

N° 421

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mars 2021

PROPOSITION DE LOI

relative au monde combattant,

TEXTE DE LA COMMISSION

DES AFFAIRES SOCIALES (1)

*adopté selon la procédure de législation en commission, en application de
l'article 47 ter du Règlement*

(1) *Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, M. Olivier Léonhardt, Mmes Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.*

Voir les numéros :

Sénat : 241 (2019-2020).

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

Proposition de loi relative au monde combattant

Article unique

- ① *I. – Dans l'ensemble des dispositions législatives, les mots : « Office national des anciens combattants et des victimes de guerre » sont remplacés par les mots : « Office national des combattants et des victimes de guerre ».*
- ② *II (nouveau). – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.*



Proposition de loi relative au monde combattant

Jocelyne GUIDEZ et plusieurs de ses collègues notent que le monde combattant « *n'englobe pas seulement les militaires qui ont servi la France lors de la Première Guerre mondiale et de la Seconde Guerre mondiale* ».

Ils rappellent que « *de nombreux citoyens ont été - et sont encore - engagés sur des théâtres d'opérations extérieures (OPEX), comme :*

- *Le Tchad ;*
- *L'Afghanistan ;*
- *La Côte d'Ivoire ;*
- *Le Liban ;*
- *Sans oublier nos forces mobilisées dans le cadre de l'opération Barkhane au Sahel et au Sahara ;*
- *etc. »*

Afin de « *mieux prendre en compte les membres de cette quatrième génération du feu, tués ou blessés pour défendre nos valeurs et les intérêts stratégiques de la France* », Jocelyne Guidez et plusieurs de ses collègues ont déposé **une proposition de loi au Sénat le 14 janvier 2020**, qu'ils considèrent comme « *un premier pas en faveur du monde combattant, qui appelle nécessairement d'autres réponses, plus larges, en matière de politique de mémoire et de reconnaissance* ».

Dans un article unique, leur texte propose de renommer l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) en « **Office national du monde combattant et des victimes de guerre** ».

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Des tranchées de la Somme aux déserts du Mali, du froid humide de Calais au climat aride de Kaboul, nos combattants d'hier et d'aujourd'hui ont sans cesse placé le destin de la France avant le leur et, parfois même, avant leur propre vie. C'est par le sang versé que notre peuple a gagné sa liberté. C'est par le courage d'hommes et de femmes, par l'abnégation de mères et de pères, que notre pays a su conserver sa souveraineté.

« *La guerre, ce n'est pas l'acceptation du risque. Ce n'est pas l'acceptation du combat. C'est à certaines heures, pour le combattant, l'acceptation pure et simple de la mort* ». Ces mots de Saint-Exupéry prennent, hélas, tout leur sens avec la disparition récente de militaires engagés sous le drapeau tricolore.

Aussi, l'honneur d'une nation réside dans sa capacité à reconnaître l'engagement de ses enfants, morts au combat ou blessés au nom des valeurs qu'elle défend. Elle réside également dans sa capacité à s'incliner devant leur engagement et à ne jamais oublier leur dévouement. La transmission du témoin de l'histoire aux générations d'après demeure donc indispensable à leur avenir.

Néanmoins, il est nécessaire de préciser que le monde combattant est parfois regardé, seulement, avec le prisme de l'histoire, quand il mériterait en outre d'être associé à une approche contemporaine. L'expression « anciens combattants » témoigne d'ailleurs de ce regard passé qui lui est porté.

Or, ce monde combattant n'englobe pas seulement les militaires qui ont servi la France lors de la Première Guerre mondiale et de la Seconde Guerre mondiale. Depuis, de nombreux citoyens ont été - et le sont encore - engagés sur des théâtres d'opérations extérieures (OPEX), comme le Tchad, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, le Liban, etc., sans oublier nos forces mobilisées dans le cadre de l'opération Barkhane au Sahel et au Sahara.

L'inauguration par le Président de la République, le 11 novembre 2019 à Paris dans le parc André-Citroën, du monument en hommage aux soldats morts pour la France en OPEX, témoigne de l'importance de leurs missions. Pour ces familles présentes, qui ont perdu l'être cher parti trop tôt et dont le nom est désormais gravé dans le marbre, la reconnaissance de la nation doit être à la hauteur de leur sacrifice. Elle doit aussi être à la hauteur de la souffrance des militaires blessés au combat.

En conséquence, il convient de mieux prendre en compte les membres de cette quatrième génération du feu, tués ou blessés pour défendre nos valeurs et les intérêts stratégiques de la France. Cela commence déjà par la terminologie et, plus spécifiquement, par le nom donné à l'institution en charge de leurs dossiers. Tel est l'objet de l'article unique de la présente proposition de loi.

Il renomme l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) en « *Office national du monde combattant et des victimes de guerre* ».

À ce stade, il convient de préciser que l'ONAC-VG a pour mission d'assurer à ses ressortissants la protection et l'aide matérielle dues au titre de la reconnaissance de la Nation, notamment en matière d'éducation, de reconversion professionnelle, de secours et d'aides financières, d'assurance et de prévoyance sociales. Il est également chargé des mesures de protection des pupilles de la Nation.

Sont ressortissants de l'ONAC-VG, notamment, les invalides pensionnés de guerre et des opérations extérieures, les titulaires de la carte du combattant, les conjoints et partenaires survivants des pensionnés, les ascendants de militaires ou de civils morts pour la France, les pupilles de la Nation et orphelins de guerre, les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation, ainsi que les conjoints ou partenaires survivants de titulaires de la carte du combattant.

Enfin, cet article unique constitue un premier pas en faveur du monde combattant, qui appelle nécessairement d'autres réponses, plus larges, en matière de politique de mémoire et de reconnaissance.

Des avancées sont notamment attendues par ceux qui sont déployés en opération intérieure (***Sentinelle ou Harpie par exemple***), ***comme les réservistes***, afin que le titre de reconnaissance de la Nation et la mention « ***mort pour la France*** » leur soient attribués.

L'article 40 de la constitution limitant considérablement l'initiative parlementaire, le Gouvernement est donc appelé à se mobiliser sur ce sujet.

PROPOSITION DE LOI

MONDE COMBATTANT

La commission des affaires sociales a examiné, le mercredi 3 mars 2021, selon la procédure de législation en commission, le rapport de Mme Jocelyne Guidez sur la proposition de loi relative au monde combattant dont l'objet est de modifier l'appellation de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). La commission a adopté le texte avec modifications.

1. UN MONDE COMBATTANT SUR LE POINT DE CONNAÎTRE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES

A. LES ANCIENS COMBATTANTS ET LE MONDE COMBATTANT

À l'issue de la première guerre mondiale, la nécessité d'exprimer la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes a donné naissance à la politique en faveur des anciens combattants.

Cette politique s'est progressivement élargie au « monde combattant », c'est-à-dire non seulement aux vétérans des conflits mais également aux victimes civiles d'actes de guerre ou de terrorisme. Elle est essentiellement mise en œuvre par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), en lien étroit avec les associations et fondations qui concourent à l'entretien de la mémoire.

Le statut d'ancien combattant se concrétise par l'attribution de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN), décernés par l'ONACVG. Il peut aujourd'hui être reconnu à la quasi-totalité des soldats ayant servi au moins une fois en opération extérieure (OPEX), y compris lorsqu'ils poursuivent leur carrière militaire.

B. UNE DÉCROISSANCE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS

Le nombre d'anciens combattants peut être approché en additionnant le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et le nombre de titulaires de la carte du combattant qui ne remplissent pas encore la condition d'âge pour bénéficier de cette prestation. Ce nombre est aujourd'hui légèrement supérieur à 1 million. Il est toutefois en baisse continue, le nombre annuel de décès (de l'ordre de 50 000) dépassant largement le nombre de nouvelles attributions (environ 15 000).

En outre, selon la directrice générale de l'ONACVG, le nombre de personnes éligibles n'ayant pas formulé de demande de carte du combattant serait de l'ordre de 30 000.

« Le nombre d'anciens combattants est appelé à décroître de manière massive et rapide au cours des prochaines années à mesure que s'éteindra la génération des anciens combattants d'Algérie »

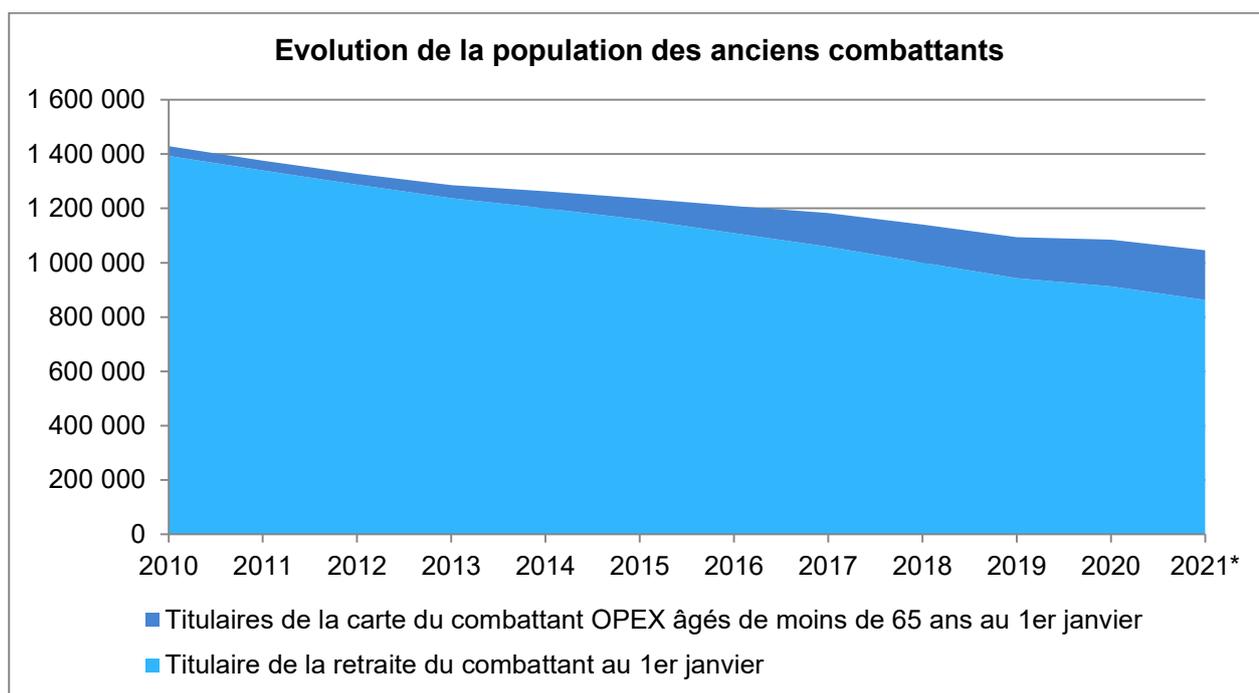


La population des anciens combattants est aujourd'hui pour l'essentiel composée d'anciens de la guerre d'Algérie, dont les plus jeunes approchent de l'âge de 80 ans.

Si la France continue de participer à de nombreuses opérations extérieures, a fortiori depuis le début des années 1990 (guerre du Golfe, conflits d'ex-Yougoslavie) et surtout depuis les années 2000 (Afghanistan, engagements en Afrique), le nombre de militaires déployés est largement inférieur à ce qu'il était au cours des grands conflits du XXème siècle.

Ainsi, alors que près de 1,7 million de cartes du combattant ont été attribuées au titre de la guerre d'Algérie, environ 200 000 l'ont été au titre d'opérations extérieures menées depuis lors.

Par conséquent, le nombre d'anciens combattants est appelé à décroître de manière massive et rapide au cours des prochaines années à mesure que s'éteindra la génération des anciens combattants d'Algérie.



C. UNE ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE DE LA POPULATION DES ANCIENS COMBATTANTS

La forte décroissance de la population des anciens combattants s'accompagnera d'une profonde évolution de sa composition.

D'ici quelques années, cette population sera nettement plus jeune, pourrait comprendre davantage d'actifs que de retraités et comptera nettement moins d'invalides de guerre. Elle commence en outre à se féminiser.

En outre, les anciens appelés des conflits mondiaux et de la guerre d'Algérie, mobilisés parfois contre leur gré, n'ont pas nécessairement le même rapport à leur service sous les drapeaux que les soldats de métier de l'armée professionnelle d'aujourd'hui.

Enfin, le sentiment d'appartenance qu'éprouvent souvent les anciens combattants découle en partie de la relative unité de temps, de lieu et d'action qui caractérisaient les grands conflits du XXème siècle. À l'inverse, ce qu'on appelle parfois la « quatrième génération du feu » est constituée de personnes d'âges divers, qui ont participé à des opérations potentiellement très différentes les unes des autres.

2. UNE ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT

A. UNE ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT

La transformation de la population des anciens combattants entraînera une évolution de leurs besoins et de leurs aspirations.

Si les questions mémorielles demeureront présentes, les enjeux de retour à la vie civile et d'insertion professionnelle des anciens militaires seront amenés à prendre une place croissante dans l'action de l'ONACVG, qui a dépensé en 2020 près de 550 millions d'euros à ce titre.

« La transformation de la population des anciens combattants entraînera une évolution de leurs besoins et de leurs aspirations »

Par ailleurs, si les conflits modernes sont moins meurtriers que ceux du passé, on peut s'attendre à ce que la part des jeunes pupilles de la nation mais également des ascendants de militaires morts pour la France parmi les ressortissants de l'Office progresse.

B. LES LIENS ENTRE ACTIONS DE RECONNAISSANCE ET ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER DES ARMES

La perspective d'un accompagnement de leur conjoint, de leurs enfants voire de leurs parents en cas de malheur apparaît en effet essentielle pour les jeunes engagés de nos armées.

Les jeunes s'engageant dans une carrière militaire qui ne sera pas éternelle attendent de l'armée qu'elle les accompagne dans leur retour à la vie civile, et l'action de l'Office se doit d'être complémentaire de celle de l'agence de reconversion de la défense (Défense mobilité).

En aidant les anciens combattants et leur famille, l'ONACVG complète donc l'action du ministère des armées et contribue à favoriser le recrutement, la motivation et la fidélisation des personnels militaires.

C. UNE TERMINOLOGIE QUI DOIT ÉVOLUER

Il est primordial que les jeunes générations de combattants voient dans l'Office national un partenaire à même de répondre à leurs besoins. Or, les jeunes militaires ainsi que ceux qui ont quitté l'armée mais poursuivent leur vie active peuvent ne pas se reconnaître dans la notion d'« ancien combattant » qui, dans l'imaginaire collectif, correspond à une réalité qui n'est pas la leur.

Au demeurant, on constate que le monde associatif lui-même peine à fédérer et intégrer ces jeunes anciens.

Il convient donc de faire évoluer l'image de l'Office national auprès des combattants d'aujourd'hui.

« Il convient de faire évoluer l'image de l'Office national auprès des combattants d'aujourd'hui. »

3. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À AMORCER UNE RÉFLEXION SUR L'ACTION DE L'OFFICE NATIONAL

A. UN CHANGEMENT DE DÉNOMINATION SANS INCIDENCE SUR LES MISSIONS DE L'OFFICE

La proposition de loi comporte un article unique tendant à faire évoluer le nom de l'ONACVG. En cela, elle vise à remédier à l'effet parfois stigmatisant que peut avoir la notion d'« ancien combattant ».

Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office, auquel il appartiendra de continuer à faire évoluer son action afin de répondre aux attentes et aux besoins de ses ressortissants.

Cette proposition de loi doit par ailleurs permettre d'amorcer une réflexion sur l'évolution nécessaire de la politique en faveur du monde combattant.

« Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office »

B. DES PRÉCISIONS ISSUES DES TRAVAUX DE LA RAPPORTEURE

Il ressort des échanges de la rapporteure avec le Gouvernement, l'ONACVG et les associations d'anciens combattants que la dénomination la plus pertinente serait « Office national des combattants et victimes de guerre » (ONACVG). La commission a donc adopté un amendement en ce sens.

En outre, la commission a également adopté un amendement de la rapporteure visant à fixer au 1^{er} janvier 2023 la date d'entrée en vigueur de cette proposition de loi, afin notamment de laisser à l'Office le temps de mettre en œuvre ce changement tout en faisant preuve de la pédagogie nécessaire vis-à-vis des différents acteurs du monde combattant.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Jocelyne Guidez
Rapporteure
Sénatrice
(Union centriste)
Essonne

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp119-241.html>