

Gouvernance de l'ONACVG : d'une interrogation personnelle à une réforme juridiquement fondée

Depuis ma nomination au conseil d'administration de l'ONACVG, la question de la gouvernance de l'établissement a constitué un point d'attention constant dans ma réflexion. Elle ne relevait ni d'un débat abstrait ni d'une posture critique, mais d'une interrogation juridique classique : celle de la cohérence entre l'organisation institutionnelle d'un établissement public administratif et les principes contemporains du droit public.

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre est un établissement public administratif de l'État, institué par l'article L.611-1 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). En application de l'article L.612-1 du même code, le conseil d'administration de l'Office est présidé par le ministre chargé des anciens combattants, selon un modèle de gouvernance paritaire hérité de la Première Guerre mondiale.

Ce schéma, historiquement légitime, présente toutefois une singularité marquée : le ministre chargé de la tutelle de l'établissement assure simultanément la présidence de l'organe délibérant de l'opérateur chargé de mettre en œuvre la politique publique concernée. Une telle configuration est aujourd'hui atypique dans le paysage des établissements publics administratifs, où prévaut en principe une distinction fonctionnelle entre orientation, contrôle et gestion.

Cette interrogation a été progressivement objectivée par les corps de contrôle de l'État. Le rapport conjoint de 2019 de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Contrôle général des armées (CGA), consacré à l'avenir de l'ONACVG, préconisait déjà une évolution de la gouvernance, visant à dissocier plus clairement la fonction de tutelle ministérielle de la présidence du conseil d'administration.

Dans le prolongement de cette analyse, le Contrat d'objectifs et de performance ONACVG 2020-2025 a reconnu que la gouvernance de l'Office, qualifiée de « modèle unique dans le paysage administratif français », ne serait plus adaptée à moyen terme. Le COP relève expressément la transformation sociologique des ressortissants, la baisse de représentativité des associations traditionnelles et la nécessité d'une simplification et d'une rénovation de la gouvernance.

Ces constats ont trouvé une consécration explicite dans le rapport définitif 2025 de la Cour des comptes relatif à l'ONACVG. La Cour y recommande de modifier la gouvernance de l'Office afin de confier la présidence du conseil d'administration à une personnalité qualifiée, et non plus au ministre chargé des anciens combattants, estimant nécessaire de mettre fin à la confusion des rôles entre tutelle et gouvernance opérationnelle.

Prenant acte de ces recommandations concordantes, la ministre déléguée auprès de la ministre des Armées et des anciens combattants a demandé à la direction des affaires juridiques du ministère et à la direction générale de l'ONACVG d'examiner la faisabilité juridique d'une telle réforme. Celle-ci implique une modification de l'article L.612-1 du CPMIVG.

Dans cette perspective, la question des modalités de désignation du futur président et du vice-président du conseil d'administration revêt une importance particulière. Il apparaît cohérent que ces fonctions procèdent de l'élection par leurs pairs au sein du collège des anciens combattants, afin de garantir une légitimité démocratique interne et une représentation effective du monde combattant.

La gouvernance de l'ONACVG n'est plus seulement un héritage : elle devient un objet de droit vivant, appelé à évoluer pour garantir la légitimité, la lisibilité et la solidité de l'action publique en faveur du monde combattant.

Pierre AMESTOY

<https://pierre-amestoy-auteur.fr>