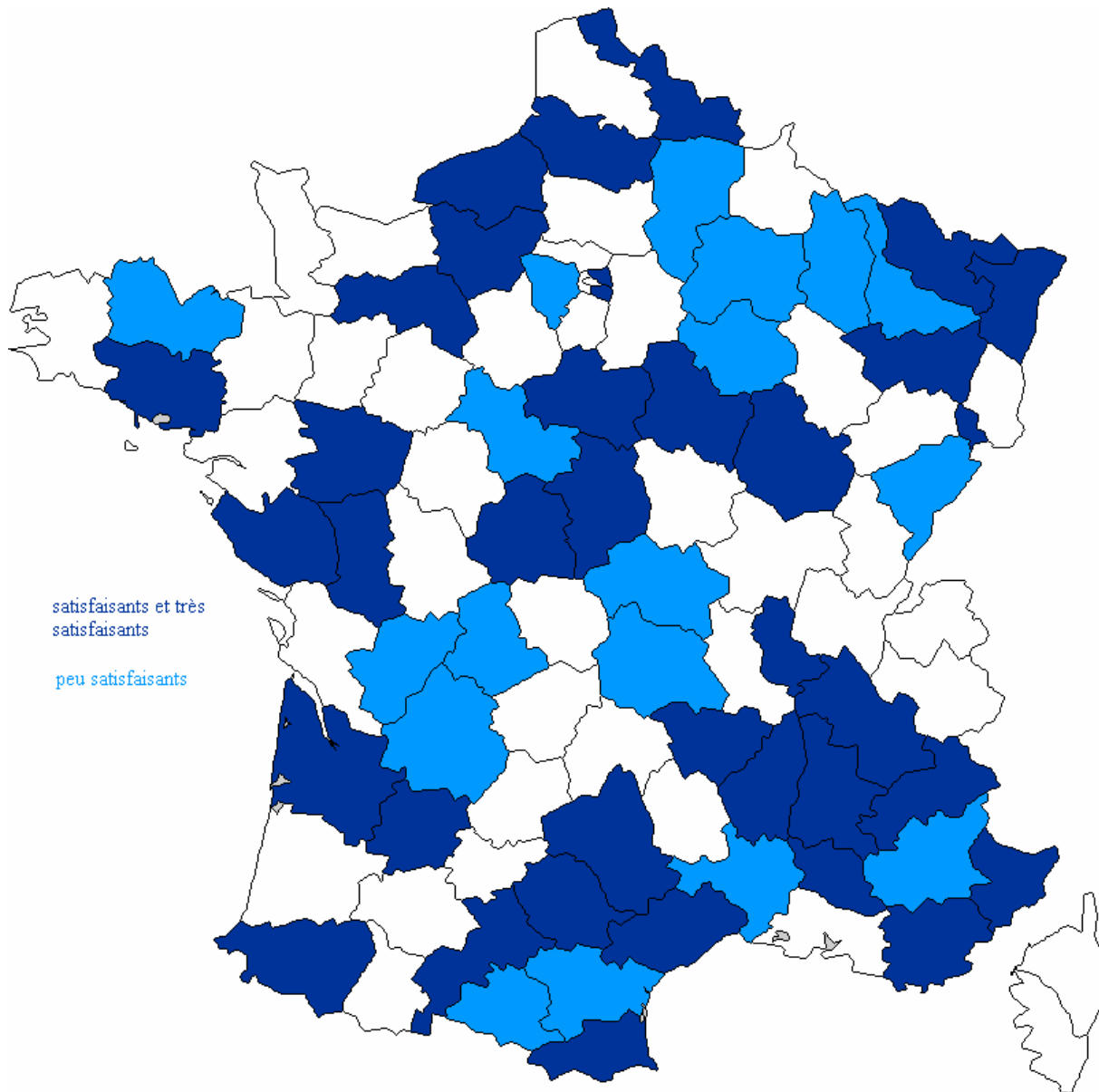
Les bourses sont jugées efficaces mais elles ne bénéficient plus qu'aux enfants inscrits avant le 1^{er} septembre 2005.

Plusieurs départements souhaiteraient étendre le bénéfice des bourses aux petits-enfants de harkis.

PIÈCE JOINTE 29

Formation professionnelle qualifiante

Les résultats des formations professionnelles sont-ils ... ?



BUDGET

Entre 2008 et 2012, 934 formations professionnelles qualifiantes ont été financées pour un montant de 2 320 677 €

Les aides particulières à la formation professionnelle ont fortement augmenté de 2008 à 2010 au lancement du plan emploi pour atteindre un coût total de 541 903 € en 2010 pour 208 bénéficiaires. Depuis 2011, elles sont en baisse et représentent 324 415 € en 2012 pour 148 bénéficiaires.

ANALYSE

Les préfectures ont constaté que ces formations qualifiantes, financées à 90 % par l'État, ont bénéficié aux enfants de harkis les plus motivés, même si elles ne peuvent pas toutes évaluer précisément le taux d'embauche à l'issue de ces formations. En effet, si la formation aboutit à un diplôme, elle n'aboutit pas forcément à la signature d'un contrat de travail

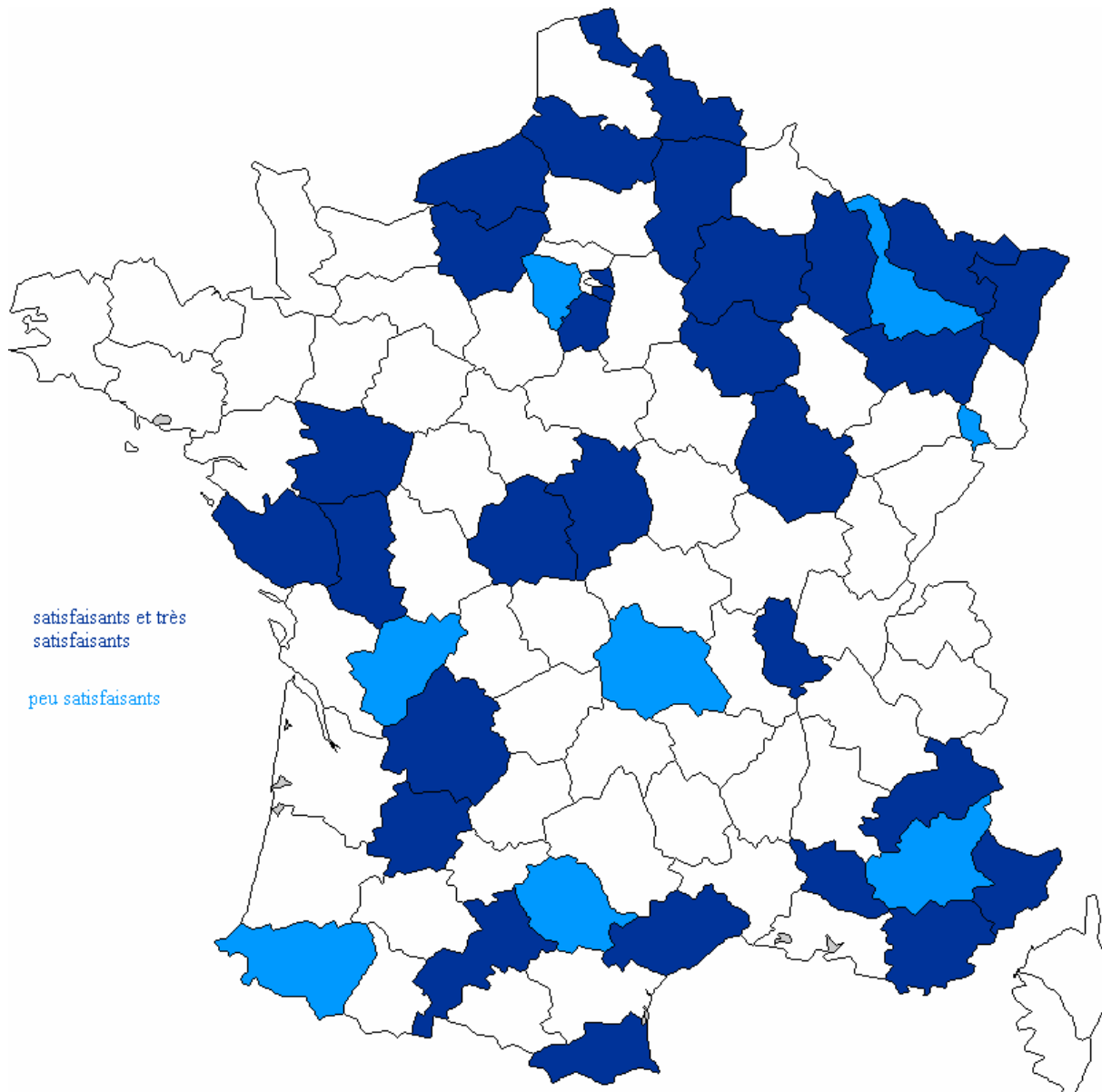
La plupart des départements ne financent que des formations vers des métiers sous tension (aide-soignante, caristes, agent de sécurité, ...) mais certaines préfectures ont offert des formations qui n'auraient pas trouvé d'autres moyens de financement (professeur de salsa, prothésiste ongulair, ...). Enfin d'autres formations ont débouché sur la création d'entreprises unipersonnelles (esthéticienne, ...).

Les résultats restent très satisfaisants dans une conjoncture morose même si l'emploi retrouvé peut être d'un niveau inférieur à la qualification.

PIÈCE JOINTE 30

Stages automobiles

Le financement des permis poids-lourds, transports en commun, caristes, donne-t-il un taux de réussite et un retour à l'emploi ... ?



BUDGET

Entre 2008 et 2012, 282 stages automobiles ont été financés pour un montant de 715 403 €

Les stages automobiles ont fortement augmenté de 2008 à 2010, passant de 160 207 € à 175 313 €, puis ont diminué de 44 % pour atteindre 89 252 € en 2012.

ANALYSE

Le taux de réussite de ces permis est de plus de 75 % en moyenne, les candidats à ces formations étant très motivés.

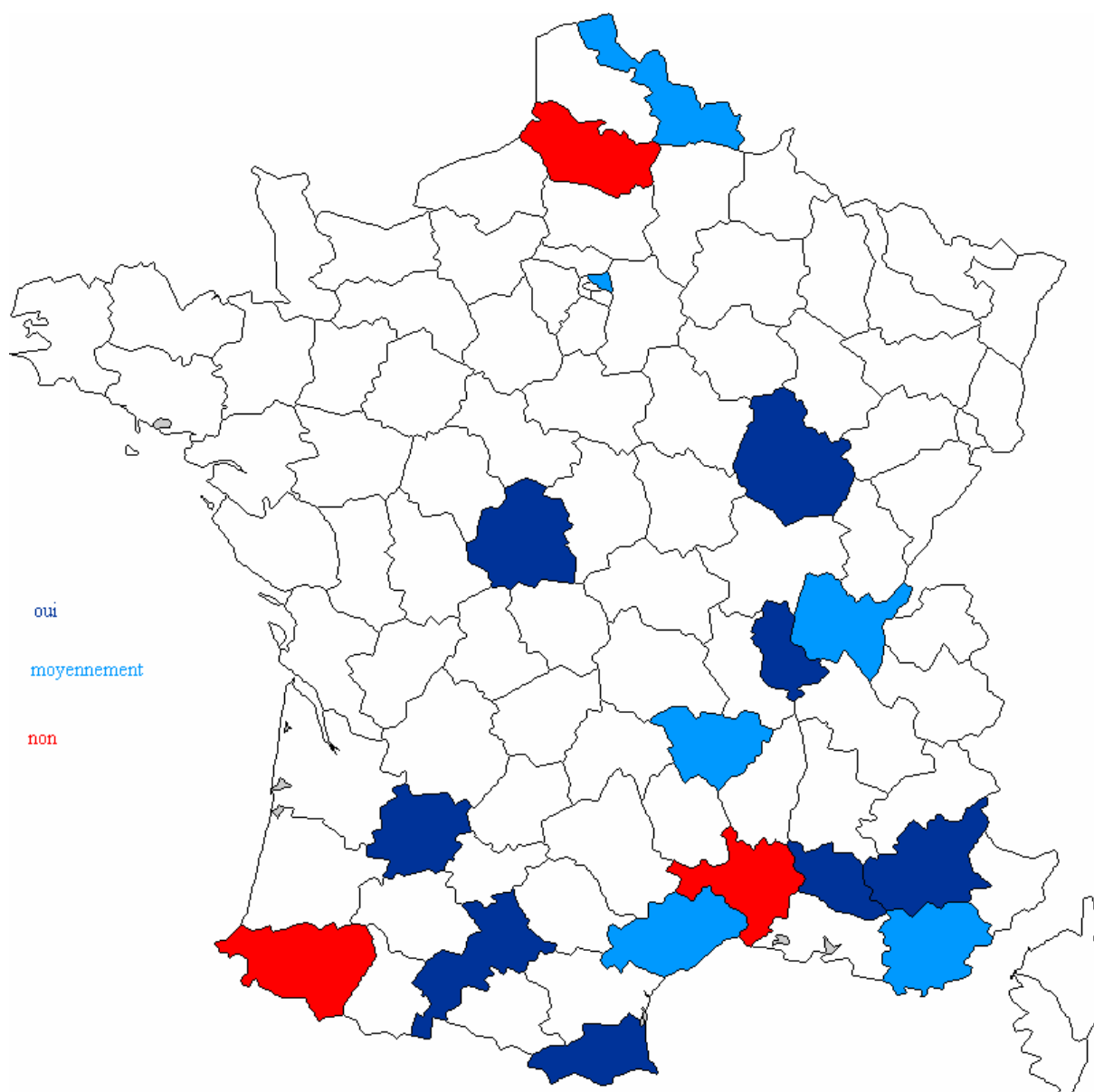
Si quelques départements se plaignent de ne pas avoir d'informations sur le suivi de la formation et l'insertion professionnelle, on constate malgré tout un retour à l'emploi relativement rapide le plus souvent en CDD ou en intérim (saisonniers). Il peut arriver également qu'une promesse d'embauche anticipée favorise la demande de financement de la formation.

L'obtention d'un permis poids-lourds, cariste, grutier, etc., ne peut que favoriser un retour à l'emploi d'une population qui, en faisant cette formation, accepte d'autant plus facilement une mobilité professionnelle.

PIÈCE JOINTE 31

Carte cellules accompagnement vers l'emploi (conventions)

Les cellules emploi que vous subventionnez pour insérer des publics en difficulté répondent-elles à vos attentes en ce qui concerne les enfants de harkis ?



BUDGET

Pour renforcer les dispositifs nationaux, des conventions ont été signées avec des organismes d'insertion professionnelle (agences de Pôle emploi, missions locales...) dans une douzaine de départements prioritaires.

C'est ainsi que 211 conventions ont été signées entre 2008 et 2012 pour un total de 831 471 €. C'est, en 2009, au début du plan emploi, que le nombre de conventions a été le plus important :

125 conventions signées pour un montant de plus de 260 000 €. La baisse a été ensuite sensible : 23 conventions en 2012 pour un coût total de 120 405 €

ANALYSE

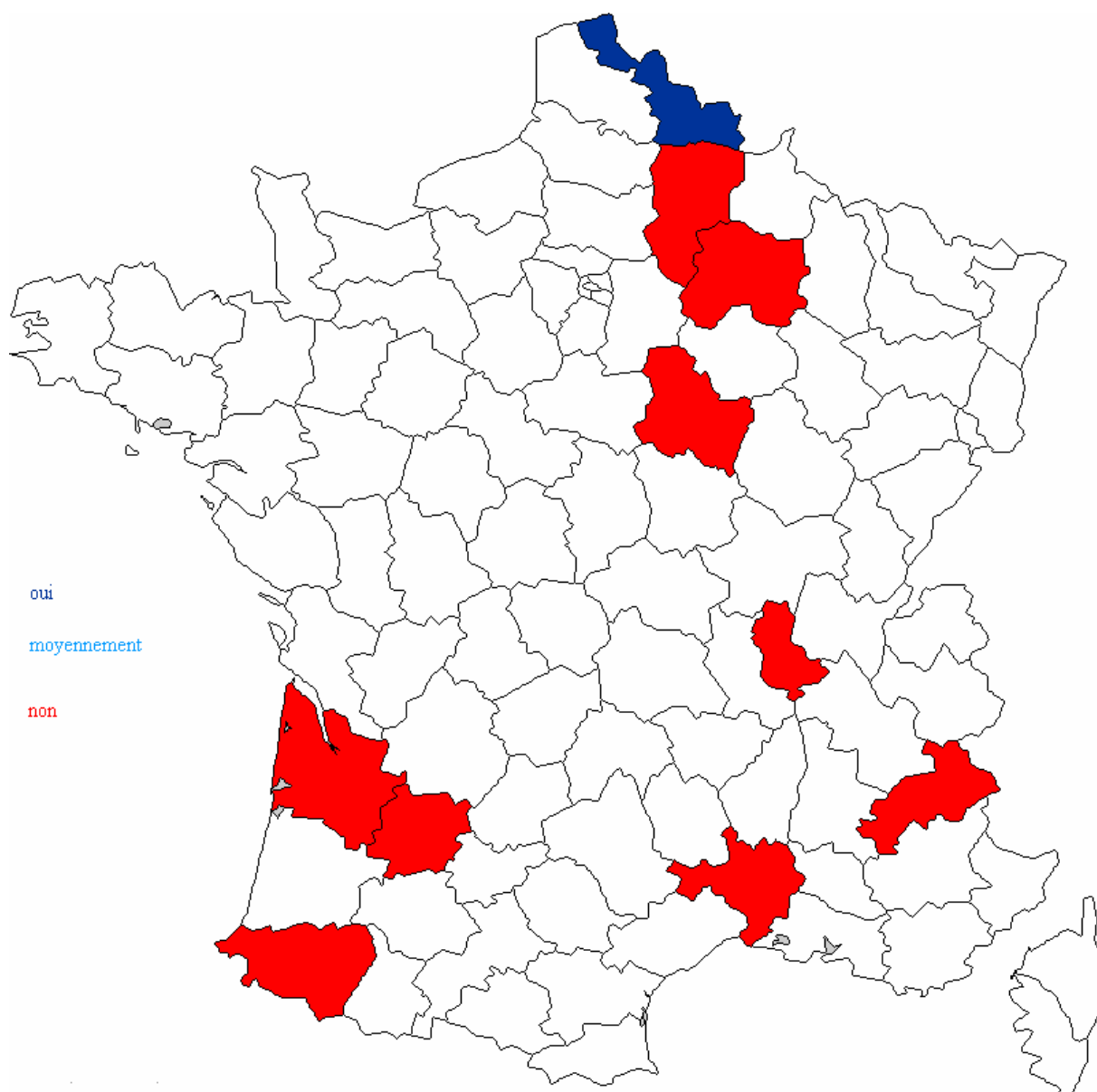
Très efficaces dans les départements où les enfants de harkis sont demandeurs de ce type d'accompagnement, les préfetures estiment que ces conventions constituent une aide non négligeables pour un public très éloigné de l'emploi et qui à du mal à s'insérer dans les dispositifs de droit commun.

Ce dispositif étant cofinancé, il est possible de l'abandonner si une structure de droit commun prend la totalité du financement à sa charge.

PIÈCE JOINTE 32

Autres projets économiques et sociaux (contrats de développement)

Les contrats de développement sont-ils fortement réclamés par les structures qui peuvent en bénéficier (associations, collectivités territoriales, établissements publics) ?



Ces projets de développement comprennent des actions de partenariat avec les collectivités territoriales, organismes publics, associations... dans le domaine de la formation, l'information ou de l'insertion.

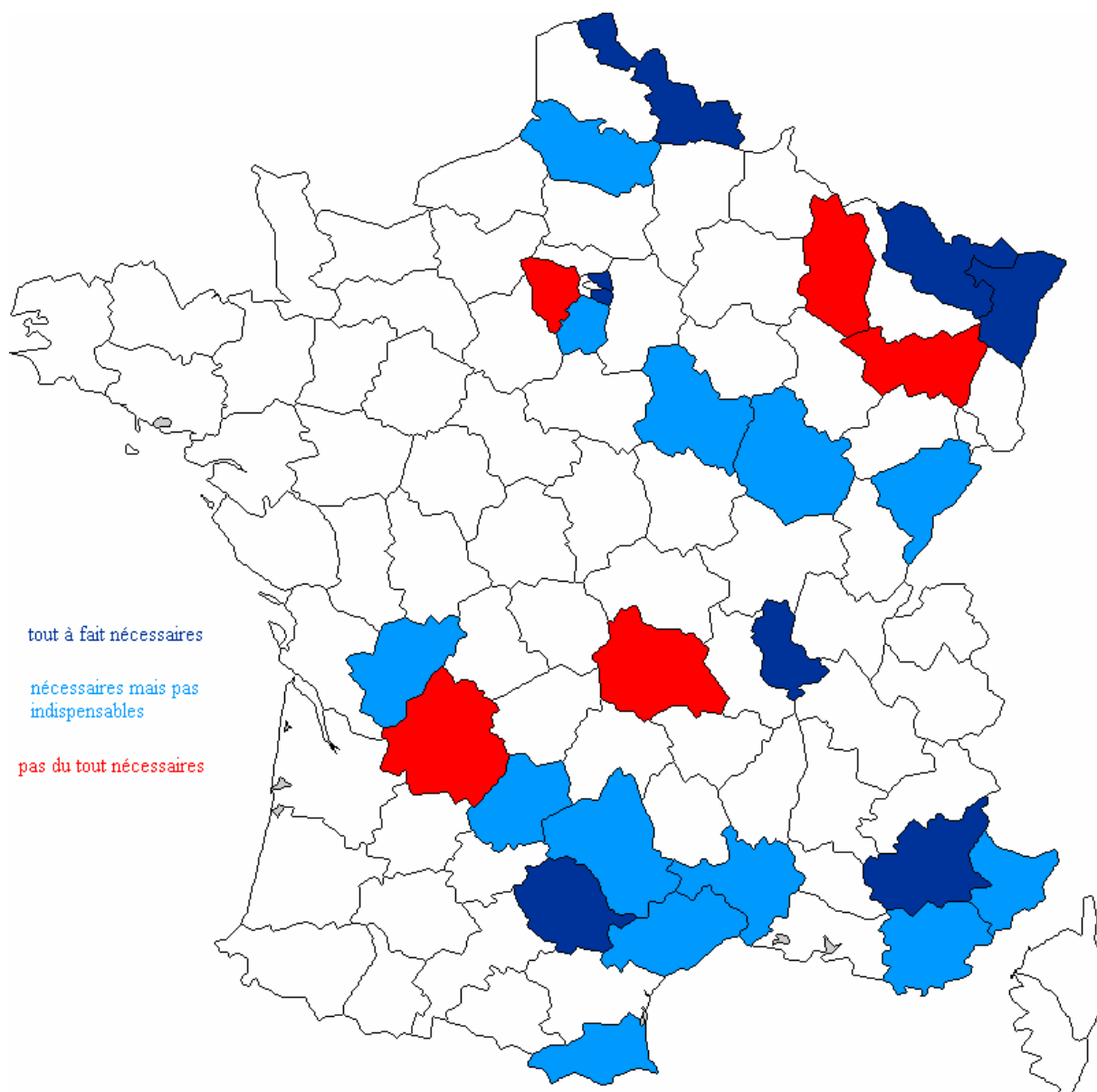
51 projets de développement ont été financés entre 2008 et 2012 pour un coût total de 702 736 €. La tendance est à la baisse depuis 2011. Seuls 5 projets ont été financés en 2012 pour 86 450 €, soit une baisse de 48 %.

Ce dispositif peut être abandonné.

PIÈCE JOINTE 33

Subventions aux associations

Le nombre d'associations subventionnées par les préfectures a progressé en 2012. Ces subventions sont-elles nécessaires pour entretenir des relations avec la population harki ?



BUDGET

Un soutien financier est apporté aux associations à vocation régionale ou départementale œuvrant pour l'insertion sociale et professionnelle des rapatriés.

A ce titre, 151 associations locales ont été subventionnées entre 2008 et 2012 pour un montant global de 739 217 €.

On constate une augmentation des crédits alloués aux associations sur la période : 20 dossiers ont été retenus en 2008, pour un total général de 90 100 €, alors qu'en 2012, 53 associations ont été subventionnées pour un montant de 190 101 €.

ANALYSE

De nombreux départements ne versent pas de subventions soit parce qu'il n'y a pas d'associations de harkis dans leur ressort ou que celles-ci n'en font pas la demande. Cependant, là où elles existent, elles restent le plus souvent un interlocuteur privilégié et reconnu.

Elles œuvrent, pour la majorité d'entre elles avec fidélité et enthousiasme.

Les subventions versées servent principalement aux frais de fonctionnement des associations : téléphone, timbres, rencontre entre familles de harkis, information du public sur l'histoire des harkis, etc.

Avec peu de ressources, elles sont néanmoins présentes dans toutes les cérémonies officielles et restent très attachées à défendre leur mémoire (achat de drapeaux, déplacement sur sites pour les commémorations, expositions).

Même si leur impact sur l'emploi reste très limité, elles s'investissent dans le domaine social et apporte un soutien non négligeable au public concerné.

Les subventions sont utiles de façon ponctuelle. Il est souhaitable que le ministre en charge des rapatriés puisse continuer d'attribuer des subventions aux quelques associations importantes (160 K€an).