

Mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

**Mission « Anciens combattants, mémoire et liens
avec la nation »**

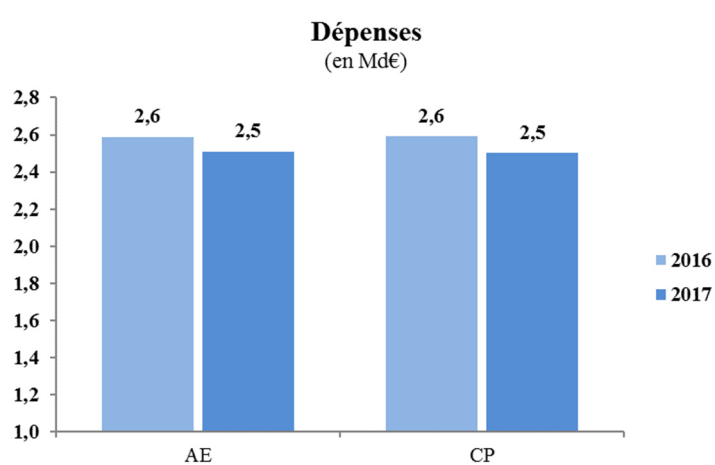
**Programme 158 – Indemnisation des victimes des persécutions
antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre
mondiale**

Programme 167 – Liens entre la nation et son armée

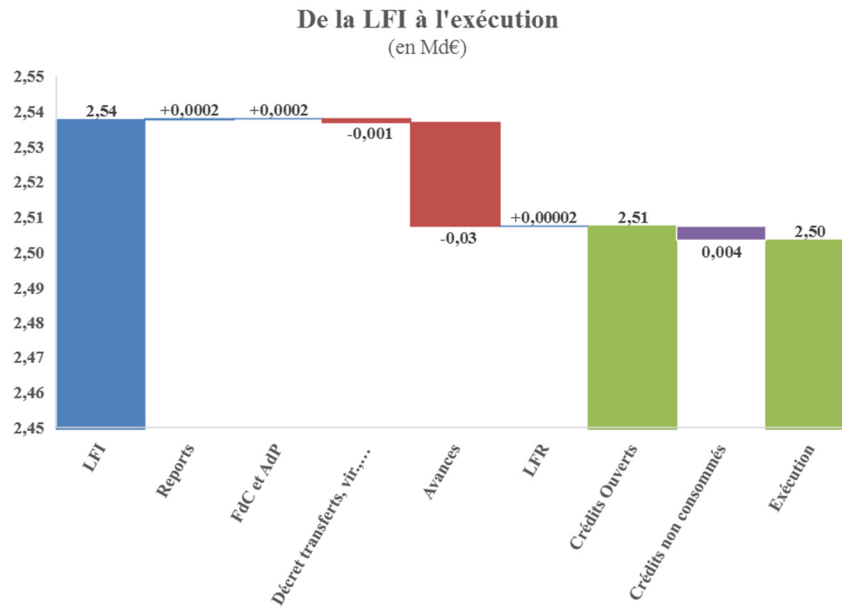
**Programme 169 – Reconnaissance et réparation en faveur du
monde combattant**

Synthèse

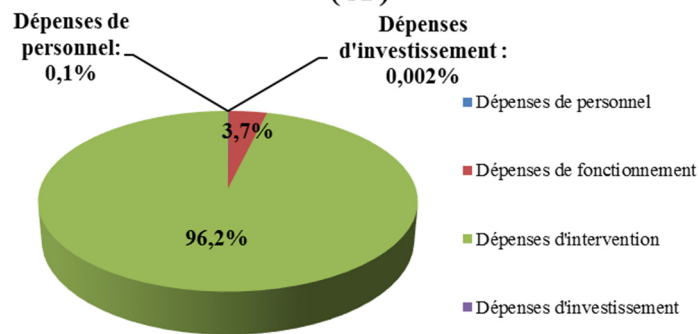
Les principales données de la mission

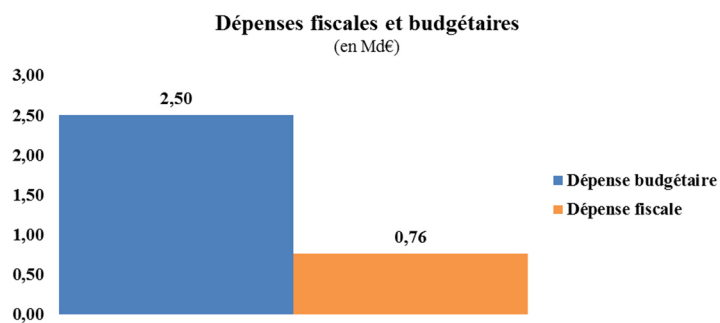


0,8 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature
(CP)

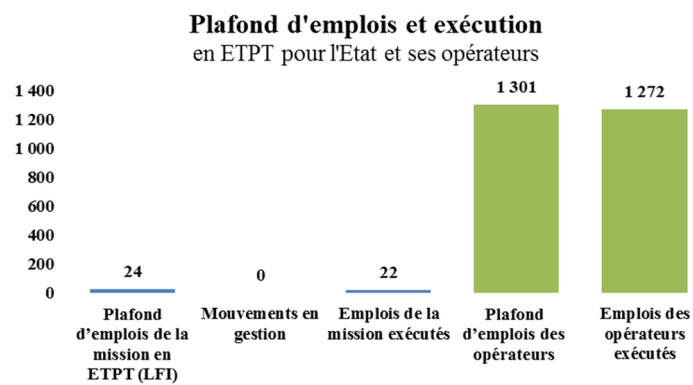




Nombre de dépenses fiscales : 6

Principaux opérateurs :

- Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG)
- Institution nationale des Invalides (INI)



Synthèse

Les principales données de la mission

Cartouche de présentation des données budgétaires cumulées des programmes 158, 167 et 169 pour l'année 2017 (Md€) :

LFI : AE : 2,542 Md€ ; CP : 2,537 Md€
Crédits ouverts : AE : 2,512 Md€ ; CP : 2,507 Md€
Exécution : AE : 2,509 Md€ (99% LFI) ; CP : 2,503 Md€ (99% LFI)
Répartition des dépenses par nature :
Titre 2 : AE : 0,002 Md€ ; CP : 0,002 Md€
Titre 3 : AE : 0,095 Md€ ; CP : 0,095 Md€
Titre 6 et 7 : AE : 2,448 Md€ ; CP : 2,448 Md€
Liste des opérateurs : ONACVVG (P169) ; INI (P169) ; CNCCL ¹ (P169)
Plafond d'emplois en ETPT (y compris les opérateurs) ² : 1 331 (plafond d'emplois hors opérateur : 24 ETPT) ; exécution : 1 306 (plafond d'emplois hors opérateur exécuté : 22 ETPT)
Plafond d'emplois des opérateurs : 1 315 ; exécution : 1 286
Dépenses fiscales : nombre : 6 - montant estimé : 0,762 Md€

Les principales observations

La mission « anciens combattants » ne soulève pas de difficultés budgétaires en 2017. Elle représente 2,537 Md€ de dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale, avec un taux d'exécution des crédits ouverts de 99 %.

¹ CNCCL : Conseil national des communes « Compagnons de la Libération ».

² Le plafond d'emplois en ETPT du programme 169 relevant du SGA du ministère de la défense est regroupé au niveau ministériel sur le programme 212 de la mission « Défense ».

Si la gestion ne soulève pas de difficulté, les documents budgétaires ne permettent pas de porter à la connaissance de la représentation nationale la justification de certaines des politiques conduites au titre de la solidarité avec le monde combattant, notamment pour ce qui concerne la retraite du combattant et les bonifications des rentes mutualistes.

Les dépenses fiscales représentent *a minima* 762 M€, soit l'équivalent de 31 % des crédits budgétaires de la mission (2 537 M€ en LFI). Ces dépenses fiscales majorent d'autant ces crédits budgétaires portant le montant total de la mission à 3 299 M€. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations.

Enfin, en l'état, les dispositifs d'aides financières au profit des anciens combattants, qui relèvent de dispositifs « de guichet », ne permettent pas de dégager des mesures d'économie, en dehors des effets de l'évolution démographique sur les populations concernées.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Les dépenses fiscales

1 - Le ministère des armées ainsi que les services du Premier ministre ne délivrent pas une connaissance précise et uniforme de la réglementation fiscale applicable aux dispositifs prévus par les programmes 158 et 169.

2 - Les dépenses fiscales représentent, *a minima*, 747 M€ soit 28,5 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations, ce qui est regrettable.

3 - Pour ce qui concerne les dépenses fiscales du programme 158, elles sont rattachées au programme 169 et intégrées dans la mesure n°120126. Elles devraient figurer à l'appui du programme de référence.

4 - Enfin, les dépenses afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit doivent être rattachées au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre.

Construction budgétaire

5 - Les dépenses d'accidents du travail et de maladie du travail du personnel civil sont imputées sur le programme 212 de la mission « Défense ». De leur côté, les pensions d'invalidité des militaires relèvent du programme 169. Par effet de cohérence, et pour mieux prendre en compte ces pensions dans la condition des militaires, il semblerait souhaitable de les transférer vers la mission « Défense ».

Aucune de ces recommandations n'a été suivie d'effet.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Construction budgétaire

1 – Examiner les conditions de transfert des crédits des « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre », acquises à titre militaire, du programme 169 vers le programme 212 de la mission « Défense », sur lequel sont déjà imputées les dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel civil du ministère (SGA et direction du budget - PLF 2019).

Les dépenses fiscales

2 – Procéder à l'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales de la mission et justifier de l'opportunité de les maintenir, dans leur totalité, à ce niveau (SGA et direction du budget – PLF 2019).

3 – Faire figurer à l'appui du programme 158 les dépenses fiscales liées à l'indemnisation des victimes de spoliations et à celle des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie et de persécutions antisémites durant la Seconde Guerre mondiale (SGG et direction du budget - PLF 2019).

4 – Rattacher les dépenses fiscales afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre (SGG et direction du budget - PLF 2019).

Sommaire

Introduction.....	10
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	15
1.1 La programmation des crédits initiaux	15
1.2 La gestion des crédits	19
1.3 L'évolution de la dépense	22
1.4 La soutenabilité budgétaire	24
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	27
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	27
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	27
2.3 Les dépenses d'intervention	28
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	34
2.5 Le financement des opérateurs	34
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)	35
2.7 Les dépenses fiscales.....	35
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	40
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	40
3.2 La démarche de performance	40
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	42
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	42
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	43

Introduction

A/ Présentation budgétaire des programmes de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation en 2017 (LFI 2017) en M€ :

Tableau n° 1 : Présentation budgétaire

Intitulé du programme		AE	CP	%
167	Liens entre la nation et son armée	38,1	38,3	1 %
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 403,4	2 398,4	95 %
158	Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	100,8	100,8	4 %
Total		2 542,3	2 537,5	

B/ L'essentiel de la mission relève du ministère des armées (96%) qui dispose de deux programmes. Le programme 167 « liens entre la nation et son armée » recouvre les politiques concourant à l'esprit de défense et à la relation entre la nation et les forces armées. Il s'articule autour de deux grands domaines que sont l'organisation de la « journée défense et citoyenneté » (JDC) destinée à sensibiliser les jeunes aux nouveaux enjeux de défense, dont l'organisation se modernise, et la mise en œuvre d'une politique de mémoire. Depuis 2015, les crédits de titre 2 et les effectifs de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) ont été regroupés sur le programme 212 « soutien de la politique de défense ». Désormais, la mission ne porte plus que les effectifs de la CIVS³ (24 ETPT en LFI) au sein du programme 158 et ceux des opérateurs, INI et ONACVG.

Le programme 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » correspond au dispositif de solidarité déployé en faveur du monde combattant. Il concerne pour l'essentiel les conséquences budgétaires de la reconnaissance de la qualité de pensionné, d'ancien combattant ou de victime de guerre, ainsi que la mise en œuvre de leurs

³ Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

droits et avantages. Il est doté, pour l'immense majorité, de crédits liés à des dépenses au caractère obligatoire (95%) correspondant notamment à la retraite du combattant et à la pension militaire d'invalidité (PMI). Cette caractéristique limite les marges de manœuvre en gestion. En 2017, la responsabilité de la tutelle du Conseil national des communes « Compagnon de la libération », jusqu'alors de la compétence des services du Premier ministre, a été transférée au ministère des armées (P 169). La dotation budgétaire correspondante (subvention pour charges de service public de 1,3 M€) est inscrite dans la loi de finances pour 2018.

Comme l'année dernière, la Cour relève que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier complètement la justification de fond de certaines des politiques mises en œuvre au profit des anciens combattants. Il s'agit plus particulièrement de la retraite du combattant, des rentes mutualistes et des dépenses fiscales associées. À ce sujet, la direction du budget (DB) relève que ces dispositifs ont été créés, dans les années qui ont suivies la fin de la Première Guerre mondiale et dans un contexte où les pensions n'étaient pas généralisées, pour indemniser « la fatigue », « l'usure », « la vieillesse prématurée et les blessures invisibles (psychiques, psychologiques) ». Mais aujourd'hui ces justifications historiques sont devenues obsolètes, selon cette direction, car :

- les armées sont composées de professionnels, qui y acquièrent des droits à retraite ;
- la carte du combattant est attribuée dès 120 jours d'OPEX, sans qu'il soit nécessaire d'avoir participé à des combats ;
- les blessures psychiques sont prises en compte par les PMI.

C / La place du programme 158 au sein de la mission est très modeste (100,8M€ soit 4% des crédits) même si l'indemnisation des victimes de la barbarie constitue une politique très sensible. Ce programme est confié au Premier ministre ce qui en fait une mission interministérielle, partagée entre ce dernier et le ministre des armées. Cette répartition est conforme aux préconisations de la Cour qui a rappelé, dans son rapport sur « *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives* »⁴, que la priorité consiste à ventiler les crédits en fonction des objectifs des politiques publiques et non selon une simple répartition

⁴Novembre 2011.

ministérielle. Le programme 158 est destiné à financer trois dispositifs d'indemnisation mis en place par les décrets suivants :

- ◆ le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS). Ce dispositif, préconisé par le rapport de la « mission Mattéoli » de 1999, conduit à indemniser les victimes de spoliations ou leurs ayants droit, sur la base d'une estimation du préjudice subi ;
- ◆ le décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation, sous la forme de rentes ou d'un capital, pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ;
- ◆ le décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière, sous la forme de rentes ou d'un capital, en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale.

Concernant les spoliations, après plus de 15 ans de travaux, la Commission des victimes de spoliations a rempli une grande partie de sa mission et un fléchissement du nombre de demandes enregistrées est constaté. Il faut souligner la confidentialité qui entoure l'instruction de ces différents dispositifs par la commission et par les services du Premier ministre ce qui, associé à une certaine prudence, ne facilite pas le travail de prévision budgétaire. Mais aujourd'hui, les sommes en jeu sont réduites. Concernant les indemnisations des orphelins, l'évolution du nombre de crédiérentiers vivants est fondée sur des tables de mortalité statistiques dont la fiabilité a pu être prise en défaut. Par ailleurs, de nouvelles demandes continuent d'être déposées, même si elles sont peu nombreuses au regard du nombre de bénéficiaires présents dans les dispositifs. Ceux-ci n'ayant pas vocation à être soumis à un dispositif de forclusion, il est peu vraisemblable que la dépense s'infléchisse à moyen terme.

Les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre. Le paiement des indemnisations est effectué par l'agence comptable de l'ONACVG, sur la base de crédits versés par les services du Premier ministre, à partir du programme 158. Une convention-cadre en date du 17 mars 2016, passée entre l'ONACVG et le SGG, fixe le cadre financier de ces dispositifs.

La gestion 2017 prend en compte les nouvelles mesures de la LFI 2017 :

- une mesure augmentant le nombre de points d'indice de la retraite du combattant, fixé à 48 points depuis le 1^{er} juillet 2012, qui passe à 50

points au 1^{er} janvier 2017 puis à 52 points au 1^{er} septembre 2017 (27,4 M€ en 2017 et 60,2 M€ en année pleine). Selon le ministère des armées, cette mesure est justifiée par la volonté de compenser l'écart entre le montant de la retraite et l'évolution de l'indice des prix à la consommation et de rattraper la période 1978-2005 où le montant était figé à 33 points. Pour autant, l'inflation est déjà prise en compte dans la valeur du point d'indice. Quant au code des pensions militaires d'invalidité, il n'associe pas la retraite du combattant au pouvoir d'achat de ses bénéficiaires ou à toute autre référence économique, celle-ci n'étant d'ailleurs pas, d'un point de vue formel, une retraite ou une pension⁵.

- une majoration de 100 € de l'allocation de reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives et de l'allocation viagère au profit de leurs conjoints survivants (0,57 M€).
- un supplément de pension pour les conjoints survivants de militaires, âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge (0,13 M€ -105 personnes). S'il n'a pas été nécessaire de procéder à des dotations complémentaires cette année, la mission a porté des annulations de crédits (28,9 M€), permises, principalement, par la trésorerie disponible sur le CAS Pensions (28,25M€).

⁵ ♦ Retraite : l'INSEE définit une pension de retraite comme un avantage principal de droit direct acquis en contrepartie de l'activité professionnelle et donc de cotisations versées (et des validations de trimestres acquis) qui y sont liées. Cet avantage peut être transféré au conjoint survivant lors du décès du bénéficiaire. On parle alors d'avantage de droit dérivé, souvent appelé pension de réversion. Si les ressources du ménage auquel appartient le retraité sont inférieures au montant du « minimum vieillesse », celui-ci peut demander à bénéficier de ce dispositif.

♦ Pension : la pension, au sens de l'article L1 du code des pensions, est une allocation pécuniaire personnelle et viagère, accordée aux fonctionnaires civils et militaires, et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions. Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction.

Les programmes ont bénéficié de 2 537 M€ ouverts en LFI 2017. Ces dotations ont diminué de 3 % par rapport à la LFI 2016 en raison, notamment, de la baisse des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

Le programme 169, qui porte les crédits affectés à la mise en œuvre des droits accordés aux anciens combattants, est prépondérant au sein de la mission (95 % des CP). Les programmes 158 et 167 n'en représentent respectivement que 4 % et 1 %. Ainsi, par l'effet de la répartition des masses budgétaires, cette mission relève essentiellement du ministère des armées, bien qu'elle ne soit pas intégrée dans la loi de programmation militaire.

Aux crédits budgétaires, il faut rajouter *a minima* et selon le calcul réalisé par le ministère, 762 M€ de dépenses fiscales, ce qui porte son montant total à 3 299 M€. Pour autant, cette somme n'intègre pas l'ensemble de l'effort financier réalisé en faveur de cette politique : il faudrait aussi intégrer les exonérations de charges sociales et les dépenses assumées par la mission « Défense », notamment le titre 2.

La gestion ne soulève pas de question particulière. La prévision des bonifications des rentes mutualistes mériterait d'être affinée en raison d'un décalage structurel de l'ordre de 10M€ (7,3M€ en 2017) entre la loi de finances et la dépense réalisée. Par ailleurs, la trésorerie du CAS Pensions pour la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) doivent impérativement figurer dans les documents budgétaires.

L'année 2017 intègre, à titre de mesure nouvelle, un premier relèvement du niveau de la retraite du combattant qui passe de 48 à 52 points (coût en année pleine : 60,2 M€). Le périmètre de la mission évolue, le programme 169 intégrant désormais le « Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » », relevant jusqu'alors des services du Premier ministre. La subvention de cet opérateur figure dans la loi de finances pour 2018.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

Tableau n° 2 : Passage de la LFI2016 à la LFI2017

M€	LFI 2016	Tendanciel	Mesures de périmètres et de transfert	Mesures nouvelles	LFI 2017
T2 hors CAS	1,4	1,33			1,4
CAS pensions	0,4	0,4			0,4
T3	98,3	95,8			95,5
T5					
T6	2511,9	2419,3		29,1 (*)	2448,4
Total mission hors CAS	2612,2	2606,0			2537,5

(*) : Il faut déduire de ce montant 9M€ d'amendement rabot et ajouter 0,78M€ de réserve parlementaire, soit un solde de -8,2M€.

A/ Architecture budgétaire et changement de périmètre de la mission

L'arrêté du 5 mai 2017 remplace les références à la direction du service national (DSN) et à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA) par celles relatives à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) et à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA). En conséquence, les libellés relatifs à la direction du service national et à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA et DSN) ont été modifiés dans la nomenclature BOP UO des programmes de la mission « Anciens combattants ».

Par ailleurs, l'année dernière, la Cour s'était interrogée sur l'opportunité de maintenir deux imputations budgétaires différentes pour les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) et les rentes versées aux ouvriers d'Etat et aux fonctionnaires au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT/MP). Les premières compensent les effets des accidents en service et les maladies des militaires, en prenant en compte la particularité de la vie militaire et du champ de bataille, tandis que les secondes couvrent les AT/MP. Dans leur principe, elles sont comparables. Les rentes AT/MP sont imputées sur le

programme 212⁶ et incluses, de ce fait, dans la loi de programmation militaire tandis que, pour les militaires, les pensions sont imputées sur le P169 et sont exclues de la LPM. Il est donc proposé au ministère des armées et à la direction du budget d'examiner les conditions du transfert de la part des pensions militaires d'invalidité acquises à titre militaire, ainsi que les autres dépenses associées, telles que les affections présumées imputables au service des militaires (APIAS – 10,4 M€ en LFI2017), vers le programme 212 de la mission « Défense ». Le programme 169 continuerait de financer les pensions dues à titre civil, qu'il s'agisse des victimes d'actes de terrorisme, d'ayant-droits de pensionnés militaires ou de certaines victimes civiles de la Seconde Guerre mondiale ou d'autres conflits.

B/ La programmation des crédits

Pour le programme 158, celle-ci est inchangée pour les différents dispositifs d'indemnisation. Il en est de même pour les programmes 167 et 169, notamment pour les dispositifs d'intervention. Concernant ce dernier programme, depuis 2016, le ministère des armées utilise une nouvelle méthode pour établir la prévision de dépense des pensions militaires d'invalidité (PMI), qui est le principal poste de dépenses de la mission (1,13 Md€, soit 44,9% de la mission ; le second poste est la retraite du combattant : 741 M€ - ce bloc de dépenses représente les trois quarts des crédits de la mission). La méthode précédente reposait sur l'utilisation d'un coût moyen, obtenu en divisant la dépense exécutée en N-1 par l'effectif moyen correspondant. Ce coût moyen était ensuite multiplié par le nombre de sorties nettes prévues pour l'année considérée, afin de déterminer la baisse prévisionnelle de la dépense. Cette méthode avait tendance à surestimer la dépense prévisionnelle qui, en sortie, diminue plus vite que les effectifs car le montant des pensions perçues dépend en effet du degré d'invalidité des bénéficiaires. Or la tranche d'âge dont les pensions sont les plus élevées subit la plus forte mortalité, ce qui entraîne une diminution de la dépense plus rapide que celle des effectifs. Sur la base de ce constat, le ministère a élaboré un autre biais, basé sur une valorisation des effectifs à droit constant. Il s'agit d'appliquer au socle de dépenses N-1 une moyenne géométrique de l'évolution de la dépense sur les trois années précédentes, pour déterminer la nouvelle base de dépense N. Cette nouvelle base est

⁶ Les dépenses ATMP sont imputées sur le titre 2 du BOP « accompagnement des politiques RH » (P212, action 61, sous-action 01 « politiques des ressources humaines/actions sociales et autres politiques des ressources humaines ») géré par la DRH-MD, du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission ministérielle « Défense ».

actualisée en lui appliquant à la fois les éventuels rappels des années précédentes non encore versés, mais aussi les augmentations du point de PMI de l'année N déjà publiées et les éventuelles mesures nouvelles. Cette méthode a permis des prévisions plus précises dès l'année dernière, qui se confirment cette année.

D/ Les économies et les mesures nouvelles

◆ Les mesures nouvelles : de nouvelles dépenses pérennes

- L'institution d'un supplément de pension pour les conjoints ou partenaires survivants âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge. Ce supplément portera la pension à un montant correspondant à la pension au taux normal attribué au conjoint survivant du soldat, soit 500 points. Cette mesure vise à soutenir les conjoints survivants les plus jeunes, mariés ou pacsés à un militaire de la quatrième génération du feu et qui doivent faire face à la disparition du conjoint en raison de son sacrifice pour la France, tout en continuant à élever leurs enfants. Cette mesure était estimée à 0,13 M€ pour l'année 2017, estimation maintenue pour 2018.

- La hausse de deux points de la retraite du combattant au 1^{er} janvier 2017 puis de deux points au 1^{er} septembre 2017. Le coût de cette mesure était estimé à 27,4 M€ en 2017 et est évalué à 60 M€ en année pleine.

- Une revalorisation de 100 € de l'allocation de reconnaissance versée aux supplétifs, à leurs conjoints et ex-conjoints survivants non remariés et de l'allocation viagère versée aux conjoints et ex-conjoints survivants depuis janvier 2016. Cette mesure, qui consolide la reconnaissance de la nation à l'égard des harkis et de leur famille, avait un coût estimé à 0,57 M€ pour l'année 2017 et est évalué à 0,55 M€ pour l'année 2018.

- L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) a bénéficié de 1 M€ de crédits supplémentaires en 2017 (26,4 M€) par rapport à 2016 (25,4 M€) au titre de l'action sociale afin de lui permettre de maintenir son effort en faveur des plus isolés et des plus démunis de ses ressortissants, d'améliorer l'accompagnement de la 4^{ème} génération du feu, d'intensifier l'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme et plus particulièrement des pupilles de la nation.

◆ Économies et évolution tendancielle

- La subvention pour charges de service public de l'ONACVG est réduite de 0,35 M€ en LFI 2017 par rapport à la LFI 2016, suite à une diminution du nombre des emplois de l'opérateur (- 6 ETPT), pour s'établir à 56,8 M€.

- L'évolution tendancielle des crédits de la mission est essentiellement portée par la dette viagère. Ainsi, les crédits relatifs aux pensions militaires d'invalidité (PMI) diminuent de 48,4 M€ en LFI 2017 (1 141,4 M€) par rapport à la LFI 2016 (1 189,7 M€) et ceux de la retraite du combattant baissent de 8,6 M€ (748 M€ en LFI 2017). Cette évolution des crédits de la dette viagère est la conséquence de la baisse tendancielle des effectifs bénéficiaires.

◆ Périmètre et transfert

Transfert de 41 173 € vers le programme 148 « Fonction publique » pour l'intégration de l'ONACVG dans le champ de l'action sociale interministérielle.

◆ Passage de la LFI 2016 à la LFI 2017

Tableau n° 3 : Tableau de passage

Mesures	Montants (M€)
LFI 2016	2612,96
Périmètres et transferts	-0,04
Évolution tendancielle	-104,19
Nouvelles dépenses pérennes	29,10
Économies non reconductibles	-0,35
LFI 2017	2537,5
Écart LFI 2017 – LFI 2016	-75,48

1.2 La gestion des crédits

A/ Appréciation générale

Pour les trois programmes 158, 167 et 169, les enveloppes budgétaires ont été respectées. Elles ont permis de couvrir les besoins de l'année. Les niveaux de consommation des crédits disponibles et de la LFI sont très élevés (ils sont supérieurs à 99% pour chaque programme). Cette situation s'explique par le caractère mécanique des dépenses qui sont rattachés à des dispositifs « *de guichet* ». C'est notamment le cas pour les deux dispositifs d'indemnisation des orphelins du programme 158 et pour ceux de la dette viagère du programme 169 (retraite du combattant et pensions d'invalidité).

Le P169 a connu une annulation de -25 M€ en AE et en CP par le décret d'avances du 20 juillet 2017, dans le cadre de la participation du ministère des armées à la solidarité interministérielle. L'anticipation de moindres dépenses sur les dispositifs de guichet unique, ainsi que la mobilisation partielle de l'avoir du ministère des armées au sein de la trésorerie du CAS Pensions (évalué à 28 M€ par le SRE), a permis au P169 de programmer une dépense soutenable. Un reliquat de CP non consommé a toutefois été constaté pour le P169 pour 0,6 M€.

La norme de dépenses de l'État a été respectée par la mission «Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Aucune dépense relevant de l'État n'a été transférée à un tiers.

Le tableau figurant ci-après fournit le détail de l'ensemble des opérations de gestion pour les trois programmes.

Tableau n° 4 : Tableau de présentation de la gestion des crédits

M€	P 167		P 169		P 158		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	38,1	38,3	2 403,4	2 398,4	100,8	100,8	2 542,30	2 537,50
LFR								
Total des mouvements de crédits	-1,5	-2,1	-23,6	-23,6	- 4,76	- 4,76	-29,86	-30,46
Dont								
<i>Reports</i>	0,1	0,1	0,1	0,1			0,2	0,2
<i>Virements</i>		-0,5			- 1,98	- 1,98	-1,98	-2,48
<i>Transferts</i>			1,3	1,3			1,30	1,30
<i>Décrets d'avance</i>	-1,6	-1,7	-25,0	-25,0	- 2,78	- 2,78	-29,38	-29,48
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>								
<i>annulations</i>								
Fonds de concours	0,1	0,1					0,10	0,10
Attributions de produits								
Mise en réserve :	3,0	3,0	187,9	187,5			190,90	190,50
<i>Gel initial - Surgel</i>			0,1	0,1			0,10	0,10
<i>Dégels en gestion</i>	-1,4	-1,3	-163,0	-162,6			-164,40	-163,90
Total des crédits disponibles	36,6	36,3	2 379,9	2 374,9	96,03	96,03	2 512,53	2 507,23
Crédits consommés	36,2	35,0	2 379,4	2 374,3	93,99	94,01	2 509,59	2 503,31
% des crédits consommés/ disponibles	98,9%	96,4%	100%	100%	98%	98%	99,88%	99,84%
% des crédits consommés/LFI	95,0%	91,4%	99,0%	99,0%	96%	93%	99%	99%

B/ La mise en réserve

Conformément à la circulaire n° DF-1BE-16-3591 du 23 décembre 2016, le taux de réserve applicable pour 2017 a été fixé à 8 % sur le hors titre 2 (HT2) en AE et CP et à 0,5% sur le T2 du P158, sur la base des crédits ouverts en LFI 2017.

Le montant total de la réserve de précaution sur les crédits LFI 2017 s'est élevé, pour le P167 et le P169 à 190,9 M€ en AE et 190,5 M€ en CP et pour le P158, il était de 7,9 M€, en AE et CP, pour les crédits HT2 et de 8 769 € pour les crédits de titre 2.

Le montant de la réserve de précaution a été diminué de 4,4 M€ en AE et CP, du fait de la réduction de la réserve liée aux opérateurs du programme 169 (Office national des anciens combattants et victimes de guerre et Institution nationale des Invalides).

Un premier surgel de 0,14 M€ en AE/ CP pour le P169 a bloqué les crédits ouverts au titre des reports généraux (tamponné n° 28 du 29/03/2017) pour assurer la maîtrise des dépenses de l'État en exécution. Le décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance du 20 juillet 2017 a annulé 1,6 M€ en AE et 1,2 M€ en CP sur le P167, et 25,0 M€ en AE et en CP sur le P169, afin de participer à la solidarité interministérielle dans le cadre des arbitrages de la gestion 2017.

Le dégel de la réserve a eu lieu fin novembre 2017 dans le cadre des arbitrages de fin de gestion (tamponnée n° 30 du 17/11/2017) pour des montants de 1,4 M€ en AE et 1,3 M€ en CP pour le P167, de 163 M€ en AE et de 162,6 M€ en CP pour le P169 et de 5,2 M€ en AE/CP pour le P158, afin de financer l'ensemble des besoins d'indemnisation.

Enfin, le décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 0,5 M€ en CP au titre des arbitrages de fin de gestion pour le ministère des armées et le reliquat de réserve du P158.

C/ Les annulations

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » a subi, en 2017, des annulations dans le cadre du décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 pour un montant de 29,48 M€.

Le P167 a subi des annulations pour un montant total de -1,6 M€ en AE, et de -1,7 M€ en CP, montants correspondant au solde prévisionnel de

gestion positif, les annulations n'ont donc pas eu d'impact sur la gestion ou sur le report de charges du programme.

Le P169 a subi par décret d'avance du 20 juillet 2017 une annulation de 25 M€ en AE et en CP, portée par le BOP Réparation (22 M€) et le BOP Reconnaissance (3 M€) dans un contexte de hausse des dépenses d'allocation de reconnaissance et de moindre tendance baissière des dépenses de dette viagère. Concernant le BOP « Réparation », un moindre versement au CAS Pensions d'un montant équivalent (11 M€) et la mobilisation de la trésorerie du CAS ont permis au P169 de terminer la gestion 2017 à l'équilibre. De son côté, le « BOP Reconnaissance » a supporté une annulation de crédits de 3 M€, qui a été couverte par les crédits initialement destinés à l'ONACVG au titre de la réserve de précaution (0,8 M€) et du transfert des établissements médicaux-sociaux (EMS ; 2,2 M€). Ces deux dépenses n'ont donc pas été réalisées en 2017.

Enfin, le programme 158 a été minoré de 59 554 € en AE et CP par le décret du 20 juillet 2017 et de 2,7 M€ en AE et CP par le décret du 30 novembre 2017. La première annulation a été répartie entre les crédits de fonctionnement de la CIVS et les crédits d'indemnisation du dispositif des spoliations, la seconde annulation portait sur le reliquat de réserve de précaution pour un montant de 0,5 M€.

Au total, les annulations et la mise en réserve n'ont pas perturbé la gestion des trois programmes. Ce résultat a été obtenu grâce à la mobilisation de l'excédent disponible du CAS Pensions.

1.3 L'évolution de la dépense

Pour les trois programmes, les crédits consommés en 2017 représentent 99 % des AE et des CP disponibles. La sous-consommation des crédits est très faible.

L'activité du P167 repose sur une estimation établie lors du DPG et actualisée à chaque suivi de gestion (commémorations, nombre de jeunes assistant à la JDC). Pour le P167, il n'y a pas d'évolutions significatives du niveau de consommation entre 2016 et 2017. Le niveau de demande de report de crédits reste relativement stable entre 2015 et 2017, de l'ordre de 1 M€ en CP.

Le P169 connaît une évolution structurelle à la baisse de ses dépenses, du fait de la diminution naturelle de la population concernée par les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Cette baisse, prise en compte dans la construction de la LFI, peut se révéler plus

importante que prévue. Les reliquats qui peuvent de ce fait subsister en fin de gestion restent au demeurant minimes et connaissent une évolution à la baisse, au regard du volume financier du programme pour les trois années considérées.

Pour le P158, la consommation des crédits hors titre 2 diminue en 2017 en raison de la baisse des frais de gestion de dossiers versés à l'ONACVG (- 6 %) et la consommation de crédits sur le titre 6 diminue de 1 % en AE et CP. La consommation, cohérente avec les années précédentes, est répartie comme suit entre les différents dispositifs subventionnés :

- 4,9 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des victimes de spoliations (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ;
- 35,4 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) ;
- 51,4 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004).

Les crédits hors titre 2 non consommés en fin d'exercice s'élèvent à 1,9M€ en AE et 1,88 € en CP. Un report a été demandé de 2017 à 2018 à hauteur de 1,88 € en AE et CP pour participer au financement des dépenses de spoliation 2018 dont le niveau d'exécution attendu est particulièrement élevé (12,3 M€ pour une budgétisation de 7 M€ en raison de dossiers à fort enjeu financier).

Tableau n° 5 : Tableau LPFP

	CP (M€)
Plafond LPFP (a)	2511
Périmètres et transferts 2017 (b)	0,04
Norme LPFP format 2017 I (1 = a+b)	2511,04
Exécution 2017 (c)	2503
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,2
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0,3
Décrets de transferts	0,9
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (11 = c-d-e-f)	2501,6
Écart exécution LPFP (111=1-11)	9,44

Les dépenses de la mission se réduisent essentiellement en raison de la démographie des bénéficiaires des différents dispositifs d'indemnisation, de pension ou autres. Par ailleurs, l'évolution de la méthode de prévision des pensionnés devrait permettre, à l'avenir, d'améliorer le résultat de gestion.

1.4 La soutenabilité budgétaire

Le programme 169 connaît une évolution structurelle à la baisse de ses dépenses, du fait de la diminution naturelle de la population concernée par les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Cette baisse, prise en compte dans la construction de la LFI, peut se révéler plus importante que prévue. Les reliquats qui peuvent de ce fait subsister en fin de gestion restent au demeurant minimales au regard du volume financier du programme pour les trois années considérées.

Le programme 158 n'appelle pas de remarque particulière. Une interrogation demeure chaque année sur le niveau d'indemnisation qui résulte des dossiers qui pourraient aboutir en cours d'année. La confidentialité qui entoure les travaux de la CIVS ne permet pas d'envisager un véritable travail prospectif à ce sujet.

Le montant du report de charges budgétaires correspond au montant des dépenses obligatoires (dettes fournisseurs et charges à payer).

En revanche, les dépenses inéluctables (non constitutive d'un reste à payer (pas d'engagement l'année N) ne sont pas prises en compte dans les restes à payer, qui constituent le report de charges budgétaires. Du point de vue budgétaire, ce remboursement, traité en AE=CP, fait l'objet d'une opération à l'occasion de son décaissement. En revanche, à la clôture N, elles conduisent à constater une charge à payer dans les comptes de l'État (comptabilité générale). Ainsi, le remboursement par l'État aux organismes mutualistes, qui ont versé en année N les sommes dues aux souscripteurs du dispositif, intervient l'année N+1. Il n'est pas pris en compte dans les restes à payer 2017.

Tableau n° 6 : Report de charges

Programmes	Crédits disponibles	Restes à payer	Charges à payer
P167	36,3	0,5	0,5
P169	2 375,0	5,1	243,96
P158	96,03	1,88	/
Total	2 507.33	7,48	244,96
Total report de charges			252,44

Le report de charges budgétaires, c'est-à-dire les restes à payer, à la fin de 2017, est estimé à 0,5 M€ pour le programme 167, montant en diminution de 44 % par rapport à la fin de gestion 2016 (0,9 M€). Les crédits non consommés en fin de gestion s'élèvent à 1,2 M€ dont 1,1 M€ sont demandés en report sur 2018 (1,0 M€ + 0,1 M€ au titre d'un fonds de concours rattaché tardivement en gestion).

Pour le programme 169, le report de charges à la fin de 2017 est estimé à 252,44 M€ (contre 248,7 M€ en 2016). Il correspond aux restes à payer de l'exercice (7,48 M€) et aux charges à payer [remboursement de bonification de rentes mutualistes (240,1 M€) dû aux mutuelles et à des soins pris en charge par la CNMSS (3,86M€), soit 244,96 M€].

Les crédits non consommés en fin de gestion s'élèvent à 0,5 M€. Seuls 0,1 M€ sont demandés en report au titre d'une attribution de produit rattachée tardivement à la gestion 2017.

Pour le P158, les restes à payer s'élèvent au 31 décembre 2017 à 52 373 € et les crédits non consommés à 1,88M€.

Concernant les trois programmes, la prévision budgétaire a été bien réalisée et est cohérente avec l'exécution.

Pour le programme 158, que ce soit pour le système d'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites ou des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale, la pyramide des âges des bénéficiaires ne permet pas de prévoir une sortie massive de ces dispositifs. Aucune forclusion n'est annoncée. Leur stabilité et les perspectives démographiques ne vont pas faire évoluer les montants budgétaires dans les années à venir.

Pour les programmes 167 et 169, la prévision budgétaire a été bien réalisée et est cohérente avec l'exécution. Celle-ci ne révèle pas de difficulté particulière. Les deux programmes ne font pas l'objet de mesures de régulation d'importance, ni d'ouverture de crédits supplémentaires en gestion en raison des redéploiements de crédits au sein du titre 6 et de la mobilisation des crédits disponibles sur le CAS Pensions.

La présentation du programme 169 montre l'importance des transferts financiers réalisés au profit de la population des anciens combattants et des invalides de guerre. La nouvelle méthode de prévision semble porter ses fruits. Afin de la rendre plus efficace, il faut intégrer les arrérages de retraite et prendre en compte les demandes en cours d'exploitation par les services du ministère et le service des retraites de l'État.

Les dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel civil sont imputées sur le programme 212 de la mission « Défense » tandis que les pensions d'invalidité des militaires relèvent du programme 169. Par souci de cohérence, il faudrait examiner le transfert des crédits destinés au financement des pensions acquises à titre militaire vers la mission « Défense ».

Enfin, concernant les bonifications de rentes mutualistes, un décalage de 7,3M€ est relevé entre la prévision budgétaire et l'exécution. Ce décalage se répète depuis plusieurs années. En 2018, il conviendrait de mettre en cohérence les montants inscrits en loi de finances initiale avec la réalité de la dépense.

Recommandation 1 : Examiner les conditions de transfert des crédits des « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre », acquises à titre militaire, du programme 169 vers le programme 212 de la mission « Défense », sur lequel sont déjà imputées les dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel civil du ministère (SGA et direction du budget - PLF 2019).

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les effectifs de la direction du service national (programme 167) ont été transférés en 2016 à la mission « Défense » (programme 212), ce qui correspondait à une proposition de la Cour. Aujourd'hui, le plafond d'emplois de la mission se limite à 24 ETPT (P158). Il concerne l'effectif de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS).

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les dépenses de fonctionnement ne représentent que 3,7 % des dépenses de la mission, soit moins de 95 M€, en diminution de 3M€.

A/ Programme 167

Les dépenses de fonctionnement du P167 (en crédits de paiements) ressortent à 16,7 M€ en 2017 soit -1,4 M€ par rapport à 2016 (18,1 M€). La baisse de ces dépenses résulte essentiellement d'un moindre besoin concernant les dépenses de commémorations (-1 M€) de la politique de mémoire. Le reliquat (-0,3 M€) provient de moindres dépenses diverses concernant la « Journée défense et citoyenneté » (JDC) et la politique de mémoire. Pour la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), l'essentiel des dépenses de « fonctionnement » est constitué désormais des dépenses directement liées à l'organisation et au déroulement de la JDC (alimentation, frais de transports des jeunes et des intervenants, formation au secourisme, réalisation des modules et formulaires, etc.). Ces dernières demeurent globalement stables. S'agissant de la politique de mémoire, les dépenses dépendent de la mise en œuvre du respect d'obligations légales assignées à l'État (entretien et rénovation des sépultures de guerre) ou de l'importance des programmes commémoratifs liés au calendrier (cérémonies ponctuelles ou célébrations anniversaires).

B/ Programme 169

Les dépenses de fonctionnement du P169, autres que les subventions pour charges de service public, sont constituées des dépenses de gestion de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS). Celles-ci s'élèvent à 6 M€ en CP en 2017 soit +0,1 M€ par rapport à 2016. Ces

dépenses intègrent, depuis 2016, les frais de gestion afférents aux dépenses liées aux affections présumées imputables au service (APIAS). Cette évolution n'appelle pas de remarque particulière

C/ Programme 158

Le programme 158 ne comporte pas de subvention pour charges de service public. La catégorie 31 regroupe des dépenses de fonctionnement courant de la CIVS. Entre 2016 et 2017, l'exécution des crédits de fonctionnement est en faible diminution (-4 % en AE résultant notamment du déménagement de la CIVS, rue de Bellechasse, sur une emprise de France Domaine, dont le loyer budgétaire est assumé par la DSAF).

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 96,4 % du programme. Elles sont portées par les programmes 158 et 169.

A/ Programme 158

Les dépenses d'intervention sur le programme 158 sont stables autour de 95 M€ depuis 2012. Elles ont été majorées en 2015 du fait du paiement consécutif à l'accord franco-américain sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France (55,8 M€ en AE et CP). Hors couverture de cette dépense exceptionnelle, la consommation de crédits sur le titre 6 diminue de 2 % en 2016.

Tableau n° 7 : Les trois dispositifs du P158

M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018
1 - Indemnisation des victimes de spoliations	6,50	4,95	7,00	4,9	7,00
2 - Indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites	37,43	36,33	37,21	35,3	37,19
3 - Indemnisation des orphelins de parents victimes de la barbarie	54,29	51,78	54,08	51,41	54,1
Total titre 6	98,22	93,06	98,30	91,7	98,29

1 / L'indemnisation des victimes de spoliations (décret n° 99-78 du 10 septembre 1999) : la CIVS, instituée auprès du Premier ministre par le

décret 99-78, est chargée « de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées ». Les indemnités accordées peuvent être mises à la charge de l'État français (programme 158) ou, en application des accords de Washington passés entre le gouvernement des États-Unis et celui de la France, le 21 mars 2001, imputées sur les fonds du Fonds social juif unifié lorsqu'il s'agit d'indemniser des avoirs bancaires.

Depuis 2000, début de la campagne d'indemnisation, 23 988 dossiers ont été transmis au Premier ministre, 21 966 d'entre eux concernent une indemnisation mise à la charge de l'État français et 1 918 concernent un rejet ou un désistement. À ce jour, 21 764 recommandations ont été traitées, ce qui représente, compte tenu des partages successoraux, 48 215 bénéficiaires indemnisés. Aucune date limite de dépôt des demandes n'étant prévue par le décret du 10 septembre 1999, une moyenne mensuelle de 10 dossiers nouveaux a été enregistrée en 2017 (requêtes matérielles, bancaires ou mixtes).

Tableau n° 8 : Les victimes de spoliation

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	333	728
2015	351	846
2016	231	512
2017	205	417
total au 31/12/2016	21 966	48 215

2 / L'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) : les demandes d'indemnisation sont instruites par la direction des missions de l'ONACVG. La mesure de réparation instaurée au profit des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites prend la forme, selon le choix du bénéficiaire, d'un capital au montant fixe de 27 440,82 € ou d'une rente viagère dont le montant mensuel s'élève à 571,16€ en 2017.

D'octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, au 31 décembre 2016, 14 286 dossiers ont été traités dont 680 rejets. Sur les

13 636 décisions d'indemnisation, 6 641 bénéficiaires ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital et 6 995 sous la forme de la rente mensuelle.

Tableau n° 9 : L'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000)

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	14	10
2015	8	25
2016	12	22
2017	3	8
total au 31/12/2016	17 632	13 636

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie réalisées chaque année par l'ONACVG, 5 069 crédictaires recensés au 31 décembre 2017 déterminent le montant de l'arrérage dû, hors décisions nouvelles acceptées en cours d'année sur ce dispositif non frappé de forclusion.

3 / L'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 13 juillet 2000) : depuis juillet 2004, date de parution du décret, et jusqu'au 31 décembre 2016, le service instructeur a enregistré 34 032 demandes et 26 747 dossiers ont été traités dont 4 064 rejets. Sur les 22 6836 décisions d'indemnisation, 13 8545 bénéficiaires ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme d'un capital et 8 829 sous la forme d'une rente mensuelle.

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie réalisées chaque année par l'ONACVG, les 7 259 crédictaires recensés au 31 décembre 2017 déterminent le montant de l'arrérage dû en 2018, hors décisions nouvelles acceptées en cours d'année sur ce dispositif non frappé de forclusion.

**Tableau n° 10 : Indemnisation des orphelins de parents victimes
d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 23 juillet 2004)**

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	260	54
2015	110	104
2016	100	58
2017	35	45
total	34 032	22 683

Aujourd'hui, l'ensemble de ces dispositifs est arrivé à maturité. Le nombre de crédientiers a légèrement tendance à diminuer. La dépense est stable autour de 91 M€ et la prévision budgétaire est désormais bien assurée. En l'absence de mesures de forclusion, les seules évolutions financières pourraient provenir d'une reprise d'activité des mesures d'indemnisation confiées à la CIVS.

B/ Programme 169

Les dépenses d'intervention constituent l'essentiel des dépenses du programme 169 (93%). À l'exception des subventions aux associations, il s'agit de dépenses dites « de guichet » à destination des ménages qui recouvrent les postes de dépense suivants :

Tableau n° 11 : Les dépenses de Titre 6 du programme 169

P 169 - CP en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018
Pensions militaires d'invalidité	1 189,7	1 200,7	1 141,3	1 134,4	1 073,9
Retraite du combattant	756,6	742	748	741	743,8
Soins médicaux gratuits, appareillages, APIAS	51,5	51	50,6	46	46,3
Remboursements SECU	93,5	86,9	85,2	84,3	80,9
Remboursements SNCF	3,3	2,8	3,2	2,5	2,7
Rentes mutualistes	261,7	250,5	252	244,7	247,4
Dépenses sociales ONAC	25,4	25,4	26,4	26,4	26,4
Allocation de reconnaissance	15,3	14,4	15,1	16,2	15,4
Autres prestations rapatriés	2,2	2,2	2,2	2,6	2,2
Total	2 523	2 449,2	2 324	2 298,1	2 239

(*) : hors frais de gestion de la CNMSS (6M€)

À l'exception des dépenses sociales de l'ONACVG, l'ensemble des dépenses affiche une baisse tendancielle correspondant à l'évolution naturelle des effectifs des bénéficiaires des prestations du programme 169. Les dépenses d'intervention du programme 169 sont en baisse régulière sur la période 2015-2017 du fait de la baisse tendancielle des effectifs bénéficiaires des prestations du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Seules les dépenses d'allocation de reconnaissance sont en hausse en 2017 en raison de la montée en charge du dispositif d'allocation viagère en faveur des conjoints survivants des rapatriés et de l'allocation viagère prévue dans la LFI 2017.

Les dépenses d'intervention du P169 sont très majoritairement constituées de dépenses dites « à guichet ouvert » à destination des ménages dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires CPMIVG. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces dépenses et montre la part prépondérante des dépenses de guichet (98,7 %) :

Tableau n° 12 : Les dépenses de guichet du P169

P 169 - CP en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018
Dépenses de guichet	2 371,8	2 348,5	2 295,5	2 275,2	2 217,5
Dépenses sociales ONACVG	25,4	25,4	26,4	26,4	26,4
Subventions aux associations	0,7	0,6	0,7	0,4	0,3
Autres prestations rapatriés	2,2	2,2	2,2	2,6	2,2
Total dépenses discrétionnaires	28,3	28,2	29,3	29,4	28,9
Total T6 P 169	2 400,1	2 376,7	2 324,8	2 304,6	2 239,3

Les écarts entre programmation et exécution s'expliquent principalement par la variation du nombre de bénéficiaires au cours de l'année d'exécution. Cette variation pourrait être atténuée s'il était pris en compte le nombre de dossiers instruits et finalisés par l'ONACVG pour la retraite du combattant et par la DRH-MD pour les pensions d'invalidité, ainsi que le délai de mis en paiement par le SRE.

Aucune mesure particulière de réduction des crédits du titre 6 n'est envisagée à ce jour sur le programme 169, les dépenses en cause étant des dépenses de guichet et les droits qui les sous-tendent étant préservés. Toutefois, ces crédits sont, chaque année, en diminution sensible et régulière, principalement du fait de la baisse du nombre des bénéficiaires.

Au 1^{er} janvier 2017, le P169 présentait une situation excédentaire au CAS « Pensions » à hauteur de 28,35 M€ (RC : 10,19M€ - PMI : 18,16M€). Cette somme a été partiellement mobilisée en 2017, à hauteur de 11 M€, à la suite des annulations de crédits intervenues au cours de l'été (annulations du décret du 20 juillet 2017 à hauteur de 25 M€ sur le P 169). Selon le ministère, le CAS Pension présente au 31 décembre 2017 un solde de 24,17M€ (RC : 6,51M€ - PMI : 17,66M€). Malgré les annulations de 25M€ en 2017, la trésorerie du CAS Pension s'est reconstituée pour 2018.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Sans objet

2.5 Le financement des opérateurs

Tableau n° 13 : Les subventions versées aux opérateurs

SCSP en M€ (AE=CP)	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018
ONACVG	56,801	55,937	58,027
INI	12,089	12,089	12,089
CNCCL	1,332	1,632	1,332

En 2017, un nouvel opérateur a été rattaché au P169 : le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL), établissement public national à caractère administratif (EPA), situé à l'Hôtel national des Invalides, qui relevait auparavant du ministère de la justice (décret du 13 avril 2017⁷). Cet établissement est notamment chargé d'assurer la pérennité des traditions de l'Ordre de la Libération, de porter témoignage de cet Ordre, ainsi que de gérer son musée, lequel a ré-ouvert en 2016 après quatre années de travaux. La SCSP et son plafond d'emplois (14 ETPT) ont fait l'objet d'un transfert en gestion 2017 (1,332 K€ ont été transférés du P129 « Coordination du travail gouvernemental » vers le P169, abondé d'un versement complémentaire de 300 K€ de SCSP en gestion en provenance du P169, afin de financer les charges liées à la réouverture du musée de l'Ordre).

S'agissant de l'INI et de l'ONACVG, comme en LFI 2016, la trajectoire arrêtée en programmation budgétaire triennale (PBT) 2015-2017 a été maintenue en LFI 2017. Elle répond à plusieurs orientations :

- la stabilité de la SCSP de l'INI (en AE=CP) et l'inscription en LFI de 5 M€ AE afin d'engager la première tranche des travaux de son projet d'infrastructure ;

⁷ Décret n° 2017-538 du 13 avril 2017 relatif au Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »

- la baisse de la subvention de l'ONACVG (-6 ETPT – soit -0,307 M€) d'une part, et un transfert de crédits vers le P148 « Fonction publique » visant à ouvrir aux agents de l'ONACVG le bénéfice d'une ou plusieurs prestations d'action sociale interministérielle (transfert de 410 K€) d'autre part.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

Sans objet

2.7 Les dépenses fiscales

Tableau n° 1 : Les dépenses fiscales de la mission

Libellé de la mesure	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	40	42	47	39	37	37
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant ⁸	295	370	465	520	520	550
Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutualistes servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves	200	200	210	200	190	175
Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.)	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Total	535	612	722	759	747	762

Montants exprimés en M€ / NC : non communiqué / Source : projets annuels de performance.

⁸ En 2016, la demi-part a été accordée aux contribuables de 74 ans au lieu de 75 ans. Cette réduction d'une année du critère d'âge a entraîné en 2017 un surcoût annuel de 30M€.

a) Présentation des dispositifs fiscaux

Les dispositifs fiscaux de la mission, dont le coût total se monte à 762 M€, sont les suivants :

- la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant, pour 34 M€ ;
- la demi-part supplémentaire pour les contribuables de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant, et leurs veuves, pour 550 M€ ;
- l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutualistes servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves, pour 175 M€ ;
- l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit, pour un montant négligeable non chiffré par la DLF ;
- l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme, dont le montant n'est pas connu du ministère des armées ;
- la réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.), pour un montant négligeable non chiffré par la DLF.

b) La régularisation du rattachement de certaines dépenses fiscales.

Les indemnités versées aux ayants droit des victimes de spoliation sont exonérées d'impôt sur le revenu, par application de l'article 81 du CGI. La dépense fiscale correspondante, qui relève du programme 158, est rattachée formellement au programme 169, ce qui ne permet pas le suivi de cette dépense par les services du Premier ministre.

Les crédits permettant de financer les indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit ont été transférés aux services du Premier ministre et sont imputés, depuis deux ans, sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre. Pour autant, les exonérations fiscales correspondantes figurent toujours dans les documents budgétaires de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Comme pour les indemnités versées aux victimes de spoliation relevant du programme 158, il est demandé de clarifier la situation budgétaire des exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires, en les rattachant respectivement au programme au programme 129. Ces transferts ont reçu l'accord de principe de la direction du budget.

c) Les avantages fiscaux des anciens combattants

Les montants de la dépense relative à la demi-part supplémentaire ont suivi une tendance haussière mais cette dépense fiscale se stabilise malgré la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui prévoit l'abaissement d'un an de la condition d'âge pour bénéficier de la demi-part supplémentaire.

L'exonération de la retraite du combattant diminue également de 15M€ en 2017, sans explication.

Au total, les dépenses fiscales passent de 747M€ en 2016 à 762M€ en 2017, soit l'équivalent de 31% des ressources de la loi de finances. Cette hausse est due à l'évolution du critère d'âge (de 75 ans à 74 ans) pour l'octroi d'une demi-part supplémentaire (coût annuel de la mesure : +30M€). Les coûts des autres dispositifs sont soit stables, soit en réduction, sous l'effet de l'évolution démographique des populations concernées.

Les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces dispositifs fiscaux dont certains sont particulièrement onéreux et peu justifiés. Leur performance ne peut être appréciée et leur finalité n'est pas explicitée. En particulier, l'octroi d'une demi-part supplémentaire aux anciens combattants et à leurs veuves de plus de 74 ans (cet âge a été avancé d'un an en 2016) amène à s'interroger sur l'extension du quotient familial à une population peu concernée par celui-ci et ne pouvant justifier de charges de famille effectives. Pour autant, si la reconnaissance de la nation doit s'exprimer à l'égard de la population des anciens combattants, ne doit-elle pas se concrétiser par des mesures à forte portée symbolique plutôt que par des avantages fiscaux qui ne concernent que ceux d'entre eux qui s'acquittent de l'impôt sur le revenu ?

Enfin, aucune revue de ces dépenses fiscales n'a été réalisée en 2017 et aucune évaluation de la performance de ces avantages n'est envisagée par le ministère des armées, notamment dans le cadre des « *revues de dépenses* » prévues par la LPFP et des conférences fiscales organisées par la direction du budget avec les ministères concernés.

Seules des dépenses d'intervention du titre 6 de la mission appellent des remarques.

Pour le programme 158, l'analyse des prévisions et des consommations réparties par dispositif montre que les estimations ont été correctement réalisées pour chacun d'entre eux.

Concernant les crédits relevant du ministère des armées (programme 169), les dépenses et les effectifs sont en diminution cette année. Par ailleurs, la trésorerie du CAS « pensions » a été prise en compte dans la gestion conformément à la demande de la Cour. L'avoir a été reconstitué en fin de gestion à hauteur de 25 M€.

Les dépenses fiscales sont en augmentation. Elles représentent *a minima* 762 M€, soit 31 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations et le ministère n'envisage pas de procéder à leur revue ou d'évaluer leur performance.

Les dépenses fiscales correspondant aux exonérations des indemnités versées aux victimes des persécutions antisémites et de la barbarie doivent figurer à l'appui du programme 158. Par ailleurs, les dépenses fiscales afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit doivent être rattachées au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre. Sur ces deux sujets, évoqués depuis plusieurs années, il convient de prendre sans tarder les mesures techniques nécessaires, sous l'égide de la direction du budget, pour mettre fin à cette incohérence de présentation, qui n'est en aucun cas liée au niveau des dépenses fiscales de la mission.

Recommandation 2 – Procéder à l'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales de la mission et justifier de l'opportunité de les maintenir, dans leur totalité, à ce niveau (SGA et direction du budget – PLF 2019).

Recommandation 3 – Faire figurer à l'appui du programme 158 les dépenses fiscales liées à l'indemnisation des victimes de spoliations et à celle des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie et de persécutions antisémites durant la Seconde Guerre mondiale (SGG et direction du budget - PLF 2019).

Recommandation 4 – Rattacher les dépenses fiscales afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre (SGG et direction du budget - PLF 2019).

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Sans objet

3.2 La démarche de performance

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » est marquée par le caractère mécanique des dépenses de cette mission, ce qui rend délicat la mise en place d'une véritable structure de pilotage budgétaire. La performance est prise en compte pour opérer des choix d'allocation de moyens. Les résultats des indicateurs font l'objet d'une attention particulière de la part du programme ou du BOP en vue d'atteindre la trajectoire cible et les objectifs fixés.

Depuis 2014, les objectifs et indicateurs du programme 169 ont été modifiés comme suit :

- le PAP 2014 a pris en compte la décision prise, à compter du 1^{er} janvier 2014, d'adosser à l'ONACVG l'ensemble des structures chargées des rapatriés et des harkis afin d'unifier l'action de l'État en la matière et de mettre fin à la multiplicité des structures. Dans ce contexte, les crédits correspondants, issus du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (relevant du ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville) ont été transférés au programme 169, et une nouvelle action 7 « Actions en faveur des rapatriés » a été créée au sein de ce programme ;
- dans le cadre de la rationalisation des dispositifs de performance engagée en 2013 afin de renforcer le sens du dispositif de performance, de mieux contribuer à la réflexion stratégique des responsables budgétaires et de favoriser son appropriation par le Parlement, l'indicateur « Coût moyen par acte de solidarité » du programme 169 a été supprimé dans le PAP 2015. En corollaire, le libellé de l'objectif a été modifié pour devenir « Fournir les prestations de l'ONACVG avec la meilleure efficacité possible ».

Au niveau de la mission, le périmètre de l'indicateur 1.1 du programme 169 relatif au « délai de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité » a été étendu dans le PAP 2016 afin d'être plus

représentatif de l'activité de la sous-direction des pensions (seulement 30 % de l'activité de cette sous-direction était couvert par l'indicateur 1.1 jusqu'alors). Pour autant les délais fixés (300 jours) ne sont pas tenus.

Pour le programme 158, en vue d'apprécier la réactivité de l'État dans le paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandations favorables, un objectif assorti d'un indicateur et de deux sous-indicateurs de qualité de service ont été mis en place. Le délai moyen de traitement des dossiers d'indemnisation est de 4,5 mois pour les résidents français et de 5,5 mois pour les non-résidents. Cet objectif est respecté par les services en charge de l'instruction des demandes. Il est respecté.

Le pilotage de l'activité des services reste encore très peu lié au dispositif de performance associé au programme 158. Pour autant, dans un contexte de stabilité des dispositifs d'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie et de persécutions antisémites, il semble difficile d'identifier une performance pertinente qui serait associée à la budgétisation.

Il en est de même pour les programmes 167 et 169, dont les prévisions, les résultats et les cibles constituent un instrument de pilotage de la dépense publique par la performance pour une partie minoritaire des dotations. Pour le solde, il faut souligner le caractère très mécanique des dépenses de cette mission, ce qui rend difficile la mise en place d'une véritable structure de pilotage budgétaire.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

- Le ministère des armées ainsi que les services du Premier ministre ne présentent pas de façon exhaustive les différents dispositifs d'exonération fiscale rattachés aux programmes 169 et 158. Les dépenses fiscales représentent *a minima* 747 M€, soit 28,5 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations ce qui est regrettable.

Le ministère considère que les dépenses fiscales sont présentées de manière exhaustive dans le tome II « Évaluation des voies et moyens », annexé au projet de loi de finances. Selon lui, les dispositifs fiscaux permettent d'octroyer un avantage économique en reconnaissance de la nation à l'égard des anciens combattants et accroissent ainsi l'attractivité du métier, notamment pour les militaires envoyés en opérations extérieures. Les dépenses fiscales correspondantes sont évaluées à 762 M€ pour l'année 2017.

La mesure n'a pas été mis en œuvre.

- Pour ce qui concerne les dépenses fiscales du programme 158, elles sont rattachées au programme 169 et intégrées dans la mesure n° 120126. Elles devraient figurer à l'appui du programme de référence.

La mesure n'a pas été mis en œuvre.

- La Cour recommande que les dépenses afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit soient rattachées au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre.

La mesure n'a pas été mis en œuvre.

- Les dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel civil sont imputées sur le programme 212 de la mission « Défense ». De leur côté, les pensions d'invalidité des militaires relèvent du programme 169. Par effet de cohérence, et pour mieux prendre en compte ces pensions dans la condition des militaires, il semblerait souhaitable de les transférer vers la mission « Défense ».

La mesure n'a pas été mis en œuvre.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Il est proposé de retenir les recommandations suivantes :

Construction budgétaire

1 – Examiner les conditions de transfert des crédits des « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre », acquises à titre militaire, du programme 169 vers le programme 212 de la mission « Défense », sur lequel sont déjà imputées les dépenses d'accidents du travail et de maladies professionnelles du personnel civil du ministère (SGA et direction du budget - PLF 2019).

Les dépenses fiscales

2 – Procéder à l'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales de la mission et justifier de l'opportunité de les maintenir, dans leur totalité, à ce niveau (SGA et direction du budget – PLF 2019).

3 – Faire figurer à l'appui du programme 158 les dépenses fiscales liées à l'indemnisation des victimes de spoliations et à celle des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie et de persécutions antisémites durant la Seconde Guerre mondiale (SGG et direction du budget - PLF 2019).

4 – Rattacher les dépenses fiscales afférentes aux exonérations des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre (SGG et direction du budget - PLF 2019).