L'ESSENTIEL

I. UN MONDE COMBATTANT EN MUTATION

1. 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 des 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.

Carte du combattant et titre de reconnaissance de la Nation

La carte du combattant au titre de la guerre d'Algérie ou d'une opération extérieure (Opex)[1] est attribuée aux militaires ayant été déployés pendant au moins 4 mois[2] ou qui ont connu un déploiement d'une durée moindre mais marqué par une longue captivité, une blessure ou une citation individuelle.

Créé en 1967[3] alors que les « évènements » d'Algérie n'étaient pas encore reconnus comme une guerre, le TRN est décerné aux militaires ou aux civils ayant participé à un conflit pendant au moins 90 jours. Dans les faits, les bénéficiaires du TRN se confondent aujourd'hui largement avec les titulaires de la carte du combattant.

---

[1] *La liste des conflits et opérations ouvrant droit à la reconnaissance de la qualité de combattant est définie par l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Depuis l'arrêté modificatif du 12 décembre 2018, les missions exercées en Algérie après le 2 juillet 1962 sont assimilées à la participation à une Opex.*

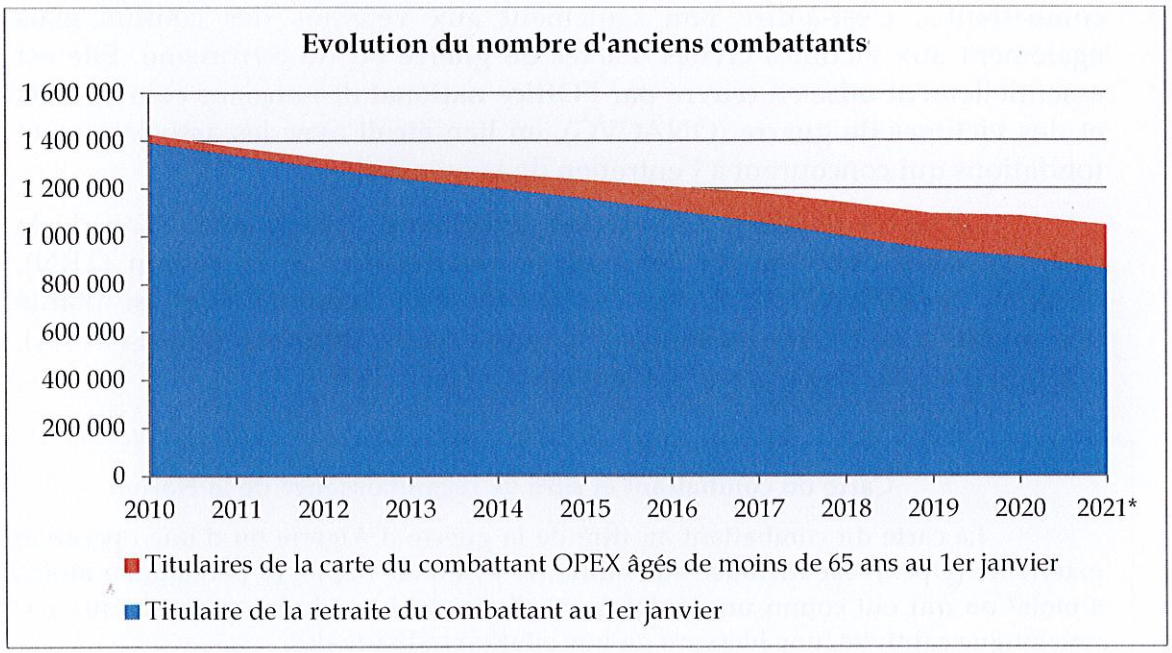
[2] *Pour les conflits antérieurs, la participation effective à des combats était requise. Ainsi, des militaires ayant été envoyés en Indochine mais n'ayant pas participé à des combats ne peuvent bénéficier de la carte du combattant.*

[3] *Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968.*

2. 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[1]. 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.



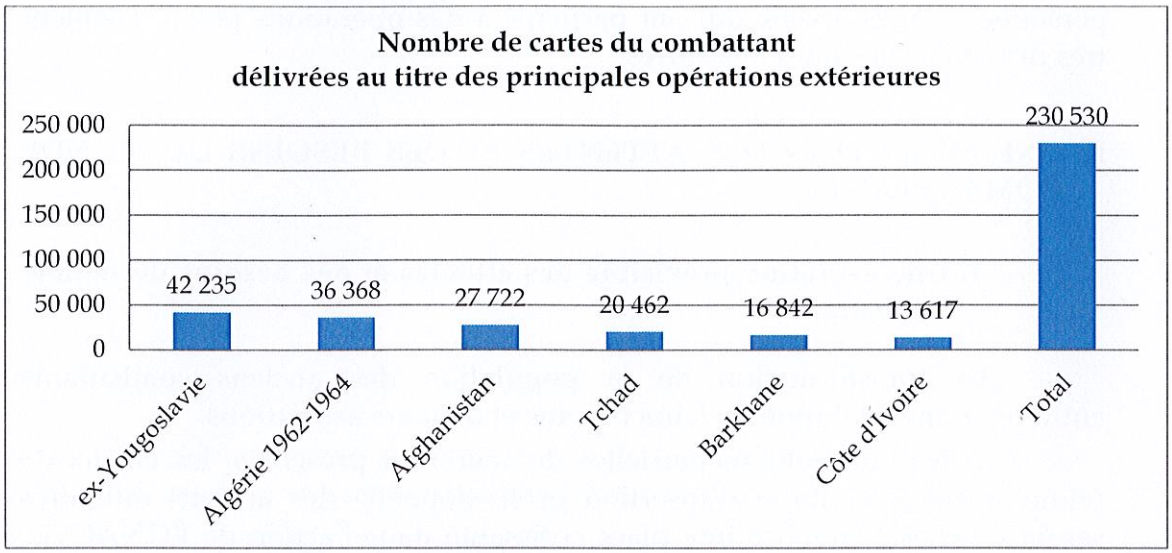
Source : Questionnaires budgétaires

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 XX^{ème} siècle.

[1] *La retraite du combattant est une prestation forfaitaire annuelle versée à partir de 65 ans ou, sous certaines conditions, de 60 ans, aux titulaires de la carte du combattant.*

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[1].



Source : Questionnaires budgétaires

NB : Depuis un arrêté du 12 décembre 2018, les militaires ayant servi en Algérie après la fin officielle de la guerre, soit entre le 2 juillet 1962 et le 1er juillet 1964, peuvent bénéficier de la carte du combattant au titre des opérations extérieures.

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.

3. 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.

---

[1] *À titre de comparaison, plus de 4,4 millions de cartes ont été attribuées au titre de la première guerre mondiale et 2,6 millions au titre de la seconde.*

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 XX^{ème} 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.

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

1. 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.

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.

2. 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.

3. 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.

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

1. 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.

2. 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 n° 2 en ce sens.

En outre, la commission a également adopté un amendement n°3 de la rapporteure visant à fixer au 1er 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.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.