

**Rapport au Parlement**

*relatif à l'évolution de la politique sociale*

*de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre*

## SYNTHESE

L'article 134 de la loi de finances pour 2016 dispose que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1er octobre 2016, un rapport dressant le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et étudiant les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable.* »

Dans le cadre de sa mission générale de défense des intérêts matériels et moraux de ses ressortissants que lui confie le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre met en œuvre une politique d'action sociale permettant de répondre à l'urgence ou à l'ampleur de leurs besoins.

Au nombre de ces mesures figurait l'aide différentielle aux conjoints survivants (ADCS), supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Celle-ci était en effet dépourvue d'une base juridique solide. Ce dispositif était également inéquitable : d'une part, l'ADCS ne tenait pas compte de la réalité des charges pesant sur les veuves ou veufs, tandis que, d'autre part, elle excluait de son bénéfice des ressortissants parmi les plus démunis, dont les anciens combattants.

Partant de ces constats, l'ONACVG a mis en œuvre une refonte de sa politique d'action sociale. Celle-ci visait à remplacer l'ADCS par un dispositif d'aide harmonisé et ouvert à l'ensemble des ressortissants de l'Office, dès lors qu'ils se trouvent en situation de difficulté morale ou matérielle. Pour autant, les aides attribuées aux veuves ou veufs continuent d'être au cœur de cette démarche de politique sociale.

Cette démarche s'inscrit dans le principe selon lequel l'action sociale de l'ONACVG est par nature même subsidiaire et complémentaire des aides sociales d'Etat de droit commun ou d'autres institutions et n'a pas pour objet d'assurer un revenu stable à ses bénéficiaires. En revanche, elle permet d'accompagner les ressortissants les plus socialement vulnérables, en prenant en compte les situations particulières. Ce travail mené par les services départementaux de l'Office a parfois permis de mieux faire connaître aux ressortissants l'ensemble de leurs droits, y compris hors de la sphère de l'Office.

Ainsi, dix-huit mois après la suppression de l'ADCS et même sur la base d'éléments partiels puisque établis sur les six premiers mois de la gestion 2016, le produit de cette enquête menée auprès des services départementaux permet d'établir le constat selon lequel la refonte de la politique d'action sociale a permis de **mieux aider les ressortissants de l'Office les plus fragiles et les plus démunis, en s'appuyant sur un accompagnement personnalisé**. Parallèlement, les aides apportées aux conjoints survivants restent majoritaires parmi les secours servis, même si un rééquilibrage au profit des autres ressortissants, notamment anciens combattants, est perceptible.

**Le bilan provisoire est positif**, et il conviendra de confirmer ce constat au terme de la gestion 2016.

Avec cette refonte de l'action sociale, l'ONACVG offre une meilleure prise en charge à chacun de ses ressortissants, au nom de la solidarité envers le monde combattant et les victimes de tous les conflits.

## **TABLE DES MATIERES**

<b>SYNTHESE</b> .....	2
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
I. L'ADCS, un dispositif irrégulier, inéquitable et inefficace.....	5
I.1. Un dispositif irrégulier .....	5
I.2. Un dispositif inéquitable .....	6
I.3. Un dispositif inefficace.....	6
II. La nouvelle politique d'action sociale définie et adoptée par l'Office a permis de sécuriser l'action sociale de l'établissement.....	6
II.1. Principes et modalités de fonctionnement de la nouvelle politique d'action sociale.....	6
II.1.1. Les principes de l'action sociale de l'ONACVG.....	6
II.1.2. Les priorités de l'action sociale de l'Office.....	7
II.1.3. Les modalités de mise en œuvre .....	7
II.2. Objectifs fixés au nouveau dispositif.....	8
III. Une politique d'action sociale plus ambitieuse, plus juste, et adaptée à l'évolution des besoins des ressortissants de l'Office .....	9
III.1. L'évolution du budget d'action sociale depuis 10 ans met en lumière l'importance de l'aide apportée aux conjoints survivants .....	9
III.2. Le soutien apporté aux conjoints survivants a été renforcé et plus justement réparti .....	9
IV. Analyse comparée de la situation des veuves et des autres ressortissants.....	11
V. Perspectives .....	11
V. Conclusion.....	12
<b>GLOSSAIRE</b> .....	13
<b>ANNEXES</b> .....	14
Annexe n°1. Jugement du tribunal administratif de Paris en date du 27 octobre 2014.....	14
Annexe n°2.....	17
Annexe n°2.1. Sénat, Commission des affaires sociales, Rapport n°111, Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, 20 nov. 2014, p.52. ....	21
Annexe n°2.2. Rapport d'évaluation sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, 10 juin 2013, p.32 .....	22
Annexe n° 3. Fiche de synthèse sur l'ADCS.....	23
Annexe n°4 : Fonctionnement des conseils départementaux réunis en commission mémoire solidarité.....	24

Annexe n°5. Impact de la nouvelle politique d'action sociale de l'ONACVG sur les bénéficiaires de l'ancien dispositif au travers de trois services départementaux .....	25
Annexe n°5.1. Aides versées dans le département de la Loire (42) en 2014, 2015 et 2016 .....	25
Annexe n°5.2. Aides versées dans le département de l'Ain (01) en 2014, 2015 et 2016..	27
Annexe n°5.3. Aides versées dans le département de la Moselle (57) en 2014, 2015 et 2016.....	29
Annexe n°5.4. Aides versées dans le département des Bouches du Rhône (13) en 2014, 2015 et 2016.....	31
Annexe n°5.5. Aides versées dans le département du Nord (59) en 2014, 2015 et 2016..	33
Annexe n°6. Analyse numérique des réponses reçues des services départementaux.....	34
Annexe n°7. Réel disponible, nombre et moyenne des aides par catégorie au 30 juin 2016	35
Annexe n°8. Total des aides versées par catégorie au 30 juin 2016.....	36
Annexe n°9. Comparatif des montants de l'aide, du nombre d'interventions et des montants moyens entre 2015 et 2016.....	37
Annexe n°10. Modalités de communication auprès des veuves et modèle de lettre de relance .....	38
Annexe n°11. Dépenses par catégories de ressortissants (en euros) .....	40

## **INTRODUCTION**

Au cours des discussions budgétaires du projet de loi de finances (PLF) 2016, plusieurs membres de la Représentation nationale se sont inquiétés de la suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), dispositif créé en 2007 au profit des conjoints survivants d'anciens combattants<sup>1</sup>. Celle-ci a été supprimée en 2015 et remplacée par une nouvelle procédure d'attribution des aides financières au bénéfice de l'ensemble des ressortissants de l'Office et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Sensible à ces préoccupations, le Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants et à la mémoire s'est engagé à remettre au Parlement un rapport dressant un premier bilan de la réforme de l'action sociale de l'Office, et permettant d'apprécier en particulier la situation des conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'aide différentielle dans le cadre du nouveau dispositif. Tel est l'objet du présent rapport remis au Parlement, conformément aux dispositions de l'article 134 de la loi de finances initiales pour 2016.

Il ressort de l'enquête menée auprès des services départementaux de l'Office que l'ADCS, outre son caractère juridiquement contestable, s'est avéré un dispositif inéquitable et inefficace, en décalage avec la mission de solidarité au profit du monde combattant confiée à l'ONACVG. Parallèlement, les premiers mois de la gestion 2016 montrent que l'Office a refondé son action sociale sur des bases solides, qui lui ont permis d'en renforcer la lisibilité, la légitimité et la transparence.

### **I. L'ADCS, un dispositif irrégulier, inéquitable et inefficace**

#### **I.1. Un dispositif irrégulier**

Plusieurs corps de contrôle ont contesté la régularité du dispositif d'aide différentielle au conjoint survivant et préconisaient d'y mettre un terme<sup>2</sup>. En particulier, le rapport du contrôle général des armées (CGA) du 6 juillet 2012 recommande la suppression. De même, le rapport conjoint Inspection Générale des Finances (IGF)- Inspections Générales des Affaires Sociales (IGAS)- CGA du 10 juin 2013 relevait sa fragilité juridique. Ce rapport a débouché sur un plan de refonte de la politique d'action sociale de l'Office, approuvé le 17 juillet 2013 par le Comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Par jugement en date du 27 octobre 2014, le tribunal administratif de Paris a soulevé l'incompétence du conseil d'administration de l'ONACVG à créer ce type de dispositif relevant du domaine réglementaire.

---

<sup>1</sup> La notion de veuve d'ancien combattant doit être clairement distinguée de la notion de veuve de guerre. Est considérée comme veuve d'ancien combattant la conjointe survivante de toute personne pouvant justifier de la détention de la carte du combattant et/ou du titre de reconnaissance de la Nation. Il convient également de noter que les veuves d'anciens combattants sont devenues ressortissantes de l'ONACVG à la suite de la modification du CPMIVG en 1991.

<sup>2</sup> cf. Annexe n° 2 : 2.1. Sénat, Commission des affaires sociales, Rapport n°111, *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, 20 nov. 2014, p.52. / 2.2. Rapport d'évaluation sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, 10 juin 2013, p.32

## **I.2. Un dispositif inéquitable**

Les critères d'attribution de l'ADCS avaient pour conséquence l'attribution d'un montant d'aide identique à deux conjoints survivants indépendamment de leurs niveaux de ressources, de leurs charges ou de leur situation morale ou matérielle : ainsi le montant était indifférencié selon que le conjoint survivant était propriétaire ou locataire, selon son état de santé, son isolement social ou familial. Le dispositif de l'aide différentielle aux conjoints survivants apparaissait ainsi inéquitable entre les conjoints survivants aux dépens des plus vulnérables.

En outre, parce qu'elle avait été créée au profit des conjoints survivants, l'ADCS excluait les autres ressortissants de l'Office, notamment les anciens combattants, créant une inégalité de fait entre les ressortissants placés dans des situations sociales identiques.

## **I.3. Un dispositif inefficace**

L'ADCS a pu également s'avérer inefficace, voire contreproductive. Versée trimestriellement pendant plusieurs années, elle a pu être regardée par certains organismes sociaux comme un revenu régulier, dont le montant était alors intégré dans l'assiette de calcul de certaines aides de droit commun. Elle excluait ainsi les conjoints survivants de ces dispositifs, alors même que le principe de la politique d'action sociale de l'ONACVG était de demeurer une aide subsidiaire et complémentaire.

Des ressortissants ont pu alors se trouver privés du bénéfice de la couverture maladie universelle ou bien de l'aide pour une complémentaire santé, ce qui était contraire à l'objectif recherché.

## **II. La nouvelle politique d'action sociale définie et adoptée par l'Office a permis de sécuriser l'action sociale de l'établissement**

Afin de sécuriser le dispositif juridique des aides et d'harmoniser les modalités de traitement de l'ensemble des demandes d'aides des ressortissants de l'Office sans créer de différences entre ces ressortissants, l'Office s'est engagé dans une refonte complète de sa politique sociale. Les grandes priorités de cette nouvelle politique d'action sociale ont été soumises pour la première fois à l'approbation de son conseil d'administration le 27 mars 2015.

En 2015, un régime transitoire a permis aux conjoints survivants de bénéficier des aides de l'ONACVG conformément aux engagements du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense chargé des anciens combattants et de la mémoire.

Considérée comme un secours, cette prestation a fait l'objet d'un versement unique en 2015 dont 3 472 conjoints survivants ont bénéficié, pour un montant total de 6,3 M€, soit une aide de 1.815 € par personne en moyenne. Cela a représenté un effort financier moyen de 44% supérieur à ce qui avait été versé en 2014 au titre de l'ADCS, à savoir 1.260 € (budget de 4,7 M€ pour 3 730 aides).

Si l'année 2015 était une année transitoire, elle préfigurait un certain nombre de principes qui orientent la politique d'action sociale renouvelée de l'ONACVG en 2016.

### **II.1. Principes et modalités de fonctionnement de la nouvelle politique d'action sociale**

#### ***II.1.1. Les principes de l'action sociale de l'ONACVG***

La subsidiarité et la complémentarité : l'action sociale de l'ONACVG est une action complémentaire des aides de droit commun. Aussi, chaque service doit s'assurer, préalablement à toute décision

d'intervention, que toutes les aides de droit commun ont été sollicitées et accordées. Cela signifie également que contrairement aux prestations qui peuvent être accordées par les services du ministère de la défense, les aides accordées par l'ONACVG ne relèvent pas du droit de guichet et leur montant est plafonné par l'enveloppe d'action sociale annuelle accordée à l'établissement public.

L'examen individuel : l'action sociale de l'ONACVG est fondée sur un examen personnalisé de chaque situation qui doit aboutir à une réponse individualisée. Chaque service doit moduler le niveau de ses interventions pour répondre au mieux aux besoins des plus démunis de ses ressortissants. Les critères de fragilité évoqués ci-dessus sont pris en compte pour l'attribution d'une aide adaptée à chaque situation.

Une décision collégiale : les aides doivent être nécessairement attribuées sur décision collégiale. La commission d'action sociale départementale (cf. annexe 4) qui se prononce sur l'attribution des aides est composée essentiellement de représentants d'associations du monde combattant et présidée par le préfet ou son représentant. La présence des associations d'anciens combattants, qui connaissent et accompagnent nombre des ressortissants de l'Office, est fondamentale et caractérise le fonctionnement spécifique de l'Office. Les dossiers sont présentés sous une forme anonyme et la décision est prise à la majorité des membres présents.

### ***II.1.2. Les priorités de l'action sociale de l'Office***

Trois priorités ont été retenues.

La première concerne un effort particulier en faveur des plus démunis de ses ressortissants. La prise en compte de ce critère devrait naturellement aboutir à un rééquilibrage progressif de l'octroi de l'aide sociale de l'ONACVG au profit des anciens combattants. Désormais, l'application du principe d'un examen individualisé des dossiers des conjoints survivants permettra de leur accorder des aides adaptées à leur situation de fragilité particulière.

Le deuxième axe concerne les soldats de la dernière génération du feu ayant participé à des OPEX\*, notamment les blessés qui bénéficieront d'un accompagnement personnalisé pour les aider socialement et professionnellement à se réinsérer dans la vie civile.

Enfin, la troisième priorité s'adresse aux ressortissants âgés dépendants par la poursuite et le renforcement des aides en faveur du maintien à domicile ainsi que l'animation du réseau des EHPAD labellisés « Bleuet de France ».

### ***II.1.3. Les modalités de mise en œuvre***

Par décision du Tribunal administratif de Paris du 27 octobre 2014, le conseil d'administration de l'ONACVG a été déclaré incompétent pour mettre en œuvre la mesure d'aide aux conjoints survivants (ADCS) en tant qu'elle était fondée sur des critères discriminants qui ne pouvaient être fixés que par voie réglementaire. Tirant les conséquences de cette décision, le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et de la mémoire s'était engagé, dès le mois de décembre 2014, à réunir un groupe de travail pour envisager une refonte de la politique d'action sociale qui permettrait de sécuriser le dispositif juridique et rééquilibrer les aides en faveur des anciens combattants.

Le 9 janvier 2015, une commission mémoire et solidarité<sup>3</sup> « extraordinaire » du conseil d'administration\* a validé les décisions suivantes :

- suppression du dispositif de l'ADCS au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;
- maintien en 2015 d'une aide aux conjoints survivants, à titre transitoire, pour tenir les engagements du ministre ;
- propositions de refonte de l'action sociale permettant la mise en œuvre d'un système équitable envers tous les ressortissants.

Le 17 mars 2015, le groupe de travail annoncé par le ministre s'est réuni dans le format de la commission « mémoire et solidarité » afin de préparer la délibération du conseil d'administration et poser les bases d'une politique sociale plus équitable, sur la base d'un dispositif harmonisé à tous les ressortissants.

Enfin, le 27 mars 2015, le conseil d'administration de l'Office a adopté à l'unanimité le projet de délibération fixant les grandes orientations de la politique sociale issu du groupe de travail.

## **II.2. Objectifs fixés au nouveau dispositif**

L'ONACVG a clairement recentré et adapté sa politique d'action sociale à la diversité de ses ressortissants en donnant la priorité aux plus démunis, aux plus isolés et aux plus fragiles. L'harmonisation des modalités d'examen permet une aide plus juste et plus adaptée à chaque situation.

L'attention portée aux veuves d'anciens combattants est bien évidemment maintenue, mais désormais enrichie d'éléments d'information relatifs à la situation de fragilité des ressortissants. Cette nouvelle politique permet également un meilleur accompagnement des militaires blessés ayant quitté l'institution ainsi que des ressortissants âgés.

Par la fixation de ces objectifs, l'action sociale de l'Office réaffirme son rôle de soutien aux anciens combattants, sans pour autant se substituer aux dispositifs mis en place par l'Etat pour assurer à tous les citoyens un revenu minimal en fonction de leur situation : allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation personnalisée d'autonomie, allocation aux adultes handicapés, revenu de solidarité active, etc.

A ce revenu minimum assuré par l'Etat, l'Office ajoute, au bénéfice des plus démunis, une aide financière, adaptée aux fragilités et difficultés spécifiques de chacun, qui sans constituer un revenu fixe, dans la mesure où les dossiers devront être périodiquement réexaminés afin de prendre en compte les changements de situation, leur permet de faire face à une difficulté conjoncturelle ou structurelle.

En outre, l'Office, par sa capacité d'accueil, d'écoute et d'orientation des ressortissants peut leur permettre de solliciter et d'obtenir l'aide de l'Etat à laquelle ils ont droit. Cette mission d'accompagnement, tout autant que les aides financières accordées, est fondamentale car elle s'inscrit dans la durée, et tout particulièrement lors des passages les plus compliqués de la vie des ressortissants : maladie, chômage, retraite, isolement, etc.

---

<sup>3</sup> La commission mémoire et solidarité est une émanation du conseil d'administration de l'ONACVG dont les missions et le fonctionnement sont fixés par le CPMIVG.

### **III. Une politique d'action sociale plus ambitieuse, plus juste, et adaptée à l'évolution des besoins des ressortissants de l'Office<sup>4</sup>**

#### **III.1. L'évolution du budget d'action sociale depuis 10 ans met en lumière l'importance de l'aide apportée aux conjoints survivants**

L'augmentation du nombre d'interventions de l'Office, soit +20% depuis dix ans alors que la population des ressortissants diminue, témoigne de l'importance accordée à la politique d'action sociale. De même, l'enveloppe financière de l'action sociale aura été augmentée de plus de 30% entre 2012 et 2017. Cette augmentation concerne essentiellement les interventions financières en métropole, tandis que la part des interventions à l'étranger est restée relativement stable sur cette période, en hausse de 5%.

Toutes les catégories de ressortissants aidés par l'ONACVG ont vu le montant des aides qui leur sont consacrées augmenter. Ainsi :

- le montant des aides aux anciens combattants a augmenté de 20 % sur la période considérée.
- le budget consacré aux pupilles, tant mineurs que majeurs, a quasiment doublé en 10 ans.
- le **montant des aides accordées aux veuves a quant à lui augmenté de 240%**. En effet, à compter de 2008, se sont ajoutées au montant des aides sociales générales accordées aux veuves d'anciens combattants, les aides versées dans le cadre du dispositif d'aide différentielle aux conjoints survivants.

#### **III.2. Le soutien apporté aux conjoints survivants a été renforcé et plus justement réparti**

Dans le cadre de la suppression de l'ADCS et de la refonte de l'action sociale de l'Office, l'ONACVG a réalisé un effort important de communication à l'attention des bénéficiaires de l'ancienne ADCS. Ainsi, les bénéficiaires de l'ADCS en 2015 ont été informés de la refonte et invités à déposer un dossier d'aide financière en cas de difficulté persistante (cf. annexe 10).

Après enquête menée sur la situation à la fin du premier semestre 2016, il est possible d'établir un bilan provisoire. Les réponses des services départementaux de l'ONACVG ont permis de constituer des résultats sur un ensemble représentatifs de 75% des dossiers d'aides versés au titre de la politique sociale de l'ONACVG. Ainsi à mi-année 2016, le nombre de conjoints survivants ayant perçu une aide est de 2 398, pour un montant égal à 2,9 M€, soit une moyenne de 1.209€ par dossier<sup>5</sup> (à titre de comparaison, le montant versé mi-juin 2014 était de 2,2 M€ pour l'ensemble des départements).

Etendue à l'ensemble des départements, l'estimation totale est de 2 997 bénéficiaires pour un montant total estimé de 3,6 M€ cohérent avec un montant moyen de versement de 1.200€ par personne en moyenne, soit un montant équivalent à celui versés en 2014, dernière année de versement de l'ADCS (1.260 € par personne en moyenne en 2014). En année pleine, le montant des aides versées aux conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS devrait atteindre 7 M€.

---

<sup>4</sup> Pour une comparaison des situations des conjoints survivants par département, se référer à l'Annexe n°8 : Impact de la nouvelle politique d'action sociale de l'ONACVG sur les bénéficiaires de l'ancien dispositif au travers de cinq services départementaux

<sup>5</sup> cf. Annexe n° 5 : Analyse numérique des réponses reçues de services départementaux (Loire, Ain, Moselle, Bouches-du-Rhône, Nord).

L'un des objectifs de gestion de l'année 2016 est de s'assurer, tout au long de l'année, que l'ensemble des ressortissants éligibles à cette aide complémentaire ont pu bénéficier d'une aide adaptée à leurs besoins (veuves mais également anciens combattants, pupilles majeurs, autres veuves, etc.).

Enfin, le tableau ci-dessous fait apparaître qu'à mi-année 2016, **le nombre et le montant des aides accordées suit globalement la trajectoire observée les années antérieures** de 2014 et de 2015 à la même période. Si le montant moyen des aides accordées à ce stade peut s'avérer légèrement inférieur, c'est que certaines aides généralement versées en septembre, comme les aides ménagères ou les aides au maintien à domicile (téléassistance, portage de repas), ne sont pas encore prises en compte au titre des données du premier semestre 2016.

De manière détaillée, au 30 juin 2016, 25 % des conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS ont perçu davantage que le montant qui leur avait été versé en 2015. 2 % ont perçu un montant équivalent à 5 % près. Ce pourcentage significatif démontre que l'examen personnalisé des dossiers et la prise en compte des charges dans les dossiers d'attribution permettent de mieux cibler l'aide sur les ressortissants les plus vulnérables, et de les aider plus efficacement en leur octroyant des montants plus élevés quand leur situation matérielle ou morale le justifie.

Pour les 75% d'anciens bénéficiaires restants, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives, ces personnes étant susceptibles de voir le montant de l'aide qui leur serait allouée augmenter significativement au cours du second semestre 2016.

En revanche, il apparaît d'ores et déjà que certains conjoints survivants ex-bénéficiaires de l'ADCS percevront une aide inférieure en 2016, dans le cadre de la nouvelle politique d'action sociale de l'ONACVG, sans qu'il soit possible, à ce stade de la gestion, de préciser dans quelles proportions.

En revanche, cette diminution prévisible de l'aide se justifie sur le fondement d'éléments objectifs découlant généralement d'un changement de situation : bénéfice d'une aide de droit commun, entrée en maison de retraite, hébergement chez un enfant, remariage, etc.

	2013	2014	2015	juin-16
Nb d'aides accordées aux conjoints survivants (ADCS et autre)	21 716	22 542	21 037	11 524
Budget d'AS consacré aux conjoints survivants (ADCS et autre) en M€	10,81	12,48	14,70	7,30
Montant moyen de l'aide (ADCS et autre) en €	498,00 €	554,00 €	699,00 €	633,00€

Ces données mériteront d'être consolidée sur la base des données du second semestre 2016, au terme d'une année complète de mise en œuvre de la réforme.

Enfin, des lettres de relance ont été adressées aux conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS n'ayant pas encore répondu<sup>6</sup> et des directives données aux directeurs afin qu'ils simplifient autant que possible les dossiers des personnes ayant le plus de difficultés à réunir les documents nécessaires. Avant les dernières commissions d'action sociale de l'année 2016, qui se réuniront au plus tard en novembre, un dernier examen des situations des veuves ex bénéficiaires de l'ADCS sera réalisé et des aides complémentaires pourront être accordées lorsque la situation le justifie.

<sup>6</sup> Cf. Annexe n°10 : Modèle de lettre de relance

A la date de rédaction de ce rapport (septembre 2016) **aucune situation de difficulté particulière n'a été portée à la connaissance du secrétaire d'Etat aux anciens combattants et à la mémoire**. De fait, ces situations, lorsqu'elles sont connues ou signalées aux services départementaux, reçoivent une réponse appropriée sous la forme d'une aide complémentaire accordée par l'ONACVVG ou de son intervention pour lui permettre d'obtenir une allocation de droit commun, un logement social, une place en EHPAD, une aide-ménagère ou une aide au maintien à domicile, etc. Le rôle du réseau des services départementaux, qui interviennent au plus près des ressortissants, est donc absolument déterminant.

#### **IV. Analyse comparée de la situation des veuves et des autres ressortissants**

A la date du 30 juin 2016, 57,8 % des sommes déjà attribuées par les commissions d'action sociale l'ont été aux conjoints survivants, dont ceux qui étaient anciennement bénéficiaires de l'ADCS<sup>7</sup>.

Sur les 7,6 M€ versées aux conjoints survivants, plus de 3 M€ l'ont été au bénéfice de près de 3 000 conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS, soit 40 % des aides attribuées. Cela correspond, au terme du premier semestre, à un versement moyen de 1.000 € par personne, quand le montant moyen attribué à l'ensemble des conjoints survivants ou des anciens combattants s'élève respectivement à 633 € et 544 €.

Parallèlement, on constate une augmentation générale des montants moyens d'aide attribuée aux ressortissants autres que conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS<sup>8</sup>.

Ce rééquilibrage progressif de la nouvelle politique d'action sociale offre une meilleure équité sociale aux plus démunis des ressortissants de l'Office.

#### **V. Perspectives**

L'étude détaillée des dossiers des ex-bénéficiaires de l'ADCS a permis de les accompagner dans leurs démarches d'obtention d'aides de droit commun auxquelles elles ont droit et qui n'avaient pas été sollicitées jusqu'alors.

Désormais, l'Office s'attache à harmoniser les procédures et le montant des aides attribuées sur l'ensemble du territoire et une réflexion a été engagée en ce sens.

Enfin, la réécriture de l'ensemble des circulaires d'application de la politique d'action sociale de l'Office sera poursuivie. Après la circulaire relative aux aides financières, seront présentées au conseil d'administration d'octobre 2016 :

- la mise à jour de la circulaire relative aux pupilles de la Nation,
- une circulaire sur le suivi à apporter aux dossiers des victimes d'actes de terrorisme,
- une circulaire spécifique sur l'action sociale de l'Office en Afrique du Nord,
- une circulaire spécifique sur les aides apportées aux ressortissants de l'Office à l'étranger (hors Afrique du Nord)

---

<sup>7</sup> cf. Annexe n°7 : Réel disponible, nombre et moyenne des aides par catégorie au 30 juin 2016 & Annexe n°8 : Total des aides versées par catégorie au 30 juin 2016

<sup>8</sup> cf. Annexe n°9 : Comparatif des montants de l'aide, du nombre d'interventions et des montants moyens entre 2015 et 2016

L'ensemble de ces actions permettra de poursuivre et parachever la refonte de l'action sociale de l'ONACVG qui pourra dès lors, fort de son réseau de services de proximité et d'une enveloppe budgétaire de nouveau augmentée en 2017, mieux accompagner ses ressortissants, combattants des opérations extérieures et leurs familles ou victimes d'actes de terrorisme.

## V. Conclusion

La suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant a pu sembler la contestation d'une modalité importante d'accompagnement des conjoints survivants d'anciens combattants, quand cette population figure au nombre des ressortissants de l'Office les plus socialement vulnérables. De fait, la refonte de la politique d'action sociale a suscité des inquiétudes sur leur situation à venir.

Etabli sur les six premiers mois de l'année 2016, première année de mise en œuvre effective de cette nouvelle politique d'action sociale, **le bilan est par définition provisoire. Il apparaît néanmoins tout à fait positif.**

S'appuyant sur un examen personnalisé des dossiers de l'ensemble des ressortissants les plus démunis, prenant en compte les ressources aussi bien que les charges, les conditions matérielles ou morales, le nouveau dispositif d'action sociale de l'Office remplace avantageusement l'ADCS.

En effet, il permet de mieux aider, puisque 25% des conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS ont d'ores et déjà perçu des montants plus élevés que dans le précédent dispositif lorsque cela se justifiait eu égard à leurs ressources et à leurs charges. Inversement, des critères objectifs relatifs à la situation ou au changement de situation (absence de charges locatives, remariage) des intéressés ont justifié objectivement des versements moindres.

La nouvelle politique sociale de l'ONACVG a également permis de mieux accompagner ces ressortissants dans la mesure où certains d'entre eux ont pu se voir conseiller le recours à des aides de droit commun dont ils n'avaient pas connaissance.

Enfin, cette nouvelle politique a permis de mieux rééquilibrer le bénéfice de l'aide entre les différentes catégories de ressortissants, et notamment les anciens combattants, alors même que les conjoints survivants restent les principaux bénéficiaires de cette politique qui a été revalorisée de manière importante au cours de cinq dernières années.

La nouvelle politique d'action sociale de l'Office pourra être améliorée, notamment dans le sens d'une meilleure harmonisation du traitement des dossiers, sujet qui fait l'objet d'une réflexion au sein de l'administration de l'Office. Il est néanmoins d'ores et déjà possible de constater que la politique d'action sociale de l'ONACVG a été élargie aux plus démunis sans pour autant que les conjoints survivants en soient lésés.

Le bilan provisoire est positif. Il conviendra de le confirmer au terme de la gestion 2016.

## **GLOSSAIRE**

**ADCS** : aide spécifique au conjoint survivant

**CA** : conseil d'administration

**DRHMD** : direction des ressources humaines du ministère de la défense

**EHPAD** : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

**LFI** : loi de finance initiale

**ONACVG** : office national des anciens combattants et victimes de guerre

**OPEX** : opération extérieure

**PLF** : projet de loi de finance

ANNEXES

*Annexe n°1. Jugement du tribunal administratif de Paris en date du 27 octobre 2014*

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS

N° 1220513/6-1  
N° 1304887/6-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Khira ZERHOUN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Rohmer  
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris,

(6<sup>e</sup> section - 1<sup>ère</sup> chambre),

Mme Baratin  
Rapporteur public

Audience du 13 octobre 2014  
Lecture du 27 octobre 2014

08-03

C+

*Aide juridictionnelle totale*

I - Vu la requête, enregistrée le 29 novembre 2012 sous le n° 1220513, présentée pour Mme Khira Zerhoun, demeurant au 5 rue Errabita à Sidi Maifa (Maroc), par Me Touchot ; Mme Zerhoun demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) a refusé de l'admettre au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants ;

2°) d'enjoindre à l'ONAC de lui attribuer l'allocation différentielle ;

Mme Zerhoun soutient que l'ONAC ne justifie pas de la légalité de la requalification de sa demande en simple aide financière et que l'office cherche à contourner le jugement du tribunal du 22 mai 2012 annulant un précédent refus de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 février 2013, présenté par le directeur de l'ONAC, qui conclut au rejet de la requête ;

Le directeur de l'ONAC soutient qu'en application de son instruction sur les critères d'octroi de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants, l'octroi de cette allocation est subordonné, notamment, à la résidence en France du bénéficiaire ; que Mme Zerhoun, qui vit au Maroc, ne peut pas en bénéficier ; qu'en application de cette instruction, la demande de Mme Zerhoun devait être requalifiée en demande d'aide financière, laquelle lui a été octroyée le 24 octobre 2012 ;

Vu la lettre en date du 15 septembre 2014 informant les parties qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de relever d'office les moyens tirés, d'une part, de l'incompétence du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) pour définir les critères d'attribution de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC, d'autre part, de l'incompétence du conseil d'administration de l'ONAC pour créer cette même allocation ;

Vu la réponse au moyen d'ordre public, enregistrée le 24 septembre 2014, présentée par le directeur général de l'ONAC ;

Le directeur de l'ONAC fait valoir que :

- à supposer que le conseil d'administration de l'ONAC soit incompétent pour créer l'allocation en cause, l'exécution de la décision du tribunal administratif de Paris du 22 mai 2012 impliquait le réexamen de la demande de Mme Zerhoun ;

- à titre subsidiaire, si les instructions du directeur de l'ONAC devaient être écartées, et si le conseil d'administration de l'ONAC devait être regardé comme incompétent pour créer l'allocation en cause, alors la demande de Mme Zerhoun tendant au versement de cette allocation ne pouvait être instruite, et devait à tout le moins être examinée comme une demande d'aide financière ainsi que l'a fait la décision en litige ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de Paris en date du 1<sup>er</sup> octobre 2012 admettant M. Zerhoun au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ;

II- Vu la requête, enregistrée le 9 avril 2013 sous le N°1304887, présentée pour Mme Khira Zerhoun, demeurant au 5 rue Errabita à Sidi Maïfa (Maroc), par Me Harchoux ; Mme Zerhoun demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) a refusé de l'admettre au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants ;

2°) d'enjoindre à l'ONAC de procéder au réexamen de sa demande d'allocation différentielle ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Mme Zerhoun soutient qu'elle remplit les conditions nécessaires pour bénéficier de l'allocation différentielle ; que le critère de résidence qui lui a été opposé n'a pas été posé par la loi de finances pour 2007 ;

au Maroc, ne peut pas en bénéficier ; qu'en application de ces instructions, la demande de Mme Zerhoun devait être requalifiée en demande d'aide financière, laquelle lui a été octroyée le 24 octobre 2012 ;

Vu la lettre en date du 15 septembre 2014 informant les parties qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de relever d'office les moyens tirés, d'une part, de l'incompétence du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) pour définir les critères d'attribution de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC, d'autre part, de l'incompétence du conseil d'administration de l'ONAC pour créer cette même allocation ;

Vu la réponse au moyen d'ordre public, enregistrée le 24 septembre 2014, présentée par le directeur de l'ONAC ;

Le directeur de l'ONAC fait valoir que :

- à supposer que le conseil d'administration de l'ONAC soit incompétent pour créer l'allocation en cause, l'exécution de la décision du tribunal administratif de Paris du 22 mai 2012 impliquait le réexamen de la demande de Mme Zerhoun ;

- à titre subsidiaire, si les instructions du directeur de l'ONAC devaient être écartées, et si le conseil d'administration de l'ONAC devait être regardé comme incompétent pour créer l'allocation en cause, alors la demande de Mme Zerhoun tendant au versement de cette allocation ne pouvait être instruite, et devait à tout le moins être examinée comme une demande d'aide financière ainsi que l'a fait la décision en litige ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de Paris en date du 18 février 2013 admettant Mme Zerhoun au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Vu l'instruction du 16 décembre 2009 du directeur général de l'ONAC relative à la gestion 2010 de la mesure différentielle en faveur des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 octobre 2014 ;

- le rapport de M. Rohmer ;

- et les conclusions de Mme Baratin, rapporteur public ;

Sur la jonction :

1. Considérant que par les requêtes susvisées, le requérant demande l'annulation de la même décision du 12 septembre 2012 ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement ;

Sur les conclusions des deux requêtes :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mme Zerhoun est ressortissante de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) en qualité de veuve de titulaire de la carte du combattant et titulaire d'une pension de retraite du combattant de réversion ; que par la décision attaquée du 12 septembre 2012, le directeur général de l'ONAC a rejeté la demande présentée par Mme Zerhoun tendant au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants, au motif, d'une part, qu'elle ne remplissait pas la condition de résidence en France, d'autre part, que les crédits disponibles au service des anciens combattants et de l'appareillage des handicapés au Maroc ne permettait pas de lui octroyer cette allocation ; que, par la même décision, le directeur général de l'ONAC a requalifié la demande de l'intéressée en demande d'aide financière ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article D. 432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « I.-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 : / 1° De prendre ou de provoquer en leur faveur 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 sociales ; / 2° De diriger, de coordonner et contrôler l'action des offices départementaux et de statuer sur les recours formés contre leurs décisions ; / 3° 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 oeuvres privées qui leur viennent en aide ; / 4° D'assurer la liaison entre lesdites associations ou oeuvres privées et les pouvoirs publics ; / 5° De donner son avis sur les projets ou propositions de lois et les projets de décrets concernant ses ressortissants et de suivre l'application des dispositions adoptées ; / 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. III.-Il peut également se voir confier par convention, pour le compte de l'Etat : / 1° La gestion des prestations de soins gratuits prévues à l'article L. 115 pour les titulaires d'une pension qui résident dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Algérie, au Maroc ou en Tunisie ; / 2° L'appareillage des mutilés prévu à l'article L. 128 pour les titulaires d'une pension qui résident dans l'un des lieux mentionnés au 1° ; / 3° L'organisation des expertises médicales prévues au présent code pour les demandes de pensions formées par des personnes résidant en Algérie, au Maroc ou en Tunisie. » ; que l'article D. 440 du même code dispose que : « Le conseil d'administration est chargé de définir la politique générale de l'office national. / Sous réserve des dispositions de l'article D. 442, il délibère notamment sur : / 1. Les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. / 2. Les projets de contrats pluriannuels avec l'Etat / 3. Les programmes

8. Le placement des capitaux et revenus provenant de libéralités faites à l'office national. / 9. Les transactions. / Il statue, en appel, sur les recours formés contre les décisions rendues, à l'échelon départemental, en matière d'aide aux ressortissants. Il peut, à cet effet, donner délégation à certains de ses membres. / D'une manière générale, il peut être appelé à donner son avis sur les affaires qui lui sont renvoyées soit par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre, soit par le directeur général de l'office national. / Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. / Sous réserve des dispositions des articles du code de l'action sociale et des familles cités au 4° du présent article et de l'alinéa précédent, les délibérations et les décisions du conseil d'administration sont exécutoires si, dans un délai de vingt jours, l'autorité de tutelle n'y a pas fait opposition. » ; qu'aux termes de l'article D. 443 de ce code : « Le directeur général de l'office national est nommé par décret sur proposition du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre. / Il est chargé d'assurer le fonctionnement des services et représente l'office en justice et dans tous les actes de la vie civile. / Il a sous ses ordres le personnel de l'office national et des services extérieurs relevant dudit office. / Le directeur général peut donner délégation à des fonctionnaires de catégorie A placés sous son autorité pour signer, en son nom, les actes, conventions et marchés pour les affaires relevant de leurs attributions. / Le directeur général prépare les projets de transaction et signe pour le compte de l'office national les transactions après approbation expresse des autorités de tutelle. / En sa qualité d'ordonnateur, il exerce ses attributions dans les conditions prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. » ; qu'enfin l'article R. 572-2 du même code dispose que : « Le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre reçoit délégation de pouvoir du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre dans les matières suivantes : / 1° Les décisions relatives aux cartes et titres suivants et aux indemnités et pécules qui y sont rattachés [...] 2° Les décisions relatives : / a) A l'attribution de la mention " mort pour la France " prévue à l'article L. 488 et de la mention " mort en déportation " instituée par la loi n° 85-528 du 15 mai 1985 sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation et l'attribution du diplôme d'honneur prévu à l'article L. 492 bis ; / b) Aux pécules liés à l'état de prisonnier de guerre ; / c) A la prise en charge des frais de voyage sur les tombes ou les lieux de crimes ; / 3° Les actes de décès ou de disparition liés à la déportation ; / 4° La mise en œuvre de l'entretien, de la garde et de la rénovation des cimetières nationaux et des carrés spéciaux des cimetières communaux désignés à l'article L. 505 du présent code ; / 5° Les décisions de transfert et de restitution de corps en coordination avec la politique gouvernementale en matière de sépultures de guerre ; / 6° Les décisions relatives à la retraite du combattant ; / 7° Les propositions de décisions adressées au Premier ministre en matière d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale. » ;

4. Considérant que le conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), lors de sa session plénière du 11 avril 2007, a approuvé la création d'une allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ; que par instruction, dont la dernière version date du 16 décembre 2009, le directeur général de l'ONAC a fixé les critères cumulatifs d'ouverture du droit à cette allocation, parmi lesquels figure l'obligation pour les bénéficiaires de justifier d'une résidence stable, effective et régulière en France ; que cette instruction prévoit que si le demandeur ne remplit pas cette condition, son dossier doit être examiné dans le cadre de l'examen des demandes de secours, d'aides et de participation par l'ONAC ;

5. Considérant qu'aucune des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre citées au point 2, non plus qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire, ne donne compétence au conseil d'administration de l'ONAC pour créer, par une décision de nature réglementaire, l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ; qu'au surplus, le directeur général de l'ONAC ne tient pas des dispositions citées au point 2 le pouvoir de définir les critères d'attribution d'une telle allocation ; qu'ainsi, la décision de création de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC prise par le conseil d'administration de l'office lors de son conseil d'administration du 11 avril 2007, ainsi que l'instruction, du directeur général de l'ONAC fixant les critères d'ouverture du droit à cette allocation, sur la base desquelles la décision attaquée a été prise, sont entachées d'incompétence ; que, par conséquent, la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'ONAC a refusé d'admettre Mme Zerhoun au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants est dépourvue de base légale et doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête ;

Sur les conclusions des deux requêtes à fin d'injonction :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une décision dans un sens déterminé, la juridiction saisie de conclusions en ce sens prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant d'un délai d'exécution »* ;

7. Considérant que, ainsi qu'il a été dit au point 5, le conseil d'administration de l'ONAC n'était pas compétent pour créer l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants ; que, par suite, l'annulation de la décision refusant à Mme Zerhoun le bénéfice de cette allocation n'implique pas que le directeur général de l'ONAC lui accorde celle-ci ni statue à nouveau sur sa demande ; que les conclusions de la requête à fin d'injonction doivent donc être rejetées ;

Sur les conclusions de la requête n° 1304887 tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant que Mme Zerhoun a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle ; que son avocat peut ainsi se prévaloir des dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; que, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que Me Harchoux renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 600 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE:

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 12 septembre 2012 par laquelle le ministre de la défense a refusé d'attribuer à Mme Zerhoun l'allocation différentielle en qualité de conjoint survivant d'un ancien combattant est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à Me Harchoux la somme de 600 (six cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'il renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à l'aide juridictionnelle.

Article 3 : Le surplus des conclusions de Mme Zerhoun est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Khira Zerhoun et à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre. Copie en sera adressée au ministre de la défense.

Délibéré après l'audience du 13 octobre 2014, à laquelle siégeaient :

M. Wurtz, président,  
M. Rohmer, premier conseiller,  
M. Sylvestre, conseiller.

Lu en audience publique le 27 octobre 2014.

Le rapporteur,

  
B. ROHMER

Le président,

  
Ch. WURTZ

Le greffier,

  
E. MOULIN

La République mande et ordonne au ministre de la défense ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition  
Le Greffier,

  
Karolina Bak-Piot



règlementaire l'ADCS et que son directeur général n'avait pas le pouvoir d'en définir les critères d'attribution. En toute logique, il n'a toutefois pas fait droit à la demande de la requérante : au vu de la base légale défailante de l'ADCS, l'annulation du refus prononcé par l'Onac n'implique pas que l'aide différentielle lui soit accordée ou même qu'il soit à nouveau statué sur sa demande.

Les conséquences de ce jugement peuvent être très lourdes pour l'avenir de l'ADCS. Le comptable public compétent pourrait refuser à l'avenir de signer les ordres de payer liés à l'ADCS. Soumis à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire<sup>1</sup> sur les opérations effectuées par son poste comptable, toute dépense payée irrégulièrement, sans base légale, engage sa responsabilité devant le juge des comptes.

Il est donc urgent de procéder à la refonte de l'ADCS et d'inscrire, dans un cadre juridique sécurisé, un mécanisme d'aide sociale à destination des ressortissants de l'Onac les plus démunis, anciens combattants et conjoints survivants. Ainsi que l'a suggéré à votre rapporteur pour avis la directrice générale de l'Onac, il serait judicieux de redonner de la souplesse à la politique de solidarité de l'Office et de confier à ses conseils départementaux, qui sont ses instances de proximité, l'attribution de l'intégralité de ses secours.

Il faut surmonter l'ambiguïté du jugement du TA de Paris et ne pas chercher à préserver à tout prix un dispositif qui n'est pas universel et dont les anciens combattants eux-mêmes sont exclus. De même, il est nécessaire de renforcer les moyens d'action sociale affectés aux structures de l'Onac au Maghreb. Avec la fongibilité entre les crédits jusqu'à présent fléchés vers l'ADCS et ceux consacrés aux autres formes d'aides sociales de l'Office, l'efficacité de son action ne pourra qu'en être améliorée, au bénéfice d'un plus grand nombre de ses ressortissants. Ainsi en 2011, selon le rapport au Parlement précité, l'Onac estimait à 5 000 le nombre d'anciens combattants susceptibles de bénéficier d'une aide différentielle sur le modèle de l'ADCS.

Le rapport de la MAP de juin 2013 recommandait par ailleurs d'organiser un « véritable pilotage du réseau » des services départementaux de l'Onac en matière de solidarité et de « revenir à des fixations de règles plus conformes au droit et de fixer par décret les règles d'attribution des aides ». Votre rapporteur pour avis ne peut que partager ce point de vue, les difficultés juridiques actuelles liées à l'ADCS démontrant la pertinence de ces propositions.

<sup>1</sup> En application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

**Annexe n°2.2. Rapport d'évaluation sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, 10 juin 2013, p.32**

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<sup>21</sup>, aucun texte n'intervenant entre l'article du code des PMI qui en pose le fondement<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>, 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<sup>24</sup> 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 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 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 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.

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 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

<sup>21</sup> Ce que ne prévoient pas explicitement les articles D 443 à 445 du CPMIVG qui définissent ses attributions.

<sup>22</sup> 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. »

<sup>23</sup> Cf. note de la direction du budget n° 5BDM-07-1675 du 9 juillet 2007.

<sup>24</sup> Article D 440 du CPMIVG (II (le conseil d'administration de l'ONAC) « 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).

### *Annexe n° 3. Fiche de synthèse sur l'ADCS*

Créée en faveur des conjoints survivants de ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) âgés de 60 ans au moins, l'aide différentielle était destinée à ceux d'entre eux qui se trouvaient confrontés à des difficultés financières grandissantes.

Ne disposant pas d'une retraite ou de ressources personnelles, ils se trouvaient d'autant plus démunis au décès de leur conjoint qu'ils étaient privés des avantages fiscaux ou sociaux dont disposait celui-ci, alors que leur incombaient les charges du ménage.

Cette aide financière était destinée à compléter, à hauteur d'un plafond maximum, l'ensemble des ressources mensuelles du bénéficiaire à l'exception des aides au logement (APL) dont il disposait ou auxquelles il pouvait prétendre dans le cadre de la législation de droit commun.

Le montant plafond de l'aide servie aux conjoints survivants de ressortissants de l'établissement public initialement fixé le 1<sup>er</sup> août 2007 à 550 € par mois, avait été portée progressivement à 932 € au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Dans le cadre du budget pour 2015, ce montant a été porté à 987 € au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Cette prestation relève des crédits de l'ONAC dont la subvention d'action sociale versée par l'Etat a été augmentée de 1,5 M€ en 2015 pour atteindre le montant de 23,4 M€.

Toutefois, dans sa décision du 27 octobre 2014, le tribunal administratif de Paris a soulevé l'incompétence du conseil d'administration de l'établissement public à créer ce type de dispositif.

La commission « Mémoire et solidarité » du conseil d'administration qui s'est réunie le 9 janvier 2015 a pris acte de cette décision et approuvé la mise en place d'un régime transitoire pour l'année 2015 qui permettra aux conjoints survivants de continuer à bénéficier des aides de l'ONACVG à hauteur de ce qui leur a été accordé en 2014.

Considérée comme un secours, cette prestation fera l'objet d'un versement unique au titre de l'année 2015. A plus long terme l'office s'est engagé, dans le cadre d'un groupe de travail, conformément aux engagements du secrétaire d'Etat.

Le conseil d'administration de l'Office a validé la refonte complète de la politique d'action sociale le 27 mars 2015.

## ***Annexe n°4 : Fonctionnement des conseils départementaux réunis en commission mémoire solidarité***

*Extrait de la circulaire d'application de la politique d'action sociale du 4 décembre 2015*

### **I/ Services instructeurs des demandes**

Les demandes sont souscrites auprès du service départemental de l'ONACVG du lieu de résidence principale du ressortissant et peuvent être déposées à tout moment. Elles sont instruites par ce même service.

### **II/ Dépôt et instruction des demandes**

Pour chaque demande, un modèle unique de demande d'aides financières (cf. modèle joint) sera utilisé.

Après instruction du dossier par le service de la solidarité et/ou l'assistante sociale, les dossiers seront présentés anonymement aux membres de la commission pour décision définitive.

A l'issue de l'examen de chaque dossier, l'avis de la commission sera porté sur la dernière page de la demande et signé par le président de la commission. Ce document est conservé dans le dossier individuel de chaque ressortissant.

Chaque page du PV final de la commission doit être paraphée par le secrétaire (directeur du SD) et le président de commission. La dernière page du PV est signée par chacun d'eux et le tout envoyé à l'agence comptable avec les RIB.

### **III/ Désignation de l'instance compétente pour statuer sur les demandes**

#### ***- Secours d'urgence :***

Le secours est versé par décision du directeur du service départemental de l'ONACVG sur proposition de la personne chargée de l'action sociale ou sur sa propre décision.

Le compte-rendu de cette intervention est présenté à la réunion postérieure de la commission « Mémoire et Solidarité » qui entérine l'attribution.

#### ***- Aides pour difficultés financières :***

Le dossier de demande instruit par le service est présenté pour validation à la commission départementale. En cas de partage des voix, la voix du Président de la commission est prépondérante. Il est rappelé que les aides sont accordées après examen individuel de chaque dossier. Le service instructeur détaille oralement les éléments du dossier qui ne figurent pas dans le tableau synthétique. L'aide accordée peut l'être directement auprès du ressortissant ou bien par subrogation auprès de l'un ou plusieurs de ses créanciers. Ce dernier mode de paiement permet de s'assurer de la destination finale de l'aide. Elle a également l'avantage de ne pas apparaître dans les ressources du ressortissant.

### **IV/ L'exigence du respect de la vie privée**

Les fonctionnaires du service et les membres des commissions départementales qui auront à connaître des dossiers de demandes d'interventions, doivent répondre à l'exigence du respect de la vie privée et s'engager, en particulier pour les membres de la commission, par écrit, à respecter cette exigence.

La validation des décisions d'attribution et de rejet des aides financières relève de la commission départementale compétente pour examiner les questions de solidarité, émanation du conseil départemental pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation.

Ces décisions relèvent des règles et procédures en vigueur pour les interventions sociales de l'ONACVG. Ainsi, chaque décision peut faire l'objet d'appel devant l'instance ayant pris la décision initiale.

En cas de confirmation de la décision initiale un recours peut être interjeté devant la commission nationale des recours - émanation du conseil d'administration de l'ONACVG - qui se réunit 2 fois par an.

**Annexe n°5. Impact de la nouvelle politique d'action sociale de l'ONACVG sur les bénéficiaires de l'ancien dispositif au travers de trois services départementaux**

**Annexe n°5.1. Aides versées dans le département de la Loire (42) en 2014, 2015 et 2016**

SD	MONTANT ADCS 2014	MONTANT AS 2015	Aide 2016	Ressources 2016	Charges 2016	Réel dispo. 2016	Nature et montant des dépenses prises en charge
42		1 212,00 €	2 256,00 €	887,00 €	703,00 €	184,00 €	Loyer+ mutuelle+téléassistance+AM
42	1 524,00 €	600,00 €	1 792,00 €	817,00 €	277,00 €	540,00 €	Loyer+facture EDF+AM
42	816,00 €	1 476,00 €	700,00 €	865,00 €	312,00 €	553,00€	Mutuelle
42	816,00 €	510,00 €	700,00 €	936,00 €	451,00 €	485,00 €	Mutuelle
42		1 392,00 €	1 100,00 €	911,00 €	536,00 €	375,00 €	Mutuelle+frais dentaires
42	672,00 €	1 116,00 €	800,00 €	898,00 €	388,00 €	255,00€	Achat appareils ménagers
42	1 390,00 €	2 244,00 €	1 830,00 €	806,00 €	257,00 €	540,00 €	Loyer + ordures ménagères
42	1 320,00 €	2 064,00 €	1 080,00 €	814,00 €	320,00 €	434,00 €	Lave linge + mutuelle+ dette EDF
42	612,00 €	1 746,00 €	1 918,00 €	882,00 €	622,00 €	260,00 €	Mutuelle+AM+Maintenance à domicile
42	1 560,00 €	2 076,00 €	700,00 €	814,00 €	943,00 €	-120,00 €	Achat appareils ménagers
42	936,00 €	1 644,00 €	1 510,00 €	847,00 €	334,00 €	513,00 €	EDF+Mutuelle+Assurance Hab
42	504,00 €	1 668,00 €	1 600,00 €	849,00 €	403,00 €	446,00 €	Mutuelle
42	960,00 €	1 620,00 €	1 340,00 €	852,00 €	440,00 €	412,00 €	Mutuelle
42	1 740,00 €	2 244,00 €	2 350,00 €	796,00 €	300,00 €	487,00 €	Achat appareils ménagers + Rejet ACS
42	972,00 €	1 104,00 €	1 092,00 €	868,00 €	585,00 €	283,00 €	Aide ménagère + portage repas
42	424,00 €	0,00 €	800,00 €	922,00 €	1 960,00 €	-1 038,00€	Mutuelle
42	1 380,00 €	1 296,00 €	1 200,00 €	945,00 €	1 920,00 €	975,00 €	Mutuelle+hébergement+Frais dentaires
42	1 728,00 €	2 232,00 €	1 660,00 €	801,00 €	148,00 €	650,00 €	Mutuelle+EDF+Loyer
42	1 692,00 €	2 208,00 €	1 010,00 €	803,00 €	266,00 €	537,00 €	Eau+Mutuelle+Assurance Hab
42	1 656,00 €	2 088,00 €	800,00 €	813,00 €	570,00 €	243,00 €	Mutuelle+Assurance hab+eau
42	1 416,00 €	2 076,00 €	1 440,00 €	839,00 €	636,00 €	200,00 €	Loyers
42	66,00 €	732,00 €	650,00 €	934,00 €	370,00 €	564,00 €	Mutuelle+eau
42	1 176,00 €	1 836,00 €	650,00 €	835,00 €		304,00 €	Frais optiques+médicaments
42	1 030,00 €	1 848,00 €	1 600,00 €	841,00 €	458,00 €	380,00 €	Changement literie
42	1 740,00 €	2 244,00 €	1 670,00 €	792,00 €	858,00 €	-60,00 €	Frais dentaires+chauffage
42	780,00 €	1 188,00 €	1 180,00 €	889,00 €	486,00 €	403,00 €	Mutuelle
42	1 008,00 €	1 632,00 €	800,00 €	852,00 €	347,00 €	505,00 €	Mutuelle+prothèses dentaires
42		480,00 €	800,00 €	957,00 €	643,00 €	314,00 €	Frais dentaires
42	1 332,00 €	1 836,00 €	800,00 €	834,00 €	579,00 €	255,00 €	Mutuelle
42		2 244,00 €	800,00 €	660,00 €	113,00 €	547,00 €	Mutuelle
42	1 584,00 €	2 244,00 €	1 500,00 €	801,00 €	521,00 €	290,00 €	Mutuelle+appareil ménagers

06	980	2 244,00 €	740,00 €	800,00 €	507,00 €	293,00 €	Mutuelle+gravure monument funéraire
42	1740	2 244,00 €	250,00 €	754,00 €	423,00 €	331,00 €	Prèhèse capillaire
42	1740	2 244,00 €	800,00 €	789,00 €	585,00 €	204,00 €	Mutuelle+Assurance habitation
42	1740	2 244,00 €	1 330,00 €	728,00 €	378,00 €	350,00 €	Fais médicaux + fuel
42	56	744,00 €	900,00 €	932,00 €	672,00 €	260,00 €	Mutuelle+optiques
42		576,00 €	800,00 €	747,00 €	519,00 €	228,00 €	Mutuelle+charges+eau

Dans le département de la Loire, 59 dossiers ont fait l'objet du versement d'une aide au titre de l'aide différentielle en 2014 pour un montant total de 64 830 €.

En 2015, le montant de l'aide versée aux conjoints survivants s'est élevé à 95 411 €, soit une augmentation de 47 %.

Au terme des six premiers mois de l'année 2016, 45 dossiers ont d'ores et déjà fait l'objet d'un premier versement, pour un montant total de 43 743 €. Tous ces dossiers feront l'objet d'un réexamen individuel au second semestre. Si cette tendance se poursuivait, le montant total des aides versées s'élèverait à 105 000 € sur les douze mois de la gestion 2016.

Le service départemental de la Loire fait également observer que l'examen approfondi du dossier des conjoints survivants a permis de les orienter vers des aides de droit commun qu'elles n'avaient jamais songé à solliciter, comme l'aide complémentaire santé par exemple.

Annexe n°5.2. Aides versées dans le département de l'Ain (01) en 2014, 2015 et 2016

SD	ADCS 2014	AS 2015	AS 2016	Ressources 2016	Charges 2016	Réel dispo. 2016	Nature et montant des dépenses prises en charge
01	984,00 €	1 452,00 €	576,00 €	1 421,00 €	744,00 €	677,00 €	frais except déménagement : 1919,95€
01	1 512,00 €	2 172,00 €	1 288,00 €	807,00 €	299,00 €	50800 €	Energie (bois+fioul) : 1288€
01	528,00 €	1 200,00 €	1 000,00 €	885,00 €	358,00 €	527,00 €	Mutuelle : 1269€
01	1 728,00 €	2 232,00 €	1 000,00 €	801,00 €	249,00 €	55100 €	Mutuelle : 469€ Achats électroménager: 880€
01	1 104,00 €	1 836,00 €	1 922,00 €	833,00 €	515,00 €	31700 €	Energie : 1922
01	344,00 €	1 140,00 €	976,00 €	1 360,00 €	562,00 €	399,00 €	Mutuelle : 976€
01	1 320,00 €	1 980,00 €	2 125,00 €	822,00 €	573,00 €	24900 €	Energie (elect) : 2125€
01	0,00 €	1 368,00 €					
01	936,00 €	1 104,00 €	847,00 €	905,00 €	475,00 €	430,00€	Mutuelle : 847€
01	1 384,00 €	2 016,00 €	800,00 €	1 947,00 €	860,00 €	54400 €	Mutuelle : 1326
01	1 680,00 €	2 184,00 €	750,00 €	804,00 €	197,00 €	608,00 €	Difficultés financières
01	648,00 €	1 980,00 €	840,00 €	845,00 €	339,00 €	505,00€	Mutuelle : 840€
01	972,00 €	1 260,00 €	869,00 €	880,00 €	366,00 €	514,00€	Mutuelle : 869€
01	0,00 €	2 244,00 €	1 402,00 €	798,00 €	581,00 €	217,00€	Mutuelle : 730€ Energie (elect) : 672€
01	780,00 €	1 440,00 €	1 141,00 €	868,00 €	403,00 €	465,00 €	Energie (gaz) : 1141€
01	208,00 €	828,00 €	747,00 €	918,00 €	667,00 €	252,00 €	Mutuelle : 747€
01	1 740,00 €	2 244,00 €	600,00 €	800,00 €	84,50 €	715,50€	
01	1 536,00 €	2 184,00 €					
01	1 596,00 €	2 004,00 €					
01	192,00 €	540,00 €	353,00 €	1 008,00 €	282,00 €	726,00€	Optique (reste à charge) : 353€
01	1 740,00 €	2 244,00 €	1 100,00 €	800,00 €	460,00 €	34000 €	Mutuelle : 539€ Assur dep : 563€

01	1 740,00 €	2 244,00 €	1 100,00 €	800,00 €	460,00 €	34000 €	Mutuelle : 539€ Assur dep : 563€
01	1 740,00 €	2 244,00 €	800,00 €	798,00 €	281,00 €	517,0 €	Mutuelle : 539€ Energie (chauffage gaz) : 4406€
01	1 680,00 €	2 232,00 €	750,00 €	789,00 €	277,00 €	511,0 €	Difficultés financières
01	720,00 €	1 896,00 €	1 730,00 €	830,00 €	452,00 €	378,0 €	Energie (gaz) : 1730€
01	1 488,00 €	2 148,00 €	1 630,00 €	809,00 €	461,00 €	34800 €	Mutuelle : 1095€ dette TH : 535€
01	1 740,00 €	2 244,00 €	1 666,00 €	800,00 €	480,00 €	32000 €	Energie (elect+gaz) : 647€ Dettes : 1019€

En 2014, le service départemental de l'Ain a versé un montant total d'aide de 28 400 € pour 24 dossiers de conjoints survivants au titre de l'ADCS . En 2015, 26 dossiers avaient donné lieu au versement de 46 414 €.

Au cours des six premiers mois de 2016, 21 dossiers ont fait l'objet d'un examen individuel pour un versement de 24 406 €, soit 52 % de l'aide attribué en 2015. Le service est en attente d'un dossier qui n'a pas été déposé en dépit de plusieurs relances.

Il est prévu que les 21 dossiers qui ont déjà fait l'objet d'un versement en 2016 soient réexaminés au cours du second semestre afin de procéder le cas échéant à un versement complémentaire.

Annexe n°5.3. Aides versées dans le département de la Moselle (57) en 2014, 2015 et 2016

SD	MONTANT ADCS 2014	MONTANT AS 2015	Aide 2016	Ressources 2016	Charges 2016	Réel dispo. 2016	Nature et montant des dépenses prises en charge
57	1 476,00 €	2 136,00 €	1 672,00 €				
57	1 668,00 €	2 100,00 €	1 600,00 €	811,75 €	283,86 €	527,89 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 728,00 €	912,00 €	1 600,00 €	986,22 €	212,75 €	773,47 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	528,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	908,04 €	507,29 €	400,75 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 740,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	785,44 €	121,15 €	664,29 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 740,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €				
57	441,00 €	1 248,00 €					
57	996,00 €	1 680,00 €	1 600,00 €	846,89 €	350,15 €	496,74 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 716,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	852,94 €	377,99 €	474,95 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 404,00 €	1 824,00 €	1 600,00 €	1 036,98 €	635,23 €	401,75 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 440,00 €	2 100,00 €	2 100,00 €	811,71 €	173,48 €	638,23 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 728,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	787,50 €	281,03 €	506,47 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 716,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	668,03 €	190,50 €	477,53 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	2 544,00 €	3 124,00 €					
57	1 728,00 €	2 232,00 €	1 600,00 €	800,65 €	318,88 €	481,77 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	168,00 €	996,00 €	1 600,00 €	955,99 €	280,06 €	675,93 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	966,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	910,45 €	652,16 €	258,29 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 120,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	618,39 €	360,08 €	258,31 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 728,00 €	2 232,00 €	1 600,00 €	810,66 €	130,10 €	680,56 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 620,00 €	2 244,00 €	2 102,00 €	554,75 €	617,81 €	-63,06 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 728,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €				
57	282,00 €	1 788,00 €	1 600,00 €	821,56 €	221,96 €	599,60 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 728,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	791,12 €	330,19 €	460,93 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57		1 602,00 €	1 600,00 €	1 142,83 €	639,13 €	503,70 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57		1 608,00 €					
57	1 048,00 €	1 920,00 €					
57		1 040,00 €	1 600,00 €	933,62 €	150,82 €	782,80 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 668,00 €	1 600,00 €	800,00 €	830,01 €	325,66 €	504,35 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57			1 600,00 €	585,13 €	431,69 €	153,44 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 092,00 €	1 668,00 €	1 600,00 €	897,99 €	311,78 €	586,21 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	198,00 €	1 056,00 €	2 250,00 €	986,90 €	385,97 €	600,93 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	700,00 €	2 004,00 €	1 600,00 €	695,17 €	240,59 €	454,58 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 656,00 €	1 800,00 €	1 600,00 €	853,73 €	226,11 €	627,62 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 356,00 €	2 016,00 €	1 600,00 €	879,44 €	252,75 €	626,69 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57		1 752,00 €	1 600,00 €	841,40 €	297,36 €	544,04 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 260,00 €	2 244,00 €	1 600,00 €	788,25 €	256,22 €	532,03 €	Chauffage, mutuelle, assurances
57	770,00 €	1 188,00 €					
57	996,00 €	1 572,00 €	1 600,00 €				Chauffage, mutuelle, assurances
57	1 224,00 €	252,00 €	1 600,00 €				Chauffage, mutuelle, assurances

Dans le département de la Moselle, le nombre de dossiers validés au titre de l'ADCS en 2014 s'élevait à 34 dossiers pour un montant total de 43 901 €. Le montant versé en 2015 a atteint 71 022 € pour 38 dossiers.

Au premier semestre 2016, le service départemental a procédé au versement d'un acompte de 800 € lors de la première commission d'action sociale dans l'attente de l'examen individuel des dossiers.

Après examen des dossiers, 56 124 € ont été attribués et un complément sera accordé, en fonction des situations, au second semestre de 2016. Sur 39 dossiers, sept ont d'ores et déjà donné lieu au versement d'une aide d'un montant équivalent ou supérieur à celui de 2015.

Annexe n°5.4. Aides versées dans le département des Bouches du Rhône (13) en 2014, 2015 et 2016

SD	MONTANT ADCS 2014	MONTANT AS 2015	Aide 2016	Ressources 2016	Charges 2016	Réel dispo. 2016	Nature et montant des dépenses prises en charge
13	1 176,00 €	1 680,00 €	940,00 €	1 017,00 €	419,00 €	598,00 €	Revenus modestes
13	1 596,00 €	2 112,00 €	1 060,00 €	977,00 €	489,00 €	488,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €		940,00 €	688,00 €	467,00 €	221,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 240,00 €	1 860,00 €	799,00 €	591,00 €	208,00 €	Revenus modestes
13		1 488,00 €	470,00 €	976,00 €	689,00 €	561,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 340,00 €	1 510,00 €	801,00 €	350,00 €	45,00 €	Revenus modestes Mutuelle 612 €
13	312,00 €	948,00 €	940,00 €	1 020,00 €	334,00 €	574,00 €	Revenus modestes
13	468,00 €	1 392,00 €	820,00 €	800,00 €	0,00 €	800,00 €	Revenus modestes
13	1 644,00 €	2 160,00 €	940,00 €	1 089,00 €	632,00 €	678,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 590,00 €	949,00 €	649,00 €	53,00 €	Revenus modestes Appareil dentaire devis 1421 € à charge
13	1 716,00 €	2 220,00 €	940,00 €	802,00 €	0,00 €	802,00 €	Revenus modestes
13	1 728,00 €	2 544,00 €	1 600,00 €				Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 388,00 €	860,00 €	1 064,00 €	283,00 €	78,00 €	Revenus modestes (mutuelle)
13	5 964,00 €	5 736,00 €	1 330,00 €	728,00 €	332,00 €	398,00 €	Revenus modestes
13	5 772,00 €	5 322,00 €	1 130,00 €	488,00 €	284,00 €	204,00 €	Revenus modestes
13	1 260,00 €	1 860,00 €	1 270,00 €	800,00 €	243,00 €	808,00 €	Revenus modestes mutuelle
13		1 596,00 €	1 950,00 €	911,00 €	315,00 €	911,00 €	Revenus modestes changement literie mutuelle
13	936,00 €	1 440,00 €	1 510,00 €	866,00 €	453,00 €	413,00 €	Revenus modestes Frais de mutuelle
13	1 416,00 €	2 052,00 €	1 390,00 €	921,00 €	636,00 €	818,00 €	Revenus modestes Frais de mutuelle
13	1 740,00 €	2 088,00 €	1 340,00 €	976,00 €	735,00 €	628,00 €	Revenus modestes téléassistance
13	1 596,00 €	2 244,00 €	940,00 €	1 072,00 €	467,00 €	605,00 €	Revenus modestes
13	1 380,00 €		460,00 €				
13	1 320,00 €	1 824,00 €	940,00 €	1 002,00 €	464,00 €	538,00 €	Revenus modestes
13	1 080,00 €	1 728,00 €	1 080,00 €	1 023,00 €	358,00 €	65,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 760,00 €		0,00 €		
13		2 244,00 €	410,00 €	1 080,00 €	355,00 €	725,00 €	Revenus modestes
13	1 404,00 €	1 900,00 €	530,00 €	1 119,00 €	680,00 €	618,00 €	Revenus modestes
13	1 680,00 €	2 244,00 €	1 010,00 €	1 072,00 €	558,00 €	74,00 €	Revenus modestes
13	1 728,00 €	2 244,00 €	1 860,00 €	936,00 €	690,00 €	348,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €		1 210,00 €	1 101,00 €	339,00 €	762,00 €	
13	1 740,00 €	2 256,00 €	1 270,00 €	799,00 €	277,00 €	798,00 €	Revenus modestes mutuelle
13	972,00 €	1 632,00 €	1 060,00 €	851,00 €	511,00 €	340,00 €	Revenus modestes
13	1 680,00 €	2 040,00 €	2 310,00 €	1 089,00 €	641,00 €	48,00 €	Revenus modestes
13	372,00 €	1 008,00 €	940,00 €	904,00 €	509,00 €	904,00 €	Revenus modestes
13	996,00 €	1 500,00 €	820,00 €	1 134,00 €	546,00 €	699,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 240,00 €	1 170,00 €	914,00 €	365,00 €	628,00 €	Revenus modestes

13	1 680,00 €	2 244,00 €	940,00 €	970,00 €	433,00 €	537,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	3 420,00 €	1 330,00 €	549,00 €	469,00 €	80,00€	Revenus modestes
13	4 068,00 €	1 100,00 €	470,00 €				DF 1100 € fin 2015
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 010,00 €	800,00 €	0,00 €	800,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	810,00 €	1 068,00 €	387,00 €	820,00€	Revenus modestes
13	1 092,00 €	1 752,00 €	940,00 €	924,00 €	363,00 €	561,00 €	Revenus modestes
13	1 104,00 €		450,00 €				
13	5 940,00 €	5 736,00 €	1 060,00 €	463,00 €	0,00 €	463,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €		800,00 €				
13		486,00 €	700,00 €	922,00 €	0,00 €	922,00 €	Mutuelle 2016 à charge 1097,52 €
13	1 692,00 €	2 208,00 €	1 270,00 €	791,00 €	0,00 €	791,00 €	Revenus modestes
13	1 008,00 €	1 644,00 €	820,00 €	850,00 €	0,00 €	850,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	820,00 €	800,00 €	0,00 €	800,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	820,00 €	1 060,00 €	191,00 €	869,00€	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	820,00 €	1 032,00 €	215,00 €	817,00€	Revenus modestes
13		1 728,00 €	820,00 €	1 029,00 €	315,00 €	714,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	820,00 €	1 010,00 €	220,00 €	791,00€	Revenus modestes
13	588,00 €	2 244,00 €	2 050,00 €	800,00 €	568,00 €	800,00 €	Frais de cimetière
13	1 248,00 €	1 908,00 €	1 270,00 €	1 009,00 €	218,00 €	791,00 €	Revenus modestes
13	1 620,00 €	1 900,00 €	470,00 €				EN DF
13	1 740,00 €		410,00 €				
13	1 620,00 €	1 900,00 €	1 270,00 €	811,00 €	346,00 €	811,00€	Revenus modestes
13	972,00 €	1 824,00 €	820,00 €	1 208,00 €	513,00 €	695,00 €	Revenus modestes
13	504,00 €		200,00 €				700 € en 2015
13	1 608,00 €	2 148,00 €	1 400,00 €	805,00 €	0,00 €	808,00 €	Chauffage
13	1 584,00 €	2 076,00 €	820,00 €	815,00 €	0,00 €	815,00 €	Revenus modestes
13	1 668,00 €	2 172,00 €	1 060,00 €	999,00 €	550,00 €	449,00€	
13	1 092,00 €	3 528,00 €	1 590,00 €	861,00 €	509,00 €	861,00€	Prothèse dentaire à charge 793 €
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 390,00 €	799,00 €	168,00 €	631,00€	Revenus modestes mutuelle
13	24,00 €		80,00 €	1 057,00 €	0,00 €	1 057,00 €	930 € en 2015 am et mad
13	1 728,00 €	2 244,00 €	1 130,00 €	1 073,00 €	658,00 €	700,00 €	Revenus modestes
13	1 080,00 €	843,00 €	940,00 €	933,00 €	288,00 €	645,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 340,00 €	1 290,00 €	949,00 €	271,00 €	949,00€	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 208,00 €	1 410,00 €	1 323,00 €	925,00 €	640,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	970,00 €	1 021,00 €	421,00 €	816,00€	Revenus modestes
13	1 668,00 €	1 900,00 €	1 060,00 €	944,00 €	437,00 €	507,00€	Revenus modestes
13	408,00 €	1 068,00 €	865,00 €	899,00 €	0,00 €	899,00 €	Revenus modestes Mutuelle 2016 à charge 732€
13	252,00 €	1 344,00 €	940,00 €	1 014,00 €	402,00 €	612,00 €	Revenus modestes

Dans le département des Bouches-du-Rhône, 81 dossiers avaient été validés en 2015 pour un montant de 131 568 €. Le montant des paiements avait été de 155 371 € en 2014 pour 73 dossiers.

Au cours du premier semestre de 2016, 74 dossiers ont été traités pour un montant de 78 295 euros, soit 50 % de l'aide apportée en 2015.

Au 30 juin 2016, 12 conjoints survivants se sont vus attribuer une aide d'un montant supérieur à celui de 2015, compte tenu de leur situation matérielle individuelle et notamment de leurs charges.

## Annexe n°5.5. Aides versées dans le département du Nord (59) en 2014, 2015 et 2016

SD	MONTANT ADCS 2014	MONTANT AS 2015	Aide 2016	Ressources 2016	Charges 2016	Réel dispo. 2016	Nature et montant des dépenses prises en charge
13	1 176,00 €	1 680,00 €	940,00 €	1 017,00 €	419,00 €	5980 €	Revenus modestes
13	1 596,00 €	2 112,00 €	1 060,00 €	977,00 €	489,00 €	4880 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €		940,00 €	688,00 €	467,00 €	221,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 240,00 €	1 860,00 €	799,00 €	591,00 €	2080 €	Revenus modestes
13		1 488,00 €	470,00 €	976,00 €	689,00 €	561,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 340,00 €	1 510,00 €	801,00 €	350,00 €	45,00 €	Revenus modestes Mutuelle 612 €
13	312,00 €	948,00 €	940,00 €	1 020,00 €	334,00 €	574,00€	Revenus modestes
13	468,00 €	1 392,00 €	820,00 €	800,00 €	0,00 €	800,00 €	Revenus modestes
13	1 644,00 €	2 160,00 €	940,00 €	1 089,00 €	632,00 €	6730 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 590,00 €	949,00 €	649,00 €	53,00 €	Revenus modestes Appareil dentaire devis 1421 € à charge
13	1 716,00 €	2 220,00 €	940,00 €	802,00 €	0,00 €	802,00€	Revenus modestes
13	1 728,00 €	2 544,00 €	1 600,00 €				Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 388,00 €	860,00 €	1 064,00 €	283,00 €	78,00 €	Revenus modestes (mutuelle)
13	5 964,00 €	5 736,00 €	1 330,00 €	728,00 €	332,00 €	3980 €	Revenus modestes
13	5 772,00 €	5 322,00 €	1 130,00 €	488,00 €	284,00 €	2040 €	Revenus modestes
13	1 260,00 €	1 860,00 €	1 270,00 €	800,00 €	243,00 €	8000 €	Revenus modestes mutuelle
13		1 596,00 €	1 950,00 €	911,00 €	315,00 €	911,00 €	Revenus modestes changement literie mutuelle
13	936,00 €	1 440,00 €	1 510,00 €	866,00 €	453,00 €	413,0 €	Revenus modestes Frais de mutuelle
13	1 416,00 €	2 052,00 €	1 390,00 €	921,00 €	636,00 €	8180 €	Revenus modestes Frais de mutuelle
13	1 740,00 €	2 088,00 €	1 340,00 €	976,00 €	735,00 €	6230 €	Revenus modestes téléassistance
13	1 596,00 €	2 244,00 €	940,00 €	1 072,00 €	467,00 €	6050 €	Revenus modestes
13	1 380,00 €		460,00 €				
13	1 320,00 €	1 824,00 €	940,00 €	1 002,00 €	464,00 €	5380 €	Revenus modestes
13	1 080,00 €	1 728,00 €	1 080,00 €	1 023,00 €	358,00 €	65,00 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 244,00 €	1 760,00 €		0,00 €		
13		2 244,00 €	410,00 €	1 080,00 €	355,00 €	725,00 €	Revenus modestes
13	1 404,00 €	1 900,00 €	530,00 €	1 119,00 €	680,00 €	6180 €	Revenus modestes
13	1 680,00 €	2 244,00 €	1 010,00 €	1 072,00 €	558,00 €	74,00 €	Revenus modestes
13	1 728,00 €	2 244,00 €	1 860,00 €	936,00 €	690,00 €	3480 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €		1 210,00 €	1 101,00 €	339,00 €	762,00 €	
13	1 740,00 €	2 256,00 €	1 270,00 €	799,00 €	277,00 €	7990 €	Revenus modestes mutuelle
13	972,00 €	1 632,00 €	1 060,00 €	851,00 €	511,00 €	340,0 €	Revenus modestes
13	1 680,00 €	2 040,00 €	2 310,00 €	1 089,00 €	641,00 €	48,00 €	Revenus modestes
13	372,00 €	1 008,00 €	940,00 €	904,00 €	509,00 €	904,00€	Revenus modestes
13	996,00 €	1 500,00 €	820,00 €	1 134,00 €	546,00 €	699,0 €	Revenus modestes
13	1 740,00 €	2 240,00 €	1 170,00 €	914,00 €	365,00 €	6290 €	Revenus modestes

Dans le département du Nord, 35 dossiers ont été validés en 2014 pour un montant de 47 606 €, à comparer aux 41 dossiers de 2015 qui ont donné lieu au versement de 89 849 € d'aides.

Sur les six premiers mois de 2016, 42 dossiers ont d'ores et déjà donné lieu à 64 412 € d'aides, soit 71 % du montant de 2015, et 15 conjoints survivants ont perçu une aide supérieure à celle de 2015.

La plupart des dossiers feront l'objet d'une aide complémentaire au cours du second semestre.

*Annexe n°6. Analyse numérique des réponses reçues des services départementaux*

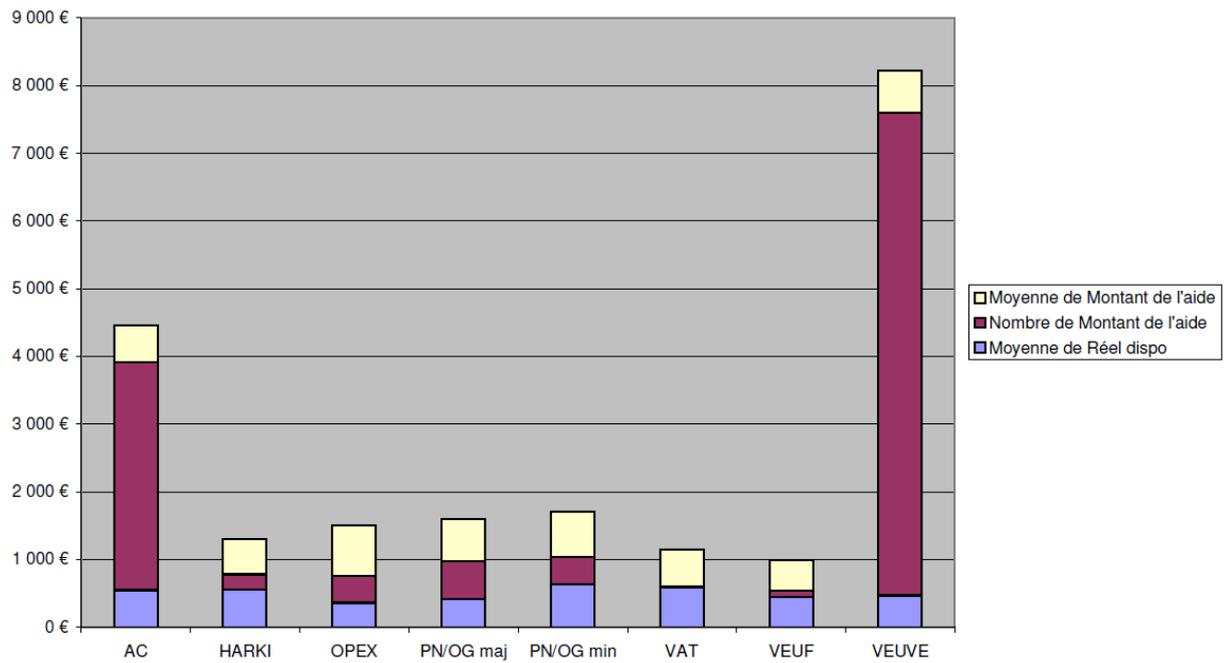
	2014	2015	2016	Total
<b>Montant</b>	3 231 705 €	4 580 252 €	2 920 234 €	<b>10 732 191 €</b>
<b>Nombre</b>	2 455	2 503	2 398	<b>7 356</b>

*Nombres et montants totaux des aides en 2014, 2015 & 2016*

Observations	Total
Décédé(e)	75
Dossier non déposé	454
Dossier réexaminé ultérieurement	1 286
Sans commentaire	583
<b>Total</b>	<b>2398</b>

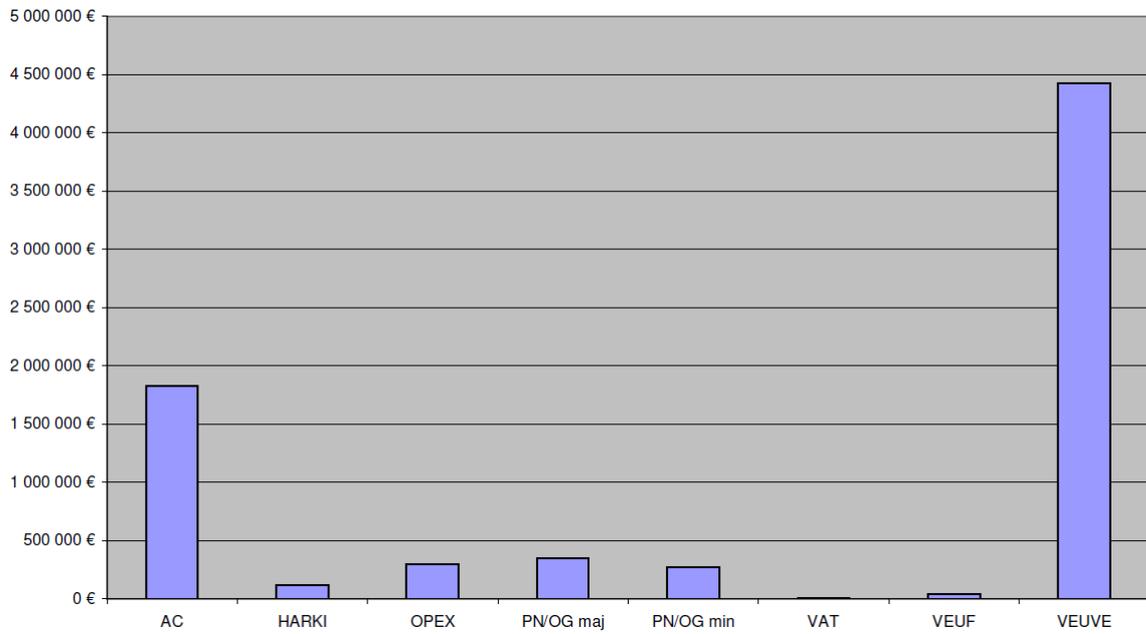
Annexe n°7. Réel disponible, nombre et moyenne des aides par catégorie au 30 juin 2016

Réel disponible, nombre et moyenne des aides par catégorie au 30 juin 2016



*Annexe n°8. Total des aides versées par catégorie au 30 juin 2016*

**Total des aides versées par catégorie au 30 juin 2016**



*Annexe n°9. Comparatif des montants de l'aide, du nombre d'interventions et des montants moyens entre 2015 et 2016*

Qualité	2015			juin-16			différence des montants moyens entre 2015 et 2016
	Montant de l'aide	Nombre	Montant moyen	Montant juin 2016	Nombre juin 2016	Montant moyen	
AC	5 267 383 €	10 101	521 €	2 502 498 €	4 557	549 €	5,31%
HARKI	299 669 €	616	486 €	162 450 €	313	519 €	6,69%
OPEX	695 833 €	1 066	653 €	408 625 €	557	734 €	12,39%
PNOG majeur	877 242 €	1 510	581 €	463 571 €	738	628 €	8,12%
PNOG min	1 018 583 €	1 416	719 €	393 705 €	581	678 €	-5,80%
VAT	12 750 €	22	580 €	10 298 €	17	606 €	4,52%
Veuf	700 €	1	700 €	43 952 €	95	463 €	-33,91%
Vve	13 411 991 €	18 362	730 €	5 765 857 €	9 228	625 €	-14,46%
<b>Total</b>	<b>21 584 151 €</b>	<b>33 094</b>	<b>652 €</b>	<b>9 750 955 €</b>	<b>16 086</b>	<b>606 €</b>	<b>7,06%</b>

Ce tableau dresse un panorama des aides versées aux principaux bénéficiaires des aides sociales de l'ONACVG. Il est établi sur un an pour l'année 2015, et sur le premier semestre concernant l'année 2016.

Si les montants en diminution ne permettent pas de tirer de conclusions définitives, compte tenu de l'absence de prise en compte des aides qui seront effectivement versées au second semestre 2016, les montants en vert démontrent que certaines populations de ressortissants bénéficient d'ores et déjà de l'examen personnalisé des dossiers par rapport à la précédente politique d'action sociale dans laquelle s'insérait l'ADCS.

## ***Annexe n°10. Modalités de communication auprès des veuves et modèle de lettre de relance***

Dès 2015, les veuves conjoints survivants anciennement bénéficiaires de l'ADCS ont été informés de la fin du dispositif et du maintien d'une aide versée en une fois et correspondant au dernier versement selon les modalités de calcul précédentes.

Leur a également été communiqué le principe d'une harmonisation des demandes d'aides pour l'ensemble des ressortissants et de la nécessité de fournir des informations complémentaires sur leurs charges (seuls les revenus étaient pris en compte jusque-là).

En 2016, l'Office leur a rappelé par courrier la nécessité de reformuler une demande d'aide en fournissant des informations sur leur situation sociale. Un accompagnement personnalisé, sous la forme d'appels téléphoniques et des propositions de simplifications (ne pas redonner des documents déjà en la possession du service par exemple) a permis un renouvellement des dépôts de dossier pour l'essentiel des anciens bénéficiaires de l'ADCS.

Pour celles n'ayant pas répondu à l'issue du premier trimestre, une lettre de relance a été adressée par les services dont le modèle est joint ci-dessous.



XXXXX, le

Madame,

Vous avez bénéficié de l' « aide différentielle » ou de l' « aide spécifique » destinée au conjoint survivant de ressortissant de l'ONACVG.

Par courrier du xx/xx/xxxx, je vous ai adressé un nouvel imprimé d'aide financière, afin de procéder à l'étude de votre dossier et de vous faire attribuer une nouvelle aide au regard de votre situation sociale et financière.

A ce jour, vous ne m'avez toujours pas répondu ni adressé votre dossier. Peut-être rencontrez-vous des difficultés pour rassembler les différentes pièces du dossier ? Je vous invite à vous rapprocher rapidement du service qui vous apportera tout l'aide nécessaire pour constituer aussi simplement que possible votre demande. Le fait que vous ayez déjà été bénéficiaire d'une aide vous permettra de ne fournir que les pièces strictement nécessaires.

Dans l'attente de votre courrier ou de votre appel téléphonique, et restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur (la directrice)

Office National des Anciens combattants et victimes de guerre

Service départemental

---

R É P U B L I Q U E F R A N C A I S E

*Annexe n°11. Dépenses par catégories de ressortissants (en euros)*

**2014 Dépenses par catégories de ressortissants (en euros)**

