

Cour des comptes



# Mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2018

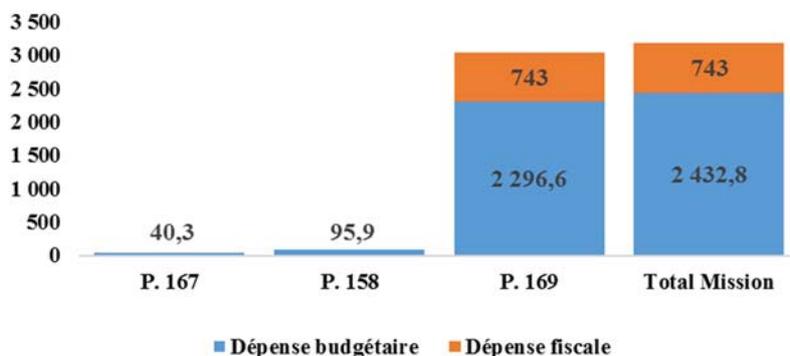
## Infographies de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

**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**

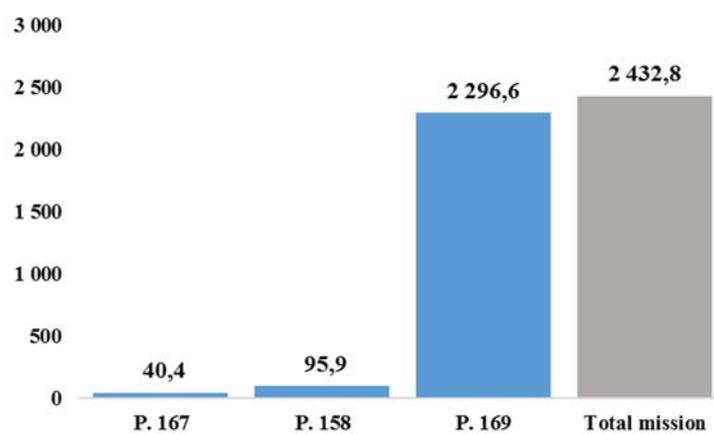
**Programme 169 – reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant**

**Graphique n° 1 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme –  
exécution 2018 (M€)**



Source : données Farandole pour les crédits budgétaires et voies et moyens Tome II du PLF 2019 pour les dépenses fiscales

**Graphique n° 2 : Crédits budgétaires de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation - exécution 2018 (CP, en M€)**



Source : données Farandole

## Synthèse

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ne soulève pas de difficultés budgétaires en 2018. Elle représente 2,461 Md€ de dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale. Ces dotations ont diminué de 3 % par rapport à la LFI 2017 en raison, notamment, de la baisse des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

Le périmètre de la loi de finances a très légèrement évolué par rapport à l'année précédente, avec le transfert du service central des rapatriés (SCR) à l'ONAC-VG (masse salariale de 1,1 M€) et la prise en charge de la tutelle du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL), jusqu'alors de la compétence des services du Premier ministre, et dont la dotation budgétaire correspondante (subvention pour charges de service public de 1,3 M€) est désormais inscrite sur le programme 169.

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 » (43 M€) 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 enjeux de défense, et la mise en œuvre d'une politique de mémoire. Il est en augmentation de 15% sur l'exercice par rapport à 2017, sous l'effet principalement des commémorations du centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale.

Le programme 169 « *reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* » (2 318 M€) 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 droits et avantages. Il est doté, pour l'immense majorité, de crédits liés à des dépenses au caractère obligatoire correspondant notamment à la retraite du combattant et à la pension militaire d'invalidité (PMI). Cette caractéristique limite les marges de manœuvre en gestion.

La place du programme 158 au sein de la mission est très modeste (101 M€ soit 4% des crédits) même si l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et 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 la ministre des armées.

La gestion ne soulève pas de question particulière avec un taux d'exécution des crédits disponibles de 99% et un niveau d'annulation de crédits très faible (22,51 M€). Pour autant, la trésorerie disponible du CAS Pensions pour la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG), qui atteint 33 M€ en fin d'année, doit impérativement être prise en compte pour établir la budgétisation de l'exercice 2019 même si comme le souligne la direction du budget « *il s'agit d'un montant faible au regard du total des crédits du programme* ». Enfin, la réserve a été entièrement levée ce qui montre, cette année encore, le caractère très artificiel de ce gel de crédits alors même qu'il concerne, pour l'essentiel, des dépenses de guichet dont l'exécution a un caractère obligatoire.

Aux crédits budgétaires, il faut rajouter *a minima* et selon le calcul réalisé par le ministère, 743 M€ de dépenses fiscales, ce qui porte le montant total de la mission à 3 204 M€. Pour autant, cette somme n'intègre pas l'ensemble de l'effort financier réalisé en faveur du monde combattant, dont les exonérations de charges sociales et les dépenses assumées par la mission « Défense », notamment le titre 2 des personnels de la direction du service national.

Au terme de cette instruction, la Cour formule cinq recommandations, dont trois d'entre elles ont déjà été émises en 2017 et une n'a pas été reconduite. Il s'agit de la recommandation n°1 de la NEB 2017 : « *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)* ». Cette recommandation avait été formulée à la suite du constat que, lors d'un accident, un même fait générateur pouvait conduire à un traitement budgétaire et financier différent selon que la victime est civile ou militaire. Cette année, la Cour estime que ce sujet, qui n'a pas d'enjeu de dépenses budgétaires, ne relève plus d'une recommandation formelle même si le besoin d'examiner une telle différence de traitement demeure.

## Liste des recommandations

**Recommandation n° 1 (SGG et SGA ; 2020) :** revoir l'architecture budgétaire des programmes de la mission dans leur ventilation par action et par sous-action.

**Recommandation n° 2 (SGA ; 2019) :** mettre en place les contrats d'objectifs pour les opérateurs qui en sont dépourvus.

**Recommandation n° 3 (SGA et DB ; 2020) :** 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.

**Recommandation n° 4 (SGG et DB ; 2020) :** 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.

**Recommandation n° 5 (SGG et DB ; 2020) :** 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.

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>10</b>
1.1 La programmation initiale.....	10
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	12
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	15
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire .....	19
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>	<b>21</b>
2.1 Le programme 158 .....	21
2.2 Le programme 167 .....	23
2.3 Le programme n°169 concentre 94% des crédits de la mission .....	27
<b>3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE.....</b>	<b>35</b>
3.1 Les dépenses fiscales.....	35
3.2 L'analyse de la performance .....	44
<b>4 Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>45</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	45
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018 .....	46

## Introduction

Le périmètre de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est inchangé par rapport à 2017. Elle rassemble trois programmes :

- le programme 158 : *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale,*
- le programme 167 : *Liens avec la nation et son armée,*
- le programme 169 : *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.*

Cette mission présente les caractéristiques suivantes :

- la trajectoire de ses crédits budgétaires ne s'inscrit pas dans le périmètre de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025, bien que certaines dispositions de la LPM 2019-2025 concernent la mission anciens combattants<sup>1</sup> ;
- la grande majorité des crédits (96%) est destinée à financer des dépenses d'intervention (titre 6) tandis que les effectifs et les crédits de titre II associés ont été transférés, au cours de l'exercice budgétaire 2015, au programme 212 de la mission défense. De manière résiduelle, seule la masse salariale des opérateurs (ONAC-VG, INI et CNCCL) et de la commission CIVS, reste financée par la mission ;
- elle s'adosse à des établissements publics ou des organismes extérieurs à l'État : l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des Invalides (INI), le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), treize mutuelles pour le

---

<sup>1</sup> L'article 49 supprime la condition de nationalité de l'article L.113-6 du CPMIVG suite à la décision n°2015-530 QPC du 23 mars 2016 et celle du Conseil d'État n°387277 du 22 juillet 2016 ; l'article 51 prévoit le transfert des contentieux des pensions militaires d'invalidité (PMI) vers les juridictions de droit commun ; le rapport annexé indique i) l'importance d'affermir le lien entre la jeunesse et les armées (3.1.4.2) et ii) précise qu'une évaluation des dispositifs du droit à reconnaissance et à réparation sera conduite (3.1.4.3) ; enfin l'article 3 souligne que la programmation des crédits pour la mission défense n'inclut pas les crédits d'un futur service national universel (SNU).

dispositif de majoration de la rente mutualiste, le GIP « mission du centenaire de la Première Guerre mondiale » et la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) ;

- elle comprend une masse fiscale composée de six mesures dont l'évaluation du montant représenterait 743 M€ soit près de 30% des crédits budgétaires de la mission.

Les mesures nouvelles prises en compte dans la loi de finances pour 2018 concernent :

- le transfert à la mission anciens combattants de l'opérateur Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL) et du service central des rapatriés (SCR) à l'ONAC-VG ;
- une revalorisation du point d'indice PMI par l'arrêté du 9 novembre 2018 avec effet rétroactif sur 2017 ;
- l'harmonisation du taux des pensions de réversion des PMI au profit des conjoints survivants ;
- une revalorisation de 100 € de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère.

Enfin, l'architecture comptable de la mission est stable depuis 2011. Aujourd'hui, dans un contexte budgétaire qui a évolué, il serait souhaitable de revoir la maquette comptable des programmes 158 et 169, en répartissant plus précisément les principaux dispositifs d'intervention par actions tout en leur adjoignant les systèmes d'aide qui leurs sont associés<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir annexe 8 pour une proposition de maquette.

# 1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

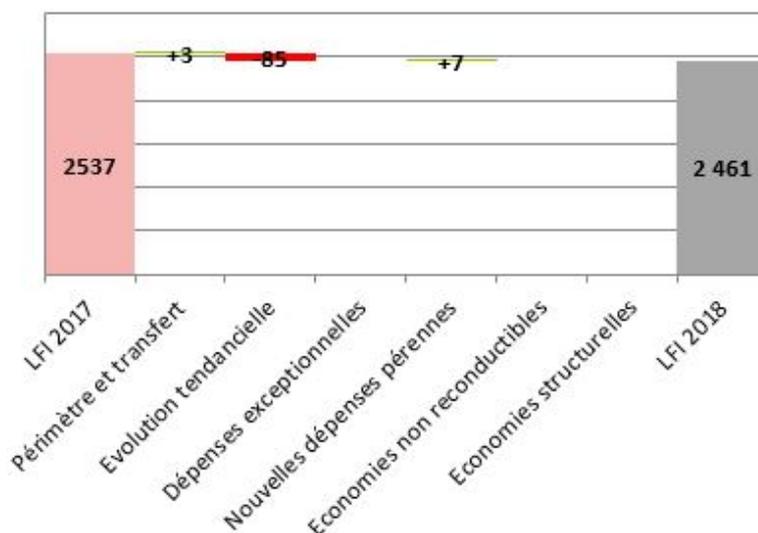
## 1.1 La programmation initiale

Tableau n° 1 : Présentation budgétaire en M€

Intitulé du programme		AE	CP	Part de la mission
167	Liens entre la nation et son armée	43	43	2%
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 317	2 318	94%
158	Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	101	101	4%
<b>Total</b>		<b>2 461</b>	<b>2 461</b>	<b>100%</b>

La programmation initiale en loi de finances initiale pour 2018 (LFI 2018) a connu des ajustements à la baisse de -3% par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, qui s'élevait à 2 436 M€(cf. graphique n°3).

**Graphique n° 3 : De la LFI 2017 à la LFI 2018**



Source : Cour des comptes

Deux mesures de transfert, inscrites dans la loi de finances initiale 2018, proviennent de l'intégration de la masse salariale des personnels<sup>3</sup> du service central des rapatriés (SCR) dans la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ONAC-VG pour 1,16 M€<sup>4</sup> sur le programme 169 et de la prise en charge de la SCSP d'un nouvel opérateur au sein du programme 169, le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL), pour 1,3 M€.

L'augmentation du périmètre de la mission (0,07 M€) concerne la compensation de la taxe sur les salaires suite à l'intégration des personnels du SCR au sein de l'ONAC-VG.

Les deux mesures nouvelles pérennes (6,55 M€) portent sur l'harmonisation du taux des pensions de réversion des PMI au profit des

<sup>3</sup> 18 ETPT du service central des rapatriés (SCR) transféré à l'ONAC-VG et un personnel en provenance du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

<sup>4</sup> En provenance du programme 216 « conduite et pilotage des politiques intérieures ».

<sup>5</sup> En provenance du programme 129 « coordination du travail gouvernemental ».

conjoints survivants<sup>6</sup> (6 M€) et sur une revalorisation de 100 € de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère<sup>7</sup> (0,55 M€).

Enfin, le tendancier ajuste à la baisse la programmation initiale 2018 de -85,4 M€. Les trois programmes de la mission sont concernés par cette baisse mais elle provient essentiellement (80%) de la diminution du nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI). Le détail des mesures est le suivant :

- sur le programme 158, l'ajustement tendancier (-0,03 M€) provient d'une baisse anticipée du nombre de bénéficiaires plus importante que la revalorisation systématique de 2,5% de la rente viagère mensuelle pour les orphelins ;
- sur le programme 167, le tendancier est positif de 4,5 M€; il provient d'un effet ciseau de baisse des effectifs du nombre de participants à la journée défense et citoyenneté (JDC), estimé à 1,1 M€ et une augmentation plus importante des crédits dédiés à la politique de mémoire dans le cadre de la commémoration de la dernière année du cycle mémorial consacré à la Première Guerre mondiale (5,6 M€) ;
- sur le programme 169, l'évolution démographique des bénéficiaires est à la baisse, avec principalement pour corollaire, - 73,4 M€ pour les pensions militaires d'invalidité, -4,6 M€ pour la rente mutualiste et -4,1 M€ concernant la retraite du combattant.

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

La mission a bénéficié de trois mouvements de crédits supplémentaires pour un montant total de 2,2 M€ en AE et 3,2 M€ en CP, qui sont retranscrits dans le tableau ci-après :

---

<sup>6</sup> Il s'agit d'une revalorisation du taux des pensions de réversion des PMI au profit des conjoints survivants, liquidées avant le 3 août 1962 (passage du taux prévu pour le soldat au taux du grade). Les pensions de réversion des PMI au profit des conjoints survivants sont ainsi harmonisées au même taux, indépendamment de la date de liquidation avant ou après le 3 août 1962. Le taux d'harmonisation retenu est celui de la pension de réversion des PMI au profit des conjoints survivants, liquidées après le 3 août 1962, soit le taux du grade.

<sup>7</sup> Allocation instituée par l'article 133 de la loi de finances pour 2016 et versée au profit des conjoints et ex-conjoints des anciens membres des formations supplétives.

**Tableau n° 2 : Mouvements de crédits budgétaires supplémentaires à ceux ouverts en LFI 2018 en M€**

En M€	Programme 158		Programme 167		Programme 169		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Report 2017	1,89	1,89	0,06	1,08	0,10	0,10	2,04	3,07
Fonds de concours	0,00	0,00	0,06	0,06	0,00	0,00	0,06	0,06
Attributions de produits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,12	0,12	0,12
Total autres mouvements de crédits	1,89	1,89	0,11	1,14	0,22	0,22	2,22	3,25

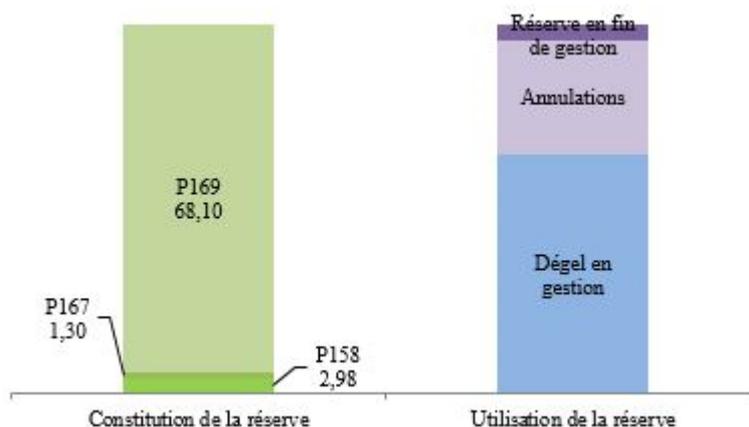
Source : DAF du ministère des armées et DSAF-PM

Les programmes ont fait l'objet d'une mesure de mise en réserve initiale de 72,4 M€, dont 65% ont été dégelés (46,9 M€, portant essentiellement sur le programme 169), 31% ont été annulés et 4% (2,98 M€ correspondant à l'intégralité de la mise en réserve initiale sur le programme 158) ont été reportés en 2019. La mission se caractérise par des crédits essentiellement affectés à des dépenses de guichet ou des dépenses à caractère obligatoire, ce qui rend très artificiel la mise en réserve des crédits et entraîne systématiquement le dégel d'une part importante de celle-ci.

En fin d'année 2018, des annulations de crédits<sup>9</sup> ont été décidées à hauteur de 22,5 M€, répartis pour 1,3 M€ sur le programme 167, soit l'intégralité de la mise en réserve initiale sur ce programme, et pour 21,2 M€ sur le programme 169.

<sup>8</sup> Une mise en réserve de 3% des crédits budgétaires hors titre 2 avec une réduction pour la réserve des opérateurs, 0,5% sur les crédits budgétaires de Titre 2.

<sup>9</sup> Loi n°2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

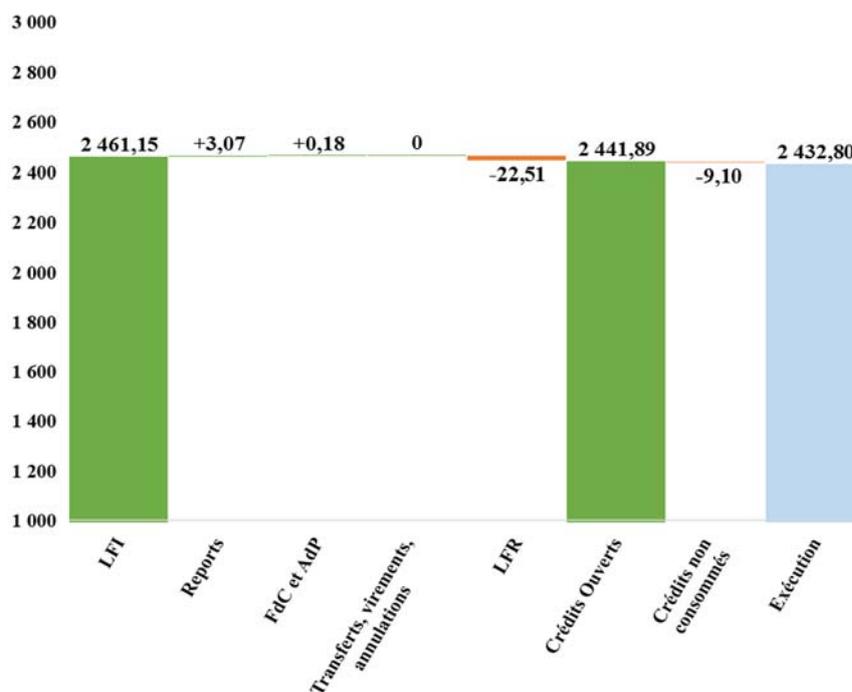
**Tableau n° 3 : Constitution et utilisation de la réserve sur la mission**

Source : Cour des comptes

L'utilisation de la réserve au cours de l'exercice 2018 est très hétérogène entre les trois programmes de la mission : la réserve du programme 158 est intégralement reportée en 2019, celle sur le programme 167 a été intégralement annulée en 2018 et la réserve sur le programme 169 a été annulée pour 31% et dégelée au cours de l'année 2018 pour le solde, soit 69% de son montant initial.

À la suite de ces ajustements, les crédits disponibles sur la mission anciens combattants pour l'année 2018 sont de 2 441,9 M€ Ils seront consommés à hauteur de 2 432,8 M€

**Graphique n° 4 : De la LFI 2018 à l'exécution 2018 (CP, en M€)**



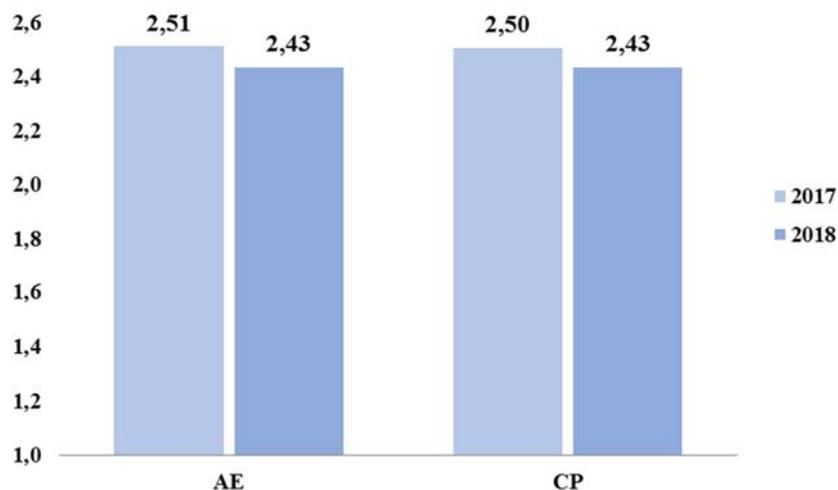
Source : Cours des comptes, données Farandole

## 1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

### 1.3.1 L'exécution des crédits 2018

L'exécution 2018 de la mission anciens combattants est inférieure de 3% à celle de l'année précédente. Elle représente 98,9% des crédits de la loi de finances, ce qui est un taux de consommation des crédits budgétaires très élevé.

Graphique n° 5 : Exécution 2017-2018 (Mds €)



Source : Cours des comptes, données Farandole

La comparaison entre l'exécution des crédits 2017 et 2018 montre une baisse importante sur le programme 169 (-78 M€), compensée partiellement par une augmentation sur les programmes 158 (+2 M€) et 167 (+5 M€) :

- l'augmentation de 2% sur le programme 158 provient d'un effet ciseau entre une baisse sur les dispositifs relevant des décrets n°2000-657 et n°2004-751 de -1,8 M€<sup>10</sup> et une augmentation sur le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations<sup>11</sup> (+3,8 M€) ;
- la croissance de 15 % sur le programme 167 correspond, pour 88 %, aux dépenses liées au GIP « mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 » afin de prolonger le cycle commémoratif sur l'année 2018 ;
- La diminution de 3% sur le programme 169 résulte pour l'essentiel de deux mécanismes d'intervention : les pensions militaires d'invalidité (84 % de la baisse) et la majoration des rentes mutualistes (10 % de la baisse) ; le ministère indique que le facteur déterminant est la diminution du nombre de bénéficiaires en 2018.

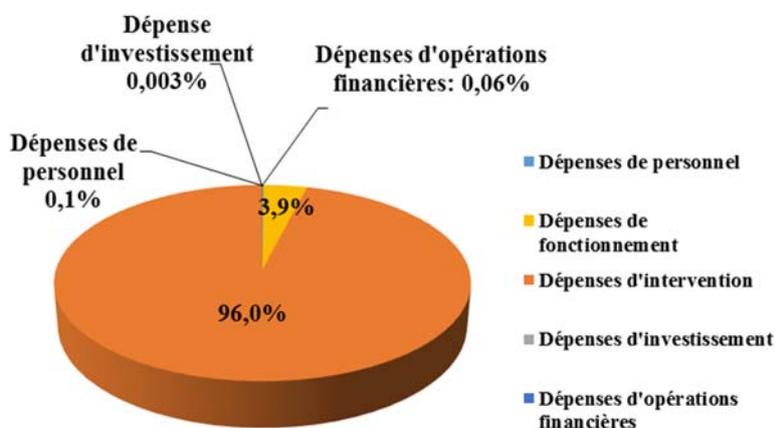
<sup>10</sup> Respectivement -1,8 M€ et -0,6 M€

<sup>11</sup> Décret n°99-778.

### 1.3.2 Les dépenses par catégorie

Le graphique ci-après présente la répartition relative des dépenses du programme :

**Graphique n° 6 : Ventilation des dépenses de la mission par titre (% des CP 2018)**



Source : Cour des comptes

La mission est constituée à 96% de crédits budgétaires d'intervention (titre 6) ; ce ratio est stable depuis quatre années.

Le deuxième poste de dépense de la mission est le titre 3 avec 94,2 M€ de crédits budgétaires exécutés en 2018. Les dépenses de fonctionnement de la mission appellent trois observations :

- la structuration des dépenses de fonctionnement confère une place prépondérante (82%) aux subventions pour charges de service public (SCSP) des trois opérateurs de la mission<sup>12</sup> ;
- la programmation en loi de finances initiale 2018 est en augmentation de 3% par rapport à la loi de finances initiale 2017, cette hausse résultant essentiellement d'un effet périmètre ;

<sup>12</sup> ONAC-VG, INI et CNCCL.

- une baisse de 4% des crédits exécutés par rapport à la programmation initiale, qui résulte de deux annulations des réserves de précaution<sup>13</sup> et des difficultés de facturation rencontrées par la DSNJ.

La mission dispose de trois opérateurs. En 2018, l'ONAC-VG a bénéficié de 249,1 M€ l'INI de 24,7 M€ et le CNCCL de 1,6 M€

Le très faible montant des dépenses d'investissement sur l'exercice 2018 concerne l'amorce du financement par l'État du programme de rénovation des infrastructures de l'INI.

Pour mémoire, le titre 2, qui ne représente que 0,1% des crédits de la mission, concerne la masse salariale de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), qui est imputée sur le programme 158.

### **1.3.3 La trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques (LFPF)**

Les lois de programmation des finances publiques successives ont fixé une trajectoire de diminution progressive des crédits affectés à la mission anciens combattants. Sur les sept dernières années, la trajectoire des crédits de paiements de la mission est conforme à celle définie par les LFPF<sup>14</sup>, l'exécution est même systématiquement inférieure de 1 à 2% par rapport aux objectifs de dépenses définis par les LFPF successives.

Avec une cible à 2,46 Md€ et un résultat à 2,43 Md€, l'exécution 2018 confirme l'évolution à la baisse des crédits budgétaires de la mission en raison, notamment, d'une diminution naturelle de la population concernée par les deux plus importants dispositifs d'intervention (la pension militaire d'invalidité et la retraite du combattant). Cet effet démographique de réduction est partiellement compensé par l'augmentation de la valeur du point d'indice PMI servant à calculer les différentes prestations et par des mesures nouvelles consistant, le plus souvent, à attribuer des points supplémentaires à la retraite du combattant.

Enfin, la mission est adossée à trois opérateurs qui disposent chacun de crédits budgétaires attribués par le budget général. Pour l'exercice 2018,

---

<sup>13</sup> La réserve de précaution de 1,3 M€ sur le P167 et la réserve de précaution de l'ONAC-VG sur le P 169.

<sup>14</sup> Article 6 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 pour l'année 2012, l'article 11 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 pour les années 2013 et 2014, l'article 13 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 pour les années 2015 à 2017 et l'article 15 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 pour l'année 2018.

l'ONAC-VG a ainsi bénéficié de 249,1 M€ l'INI de 24,7 M€ et le CNCCL de 1,6 M€

## **1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire**

### **1.4.1 Les reports de crédits**

Les reports de 2018 vers 2019, 7 M€ en AE et 8 M€ en CP, seront plus importants que ceux de l'année précédente<sup>15</sup>.

Si les reports de crédits des programmes 167 et 169<sup>16</sup> s'inscrivent bien dans le plafond de 3% de l'ensemble des crédits initiaux, en application de l'article 15 de la loi n°2001-692 LOLF, en revanche celui du programme 158, avec plus de 6,6 M€ en AE et CP, dépasse ce plafond. Ce montant élevé s'explique par un retard dans l'instruction d'un dossier d'indemnisation des victimes de spoliations d'un montant important dont le paiement devrait finalement s'effectuer au cours de l'exercice 2019.

L'article 15 de la LOLF autorise une majoration du plafond sous couvert d'une disposition de loi de finances. Cette année, l'article 107 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019, vient ainsi autoriser ce report de 2018 sur 2019 au profit du programme 158.

### **1.4.2 Les restes à payer**

Les restes à payer de la mission s'élèvent, à la fin de l'exercice 2018, à 8,2 M€ en légère baisse par rapport à 2017. Les trois programmes ne sont pas dans la même situation : les restes à payer sur le programme 158 sont négligeables, ceux du programme 167 (4 M€), dont le montant augmente par rapport à 2017, concernent le traitement des factures d'alimentation et de transport des jeunes participant à la JDC. Ceux du programme 169 (4,2 M€) correspondent à un paiement programmé d'un investissement pluriannuel au profit de l'INI.

En revanche, les dépenses obligatoires, au sens de l'article 95 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, ne sont pas prises en compte dans ce report de charges budgétaires car, à la clôture de l'année N, leur

---

<sup>15</sup> 2 M€ en AE et 3 M€ en CP par arrêtés du 5 mars 2018, n°3 du 29 mars 2018 et n°5 du 29 mars 2018.

<sup>16</sup> 0,08 M€ en AE et 1,36 M€ en CP.

traitement se limite à constater une charge à payer dans les comptes de l'État. Cela concerne, à titre principal, le remboursement aux organismes mutualistes, qui ont versé en année N les sommes dues aux souscripteurs du dispositif, mais qui intervient l'année N+1. Pour le programme 169, ces dépenses obligatoires s'élèvent à 273,5 M€ [remboursement des bonifications de rentes mutualistes (232,5 M€) et soins pris en charge par la CNMSS (41 M€)]. Ce dernier montant est en forte croissance par rapport à 2017 (3,86 M€ en 2017), sans explication du ministère à ce sujet.

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

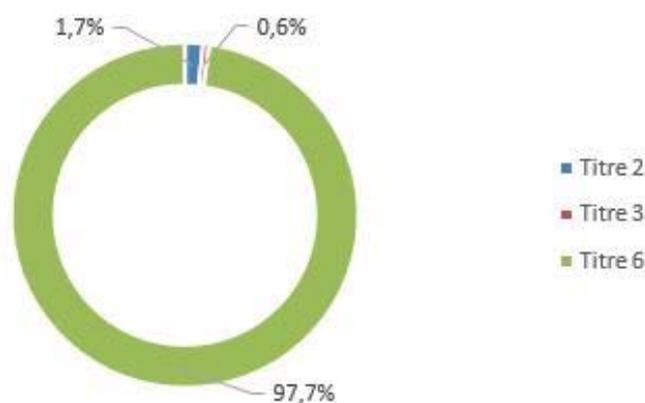
### 2.1 Le programme 158

#### 2.1.1 La répartition des crédits

En exécution sur l'exercice, les crédits budgétaires du programme 158 représentent un peu moins de 4% des crédits de la mission anciens combattants.

Ce programme est composé à près de 98% de crédits de titre 6 au profit de trois dispositifs d'intervention, de 1,7% de crédits de titre II correspondant à la masse salariale de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) et de 0,6% de crédits de fonctionnement. Ces derniers concernent les frais de fonctionnement de la CIVS à Paris et de son antenne à Berlin ainsi que la prise en charge des frais de gestion et de traitement des dossiers<sup>17</sup> par l'ONAC-VG, qui instruit deux des trois dispositifs d'intervention de ce programme.

**Graphique n° 7 : Ventilation par titre des crédits budgétaires du programme 158 exécutés en 2018 (CP en %)**



Source : Cour des comptes, données Farandole

<sup>17</sup> 37 €par dossier.

Ce programme assure le financement des trois dispositifs d'intervention suivants :

- le premier concerne les indemnisations relevant du champ de compétence de la CIVS ;
- les deux autres concernent les indemnisations dont le paiement est assuré par l'ONAC-VG avec le versement aux orphelins des victimes de l'antisémitisme et de la barbarie, soit d'un capital soit de rentes viagères.

**Tableau n° 4 : Présentation des trois dispositifs d'intervention du programme 158**

objet	Base juridique	Montant des paiements 2018 en M€	Modalité d'indemnisation
Indemnisation des victimes de spoliations	Décret n°99-778	8,44	versement d'une indemnisation
Indemnisation des orphelins des victimes de persécutions antisémites	Décret n°2000-657	34,89	rente
		0,22	capital
Indemnisation des orphelins victimes de barbaries	Décret n°2004-751	50,23	rente
		0,88	capital

Source : ONAC-VG

Depuis 2008, ces trois dispositifs ont représenté une indemnisation cumulée de 1,13 Md€ Pour l'indemnisation des orphelins, les bénéficiaires privilégient manifestement la rente viagère au capital.

La ventilation financière entre ces trois dispositifs fait apparaître une part majoritaire au profit des dispositifs d'indemnisation des orphelins des victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie. Les dépenses de ces derniers dispositifs sont stabilisées, depuis plusieurs années, à leur niveau actuel.

### 2.1.2 L'architecture budgétaire

L'architecture financière de ces trois mécanismes d'indemnisation les répartit de manière analytique entre deux actions et n'affecte pas chacun d'entre eux à une action distincte.

Ainsi, le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations (P158-99) est regroupé avec l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites (P158-2000) au sein de l'action 01 du programme 158. De son côté, le dispositif d'indemnisation des orphelins victimes d'actes de barbaries (P158-2004) fait l'objet d'une action distincte, l'action 02 du programme 158, alors qu'il présente de nombreuses similitudes avec le dispositif P158-2000<sup>18</sup> suivi dans l'action 01.

Pour clarifier la présentation de la loi de finances et le suivi des dépenses, un scénario alternatif d'architecture budgétaire pourrait être envisagé. Celui-ci privilégierait la mise en place d'une action par dispositif d'indemnisation. À ce sujet, en réponse à la Cour, le responsable du programme 158 manifeste son désaccord et estime que « *les deux dispositifs<sup>19</sup> ont été placés au sein de la même action en raison de la population concernée et dans un souci de lisibilité notamment pour les associations* » et qu'« *un changement de nomenclature rendra difficile les comparaisons budgétaires avec les dotations des années antérieures* ». Pour autant, la mise en place d'un suivi des dispositifs par action favorisera la lisibilité de chacun d'entre eux, tout en rendant possible, sous réserve d'un léger retraitement, le suivi de l'évolution des dotations.

## 2.2 Le programme 167

### 2.2.1 Présentation de l'exécution des crédits en 2018

Les crédits budgétaires du programme 167 représentent moins de 2 % de la mission à la fin de l'exercice 2018. Avec 40,4 M€ ils sont en augmentation de 15% par rapport à l'exécution 2017 mais en légère baisse (5%) par rapport à la programmation en LFI.

Ce programme est composé essentiellement de crédits de titre 6 (57 %) et de titre 3 (42%) qui financent la journée défense et citoyenneté (JDC), des actions de commémoration, des actions pédagogiques et

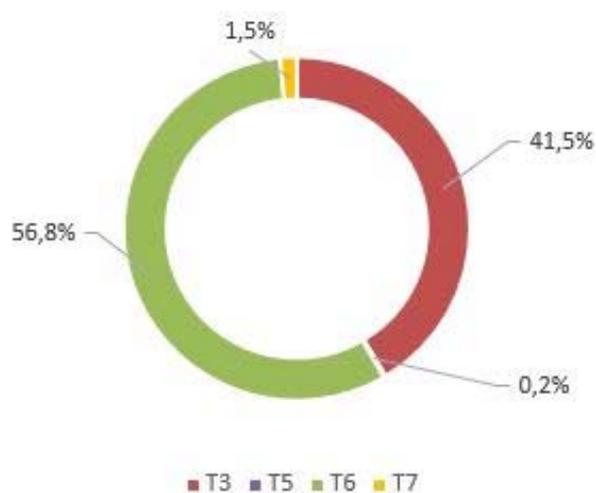
---

<sup>18</sup> Les similitudes sont : instruction par le même opérateur (ONAC-VG), modalités d'indemnisation sous forme de rente (même revalorisation automatique annuelle) ou de capital (montant légèrement différent), nature des bénéficiaires (orphelins de victimes).

<sup>19</sup> Dispositif P158-99 et P158-2000.

civiques et surtout la mise en valeur du patrimoine mémoriel. La structuration du programme en deux actions pourrait être complétée par une ventilation en sous-action selon les cinq items mentionnés *supra*.

**Tableau n° 5 : Ventilation par titre des crédits budgétaires du programme 167 exécutés en 2018 (CP en %)**



Source : Cour des comptes, données Farandole

Les crédits de fonctionnement du programme concernent principalement (80%) les dépenses liées à l'organisation générale et au déroulement de la journée défense et citoyenneté (JDC) tandis que 3,2 M€ de dépenses sont liées au financement de la politique de mémoire (cérémonies, entretien et rénovation des lieux de mémoire). Par rapport à la programmation en LFI, les dépenses de fonctionnement des deux actions sont en baisse respectivement de 35% et de 8% :

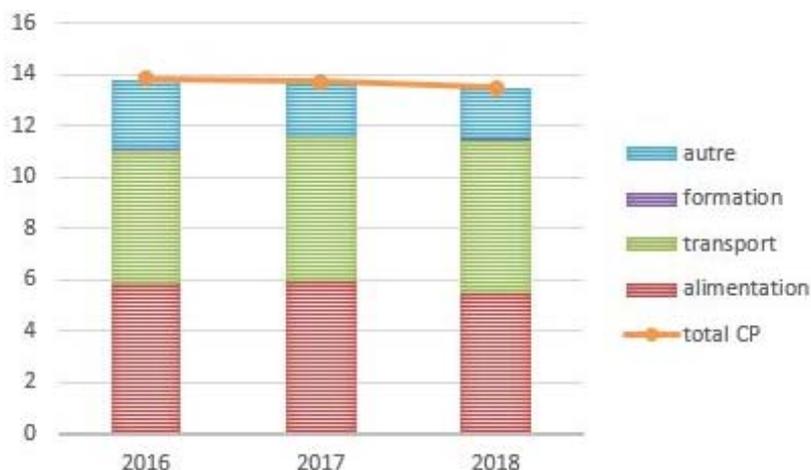
- pour l'action 01, les dépenses de fonctionnement sont liées à l'organisation générale de la JDC et au fonctionnement de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) ; la sous-consommation provient de la JDC et des difficultés de gestion rencontrées par la DSNJ (erreurs d'imputation et décalage calendaire dans le paiement des factures).
- pour la politique de mémoire, la sous-consommation en CP provient essentiellement de l'annulation de la réserve de précaution du programme 167 portée intégralement par l'action 02, en raison d'un moindre besoin de financement constaté en gestion.

Les crédits du titre II de la mission anciens combattants ayant été regroupés en 2015 sur le programme 212 de la mission défense, le responsable du programme 167 ne pilote pas la masse salariale de la DSNJ.

### 2.2.2 La journée défense et citoyenneté (JDC)

Les crédits de l'action 01 concernent actuellement les crédits budgétaires consacrés à la JDC et la DSNJ. Ils s'élèvent à 13,5 M€ à la fin 2018 et leur trajectoire est en baisse depuis trois ans.

**Tableau n° 6 : Postes de coût de la JDC en M€ depuis trois ans**



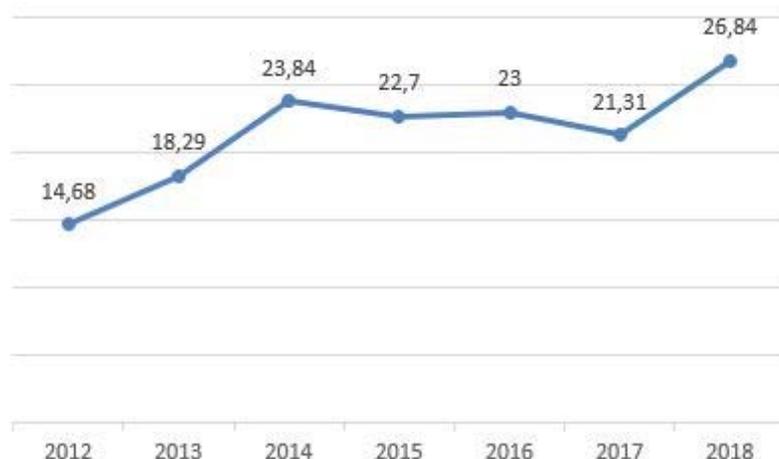
Source : DAF ministère des armées

Pour autant, le programme 167 ne couvre pas l'ensemble des coûts de la JDC. D'autres crédits budgétaires provenant de la mission « Défense » concourent au financement de la journée défense et citoyenneté, dont les crédits du programme 167 ne représentent que 13 %. Le coût budgétaire global de la JDC oscille entre 105 M€ et 111 M€ par an (hors pensions). Le ministère des armées indique que « la DSNJ a mis en œuvre dans Chorus, en 2018, une comptabilité analytique qui établit le coût moyen de la JDC. Celui-ci intègre les coûts de masse salariale afférents et va progressivement prendre en compte les coûts de soutiens mutualisés financés sur des crédits budgétaires de la mission Défense au fur et à mesure de la mise en œuvre des modèles de coûts des directions et services concernés ».

### 2.2.3 La politique de mémoire : les commémorations du centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale

L'action 02 rassemble les divers dispositifs de mémoire pour un montant de 26,8 M€ Depuis 2013, les financements qui leurs sont consacrés ont été augmentés significativement afin d'assurer la commémoration de la Grande guerre 1914-1918, ce qui est retranscrit dans le graphique n°8 ci-après.

**Graphique n° 8 : Évolution des crédits budgétaires consacrés aux dispositifs de la politique publique de mémoire depuis sept ans (en CP exécutés et en M€)**



Source : données Farandole

Cette politique publique comprend de nombreux dispositifs qui pourraient être regroupés en six catégories : manifestations commémoratives, actions pédagogiques, projets mémoriels, lieux de mémoire en France et à l'étranger, tourisme de mémoire et subventions (GIP essentiellement). En 2018, ces dispositifs représentent un montant cumulé de 26,84 M€

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) est en charge de la politique de mémoire. Elle s'appuie sur l'ONAC-VG, qui a principalement la charge du tourisme de mémoire (12,43 M€ en 2018), du GIP<sup>20</sup> en charge de la commémoration de la Grande guerre

<sup>20</sup> Créé par l'arrêté du 23 décembre 2015.

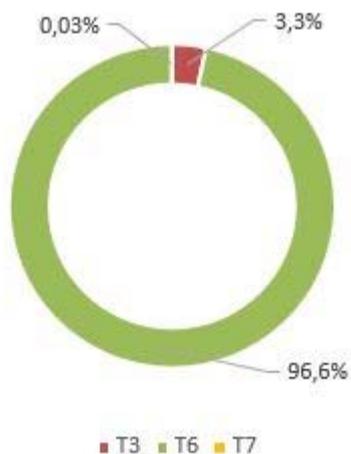
(8 M€ en 2018) et des postes diplomatiques concernés par les sites situés à l'étranger (2 M€ en 2018). Il est prévu de mettre fin à la mission du centenaire de la Première Guerre mondiale au plus tard le 31 décembre 2019.

## 2.3 Le programme n°169 concentre 94% des crédits de la mission

### 2.3.1 La répartition des crédits

En exécution 2018, les crédits budgétaires du programme 169 sont prépondérants au sein de la mission (94,4%) et représentent près de 2,3 Md€. La ventilation des crédits est la suivante :

Graphique n° 9 : Ventilation par titre des crédits budgétaires exécutés en 2018 du programme 169 (CP en %)



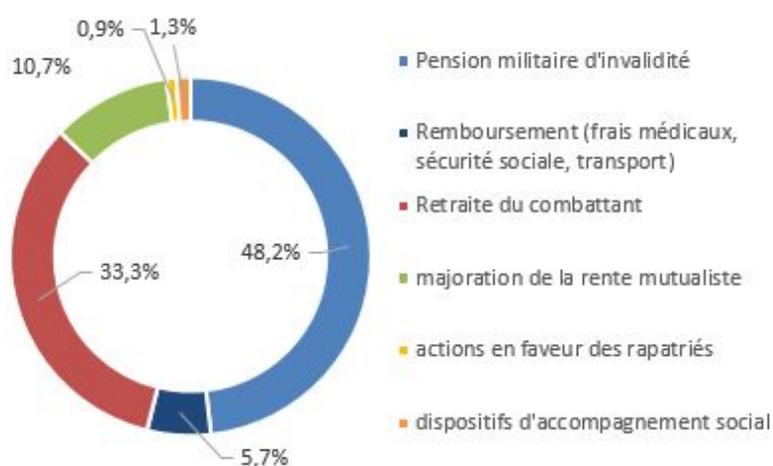
Source : Cour des comptes, données Farandole

Le titre 3 représente 3% des crédits du programme (77 M€). Ils correspondent, pour 92%, aux subventions pour charges de service public des trois opérateurs de la mission (ONAC-VG, INI et CNCCL). Les 8% (5,8 M€) restant constituaient le remboursement à la CNMSS d'une quote-part des dépenses de personnel et de fonctionnement liée aux soins médicaux gratuits et d'appareillage qu'elle délivre.

Le programme comporte un très faible montant de titre 7 (0,8 M€).

Enfin, les dépenses d'intervention du P169, qui représentent plus de 91% de la mission (2,2 Md€), sont très majoritairement destinées à financer des dépenses de « dispositif de guichet », s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires CPMIVG. Il est possible de les regrouper en six catégories parmi lesquelles trois<sup>21</sup> représentent 2 047 M€ Le graphique n°10 détaille cette répartition :

**Graphique n° 10 : Ventilation des crédits d'intervention du programme entre les différents dispositifs**



Source : Cour des comptes, données Farandole

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.

Le paiement des pensions militaires d'invalidité, de la retraite du combattant et des allocations allouées aux supplétifs est effectué *via* le CAS Pensions (programme 743), sur lequel il a été versé, en 2018, 2 317 M€ Au 31 décembre 2018, le programme présentait une situation excédentaire au CAS à hauteur de 32,98 M€<sup>22</sup>. Cet excédent, bien que

<sup>21</sup> La pension militaire d'invalidité (1070 M€), la retraite du combattant (740 M€) et la majoration de la rente mutualiste (237 M€).

<sup>22</sup> Retraite du combattant (11,93 M€) et pension militaire d'invalidité (21,05 M€).

représentant « *un faible montant au regard du total des crédits du programme* », comme l'indique la direction du budget, n'a pas été utilisé en fin de gestion, notamment lorsqu'il a fallu procéder aux annulations (22,51 M€ pour la mission). Pour la programmation budgétaire 2019, dont les différentes étapes sont suivies par le CBCM, il est essentiel que l'excédent de trésorerie soit pris en compte à titre de ressource complémentaire et utilisé, comme le souligne la direction du budget, dans l'éventualité de mesures de régulation.

### **2.3.2 La pension militaire d'invalidité et ses droits accessoires**

Les crédits budgétaires au profit de la pension militaire d'invalidité sont de 1 069 Md€ en 2018. Ce montant est en baisse de 65 M€ par rapport à 2017 et reste très proche du montant estimé en programmation initiale ; le service des retraites de l'État (SRE) de la direction générale des finances publiques comptabilise le tableau des pensions par taux d'invalidité. En 2018, le nombre de pensionnés est de 155 824, soit 72% des bénéficiaires<sup>23</sup>.

Le dispositif a fait l'objet de deux revalorisations en 2018 :

- la revalorisation générale, qui concerne l'augmentation du point PMI de 0,05 € par l'arrêté du 9 novembre 2018. Cette revalorisation comprend une rétroactivité depuis 2017 en deux phases : 0,02 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 puis 0,03 € supplémentaires à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017 ;
- la revalorisation spécifique concernant une harmonisation de l'indexation de la PMI pour les ayants droit<sup>24</sup>, indépendamment de la date de radiation des contrôles avant ou après le 3 août 1962. Selon les données du SRE, cette réévaluation a concerné 5 286 pensions (moins de 3% des bénéficiaires) pour 3,4 M€ en 2018.

---

<sup>23</sup> 28% perçoivent une PMI à titre d'ayant cause (conjoint, orphelin ou ascendant).

<sup>24</sup> Un taux était prévu pour le soldat si la radiation des contrôles intervenait avant le 3 août 1962 et un taux au grade si la radiation intervenait après ; l'article 125 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 harmonise au taux du grade.

**Tableau n° 7 : Les revalorisations du point d'indice PMI par l'arrêté du 9 novembre 2018**

Revalorisation du point d'indice PMI	Jusqu'au 31 décembre 2016	1 <sup>er</sup> janvier 2017	1 <sup>er</sup> avril 2017
Valeur du point d'indice PMI	14,40€	14,42€	14,45€

Source : journal officiel

Trois dispositifs d'indemnisation sont rattachés à la pension militaire d'invalidité :

- la prise en charge des soins médicaux<sup>25</sup> et appareillages<sup>26</sup> liés aux infirmités (42,1 M€),
- le remboursement des réductions de transport accordées aux invalides<sup>27</sup> (2,3 M€),
- le remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides<sup>28</sup> (82 M€).

Les documents budgétaires ne font pas apparaître l'articulation de ces trois dispositifs d'aide aux pensionnés avec les allocations versées en cas d'invalidité par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et aéronautique (EPFP)<sup>29</sup>. À l'avenir, une présentation du rôle et de la complémentarité de l'EPFP apparaît souhaitable.

### 2.3.3 La retraite du combattant

Le montant des crédits budgétaires au profit de la retraite du combattant est de 738 M€ à la fin de l'exercice 2018. Elle est versée semestriellement. Son montant est fonction :

- du nombre de points d'indice de pensions militaires d'invalidité (PMI), qui a déjà été modifié deux fois en 2017 pour atteindre 52 points ;
- de la valeur du point PMI qui a été réévalué rétroactivement sur 2017 par un arrêté du 5 novembre 2018.

<sup>25</sup> Article L. 212-1 CPMIVG.

<sup>26</sup> Article L. 213-1 CPMIVG.

<sup>27</sup> Articles L. 251-1 à L. 251-4 du CPMIVG.

<sup>28</sup> Article L. 232-1 CPMIVG.

<sup>29</sup> Articles L4123-5, R. 3417-3, D. 4123-6 et suivants du code de la défense.

Sous l'effet de ces mesures, la retraite du combattant a été ainsi revalorisée trois fois au titre de l'année 2017.

**Tableau n° 8 : Revalorisation du capital annuel de la retraite du combattant par l'arrêté du 9 novembre 2018**

Revalorisation de la retraite du combattant	Jusqu'au 31 décembre 2016	1 <sup>er</sup> janvier 2017	1 <sup>er</sup> avril 2017	1 <sup>er</sup> septembre 2017
Nombre de points d'indice	50	50	50	52
Valeur du point d'indice PMI	14,40	14,42	14,45	14,45
<b>Montant annuel en €</b>	<b>720</b>	<b>721</b>	<b>722,5</b>	<b>751,4</b>

Source : journal officiel

Le dernier ajustement intervenu en novembre 2018 fait passer le montant annuel de 748,8 € à 751,4 € annuel. Ce rattrapage de la revalorisation rétroactive s'élèverait entre 2,4 et 2,6 M€ pour la seule année 2018. À l'avenir, pour les rattrapages de points d'indice, la Cour suggère d'envisager une date unique de revalorisation du point PMI, ce qui facilitera le processus de traitement de ces mesures nouvelles. La direction du budget « *partage pleinement ce constat* » d'autant plus que le « *mode de revalorisation actuel « à la date de l'évolution », qui donne lieu à des actualisations avec un impact rétroactif et sur la base de données provisoires sujettes à des révisions, limite la qualité de la budgétisation et complexifie le suivi de la gestion sur le programme 169* ».

### 2.3.4 La majoration de la rente viagère

La rente mutualiste du combattant est un système de rente par capitalisation destiné aux anciens combattants<sup>30</sup>. Elle est bonifiée par l'État au titre du droit à réparation et versée par douze mutuelles agréées par le ministère des armées.

Les rentes mutualistes sont financées par le programme 169. 341 000 créditeurs en bénéficient en 2018, auxquels s'ajoutent les cotisants, dont le droit à rente n'est pas encore ouvert, et dont le nombre ne

<sup>30</sup> Voir annexe 5.

figure pas dans les documents budgétaires. Le montant de la bonification versée par l'État s'élève à 237 M€ en 2018.

À cette occasion, la Cour réitère les recommandations qu'elle a formulées au secrétaire général pour l'administration du ministère des armées lors du contrôle de cette allocation, qui sont les suivantes :

- par analogie avec les propositions de la Cour concernant les majorations des rentes de droit commun, supprimer, la majoration légale qui n'a plus de lien avec l'inflation, alors que c'était son but initial. L'économie annuelle en découlant est estimée à 117 M€ environ ;
- le ministère des armées doit renforcer le contrôle de gestion des rentes mutualistes en demandant que les états justificatifs servant de base aux demandes de remboursement soient certifiés par un commissaire aux comptes ;
- il faut supprimer le dispositif autorisant l'exonération fiscale de la rente mutualiste. L'économie annuelle est estimée à 50 M€

Si la direction du budget « *partage les recommandations émises par la Cour concernant un dispositif exorbitant du droit commun qui n'est plus justifié* », le ministère des armées exprime à nouveau, dans sa réponse, son refus de donner suite aux préconisations qui lui sont ainsi formulées.

### **2.3.5 Les allocations de reconnaissance des rapatriés**

Les dispositifs en faveur des rapatriés sont regroupés au sein d'une action au sein du programme, mais ils ne sont pas ventilés en sous-action. Ces crédits, qui représentent 19,4 M€ en exécution, relèvent de trois sous-ensembles :

- Le dispositif d'allocation de reconnaissance ouvert depuis 2005<sup>31</sup> conduit les ayants droits à choisir entre le versement d'une rente, d'un capital ou d'une combinaison capital et rente. Ce dispositif est suivi par l'action 07 et est en constante augmentation depuis trois ans. Deux revalorisations sont survenues au cours de l'année 2018 (revalorisation des montants *via* l'article 124 de la loi n°2017-1327 et revalorisation

---

<sup>31</sup> Article 6 de la loi n°2005-158 du 23 février 2005 ; il a été actualisé par l'article 223 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018. La décision n°2010-93 QPC la déclare conforme à la Constitution.

indiciaire au 1<sup>er</sup> octobre)<sup>32</sup>. Le volet fiscal n'est pas chiffrable ; il n'est pas individualisable dans le montant cumulé de la mesure fiscale n°120126, chiffrée pour 2018 à 170 M€

- Le dispositif d'allocation viagère<sup>33</sup>, qui est ouvert depuis 2016 sous la forme de rente. Comme l'allocation de reconnaissance, il a fait l'objet de deux revalorisations en 2018. Le volet fiscal n'est lui non plus pas chiffrable puisque sa part dans le montant cumulé de la mesure fiscale n°120126, chiffrée pour 2018 à 170 M€, n'est pas individualisable.
- Enfin, un dernier sous-ensemble comprend des mesures diverses en faveur des rapatriés et des anciens supplétifs.

L'ONAC-VG assure les phases d'instruction, de décision, d'ordonnancement et de paiements de ces dispositifs et mesures. À la faveur d'une actualisation de son COP, l'opérateur pourrait produire un compte-rendu annuel de son activité pour chaque dispositif et mesure de cette action.

### **2.3.6 Les dispositifs d'accompagnement social en faveur du monde combattant**

Enfin, l'action sociale du monde combattant<sup>34</sup> est confiée à l'ONAC-VG qui reçoit 26,4 M€ à ce titre. En complément, 1,7 M€ ont été accordés à des associations par la DPMA<sup>35</sup>.

La politique d'action sociale concerne 55 000 bénéficiaires par an. Lors de l'actualisation du COP de l'ONAC-VG, le suivi de l'action sociale doit être pris en compte d'autant plus que, comme le souligne la direction du budget, sur la période 2013-2018, le niveau des crédits d'action sociale de l'ONAC-VG a augmenté de 30% alors que le nombre de ses ressortissants s'est, en parallèle, réduit de 20%. La justification de ces dépenses d'action sociale doit figurer dans les documents budgétaires et doit faire l'objet de toutes les justifications nécessaires.

Concernant les subventions versées aux associations, la Cour recommande de s'assurer que les dispositions relatives à la transparence financières prévues par l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et de son décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001 sont bien mises

---

<sup>32</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°2003-167.

<sup>33</sup> Article 133 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

<sup>34</sup> Article L. 611-3 1° CPMIVG.

<sup>35</sup> Article 7 de l'arrêté du 6 avril 2018.

en œuvre par la DPMA, et notamment le respect des obligations prévues pour les subventions dépassant les seuils de 23 000 € et 153 000 €

### 2.3.7 L'architecture budgétaire

L'architecture financière du programme 169 ne permet pas de suivre les dépenses de chacun des dispositifs d'aide aux anciens combattants.

Ainsi, afin d'améliorer la lisibilité des droits associés aux pensions militaires d'invalidité, la PMI et les trois droits annexes associés pourraient être regroupés au sein d'une même action. La même démarche pourrait être entreprise pour les autres dispositifs de versement d'allocation aux ayants droit du monde combattant et pour les subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs. À cet effet, une proposition de nomenclature budgétaire figure en annexe.

La direction du budget indique que « *la mise en place d'une action pour chaque dispositif serait plus lisible* ». De son côté, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'y est pas favorable d'autant plus que le programme 167 a déjà été rénové en 2018. Il indique que « *cette nouvelle ventilation apparaît redondante avec la nomenclature par activité, support de la programmation* » et il ajoute que « *le périmètre de certaines sous actions serait déséquilibré au regard des enjeux financiers des programmes de la mission* ». Or cette nouvelle ventilation a bien pour finalité d'assurer une meilleure visibilité de chaque dispositif en valorisant des regroupements sur des critères objectifs et de réduire les déséquilibres en terme de masse critique par sous-actions. Quant au ministère des armées, il n'est pas opposé à un ajustement de la nomenclature mais il souhaite l'inscrire dans le cadre d'une « *réflexion en cours sur une mutualisation des programmes 167 et 169* ».

**Recommandation n° 1. (SGG et SGA, 2020) : revoir la ventilation en action et sous-action de l'architecture budgétaire des programmes de la mission.**

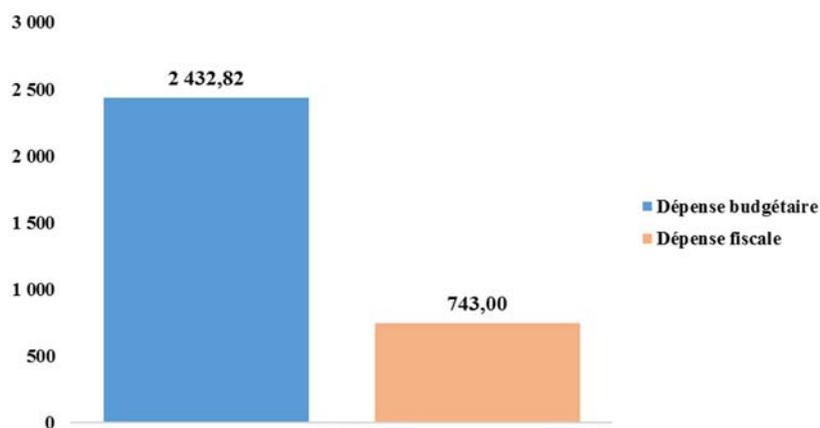
### 3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

#### 3.1 Les dépenses fiscales

##### 3.1.1 Présentation des dépenses fiscales

Le poids des dépenses fiscales chiffrées en 2018 représentent 759 M€, soit l'équivalent de 30 % des crédits budgétaires de la mission.

**Graphique n° 11 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission – exécution 2018 (M€)**



Source : DAF du ministère des armées et données Farandole

Selon les documents annexés aux lois de finances, les dépenses fiscales de la mission anciens combattants fluctuent autour de 750 M€ depuis quatre ans. Ce montant est important et justifie la tenue de conférences fiscales. Malgré les remarques et les recommandations déjà formulées par la Cour sur ces dispositifs fiscaux, le ministère des armées indique que la direction de la législation fiscale n'a pas estimée nécessaire d'envisager de telles conférences ni de procéder au réexamen de ces dispositifs.

Les dépenses fiscales de la mission anciens combattants sont détaillées par mesure dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 9 : Les dépenses fiscales de la mission en M€**

Libellé de la mesure	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	42	47	39	37	37	42
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant <sup>36</sup>	370	465	520	520	550	530
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	210	200	190	175	170
Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit	NC	NC	NC	NC	NC	1
Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	NC	NC	NC	NC	NC	E
Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.)	NC	NC	NC	NC	NC	NC
<b>Total</b>	<b>612</b>	<b>722</b>	<b>759</b>	<b>747</b>	<b>762</b>	<b>743</b>

NC : non communiqué et E : epsilon

Source : projets annuels de performance et DAF DU ministère des armées.

Le ministère n'a pas considéré opportun de modifier les mesures fiscales actuellement en vigueur en faveur des anciens combattants. En réponse à la Cour, le ministère des armées a répondu qu'il estime que « ces dépenses fiscales s'inscrivent dans le dispositif de reconnaissance du

<sup>36</sup> 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€

*sacrifice de la communauté militaire, tel que mentionné à l'article L.1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), qui dispose que la République française, reconnaissante envers les combattants et victimes de guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles ». Il ajoute que « les dépenses fiscales de la mission procèdent de dispositions législatives, votées par le parlement et codifiées dans le code général des impôts. Elles ont été créées au profit des anciens combattants, en reconnaissance de leurs sacrifices, au titre du droit à réparation pour services rendus à la Nation, et compte-tenu, notamment, du niveau des pensions versées, elles matérialisent le droit à réparation pour services rendus à la Nation ». Enfin, le ministère souligne qu'il « considère que l'efficacité d'une dépense fiscale doit être appréhendée non seulement sous l'angle économique, mais également dans sa dimension humaine et sociale, ce qui est le cas s'agissant des retombées pour les bénéficiaires ».*

### **3.1.2 Les caractéristiques des dépenses fiscales**

La typologie de ces dépenses fiscales fait apparaître les caractéristiques suivantes :

- Le rattachement à deux impôts : quatre dépenses fiscales sont rattachées à l'impôt sur le revenu<sup>37</sup> et deux rattachées aux droits d'enregistrement et de timbre.
- La différence de nature de dépense fiscale : trois dépenses fiscales concernent une exonération<sup>38</sup> d'imposition, une déduction<sup>39</sup>, une réduction<sup>40</sup> et une dépense fiscale autorise une réduction d'assiette<sup>41</sup>.
- L'évaluation partielle : seules quatre dépenses fiscales de la mission font l'objet d'une évaluation chiffrée ; elles concernent toutes les dépenses fiscales rattachées à l'impôt sur le revenu pour 743 M€; les deux dépenses fiscales rattachées aux droits d'enregistrement et de timbre sont soit non évaluées soit négligeables dans leur montant<sup>42</sup> ; le

<sup>37</sup> Dépenses fiscales n°110103, n°100101, n°120126 et n°120143.

<sup>38</sup> Dépenses fiscales n°120126, n°120143 et n°520108.

<sup>39</sup> Dépense fiscale n°100101.

<sup>40</sup> Dépense fiscale n°520302.

<sup>41</sup> Dépense fiscale n°110103.

<sup>42</sup> Le plafonnement à 305 € du montant de la dépense fiscale n°520108 relative à la réduction des droits de mutation en raison de la qualité du donataire et de l'héritier du donataire est un facteur qui peut expliquer le caractère négligeable du montant total de cette dépense fiscale, inférieur à 0,5 M€

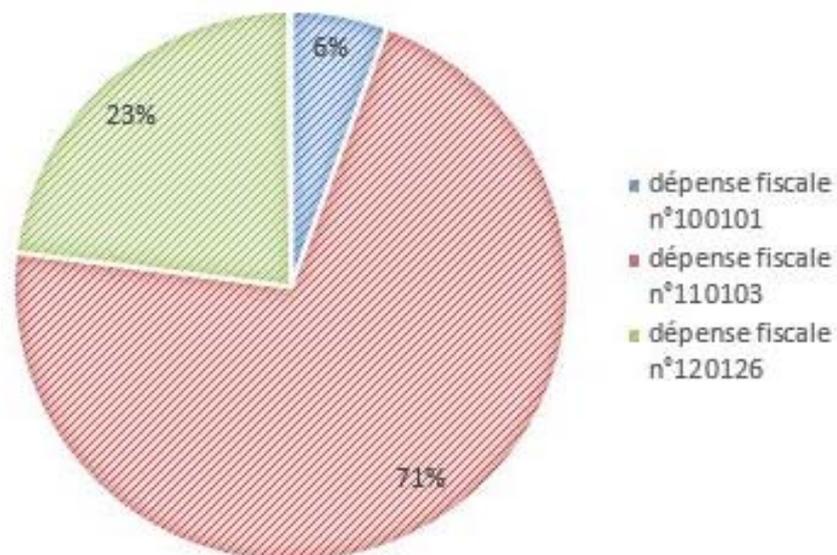
ministère des armées estime que l'évaluation des dépenses fiscales relève exclusivement de la direction de la législation fiscale sur la base des déclarations déposées par les contribuables.

- Le degré de fiabilité des données est hétérogène : lorsqu'elles sont chiffrées, la fiabilité des informations sur les dépenses fiscales oscille entre les quatre niveaux<sup>43</sup> retenus dans le tome II voies et moyens ; par exemple, la fiabilité du montant de la dépense fiscale n°120126 estimé à 170 M€ en 2018 au profit de 1,67 millions de bénéficiaires est « *un ordre de grandeur* ».
- Une concentration des montants sur la dépense fiscale n°110103 ; la dépense fiscale relative à la demi-part supplémentaire dans le calcul de l'impôt sur le revenu représente 71% des dépenses fiscales de la mission. Sa fiabilité est considérée comme « très bonne » alors que le ministère des armées mentionne qu'il ne connaît pas la population des veuves d'anciens combattants qui bénéficient de la part-fiscale. Malgré cette réserve, les documents budgétaires affirment que la dépense fiscale n°110103 bénéficierait à 911 470 ménages en 2018.

---

<sup>43</sup> Pour chaque dépense chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF 2006. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple ordre de grandeur. Enfin, un non chiffrage est aussi possible.

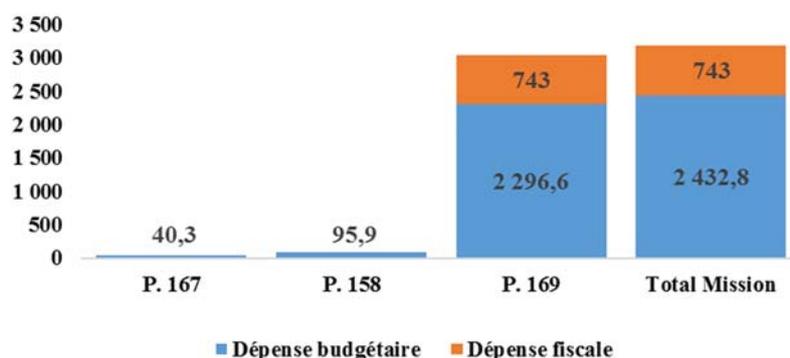
**Graphique n° 12 : La répartition des trois principales dépenses fiscales de la mission en 2018**



Source : Tome II PLF 2018 voies et moyens

Les six dépenses fiscales de la mission sont uniquement rattachées au programme 169. Pour autant, les indemnités perçues par les bénéficiaires au titre des trois dispositifs du programme 158 font l'objet d'une exonération d'imposition sur le revenu, dont le montant est inclus dans la mesure n°120126, et rattachée au programme 169. La part d'exonération relative aux trois dispositifs précités doit être individualisée et rattachée au programme dont ils relèvent.

**Graphique n° 13 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme en 2018 (M€)**



Source : Cour des comptes, données Farandole

### 3.1.3 Le pilotage des dépenses fiscales

Le ministère estime ne pas être en capacité de piloter ces dépenses fiscales dont l'évaluation relève de la direction de législation fiscale. Pour autant, certaines d'entre elles peuvent être déterminées à partir de données statistiques, ce qui devrait conduire le ministère des armées à assurer l'actualisation du montant. En tout état de cause, une revue de ces cinq dépenses fiscales dans le cadre d'une conférence *ad hoc* s'impose. La direction du budget rappelle que « les dépenses fiscales sont des outils au service des politiques publiques conduites par les différents ministères. À ce titre, chaque dispositif est rattaché à un programme budgétaire et le responsable de programme est chargé de son pilotage et de son évaluation ».

Concernant le rattachement des dépenses fiscales propres au programme 158, le secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme 158, a fait part de sa décision de « se rapprocher de la direction de la législation fiscale (...) afin d'examiner les conditions qui permettraient d'intégrer au programme 158 les dépenses fiscales induites par les dispositifs d'indemnisation ».

Pour mémoire, la mission bénéficie également de « dépenses sociales » qui constituent de moindres recettes pour la loi de financement de la sécurité sociale, notamment par exclusion de certaines allocations de l'assiette de la contribution sociale généralisée prévue par l'article

L. 136-1 du code de la sécurité sociale. Si le ministère des armées n'est pas en mesure de recenser et de chiffrer chacune de ces mesures, il serait souhaitable qu'il engage une démarche à ce sujet en envisageant la mise en place d'une « conférence sociale » à l'instar des conférences fiscales.

Sur ce sujet particulier des dépenses fiscales, la Cour constate que les recommandations qu'elle a formulées l'année dernière n'ont pas été prises en compte et les réitère au titre de l'exécution 2018. Il s'agissait de :

- 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) ;
- 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) ;
- 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). Les opérateurs de la mission

La mission anciens combattants s'adosse sur trois opérateurs pour remplir sa mission : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des Invalides (INI) et, depuis l'exercice 2018, le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CCCL). Ces trois opérateurs sont rattachés au programme 169.

Les opérateurs ne bénéficient d'aucune taxe affectée et l'essentiel des financements proviennent des subventions versées par l'État comme l'indique le tableau n°10 :

**Tableau n° 10 : Ventilation des recettes des opérateurs dans leur budget initial 2018**

recettes en M€	ONAC-VG	INI	CNCCL
<b>SCSP</b>	<b>57%</b>	<b>34%</b>	<b>84%</b>
<b>Autres ressources d'État</b>	<b>37%</b>	<b>36%</b>	<b>0%</b>
Autres ressources publiques	1%	0%	0%
Recettes propres	5%	30%	16%

Source : jaune budgétaire « opérateur de l'État » - PLF 2019

Le montant global de la subvention pour charges de service public (SCSP) en 2018, pour les trois opérateurs, s'est élevée à 71,1 M€, en augmentation de 2% par rapport à l'exécution 2017. Cette hausse provient d'un effet de périmètre avec le rattachement du service central des rapatriés sur le programme 169. Ce transfert, issu du programme 126, augmente<sup>44</sup> d'autant la SCSP de l'ONAC-VG. La légère baisse (-0,4%) du montant total de la SCSP constatée en exécution 2018 provient de l'absence de levée de la réserve de précaution de l'ONAC-VG<sup>45</sup>, ce qui réduit les crédits ouverts de 0,6 M€ et la réouverture du musée attaché à l'Ordre de la Libération (+0,3 M€).

La répartition des dépenses des trois opérateurs montre la place très importante de la masse salariale de leurs personnels :

**Tableau n° 11 : Ventilation des recettes des opérateurs dans leur budget initial 2018**

recettes en M€	ONAC-VG	INI	CNCCL
Personnel	50%	71%	40%
Fonctionnement	20%	21%	47%
Intervention	28%	0%	0%
Investissement	2%	8%	13%

Source : *jaune budgétaire « opérateur de l'État » - PLF 2019*

En 2018, les emplois réalisés pour les trois opérateurs sont de 1327 ETPT pour un plafond d'emploi équivalent. En neutralisant la mesure de périmètre avec le transfert des ETPT du SCR, le plafond d'emploi des opérateurs de la mission est en baisse conformément à la trajectoire définie par la loi n°201-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et les trois opérateurs respectent leur schéma d'emploi en exécution.

Les effectifs et la masse salariale associée figurent dans le tableau ci-après :

<sup>44</sup> Cette augmentation de SCSP comprend la masse salariale des 18 ETPT (y compris la contribution au CAS pensions) du service central des rapatriés (SCR), implanté à Agen, le coût de fonctionnement du SCR et une compensation de la taxe sur les salaires.

<sup>45</sup> En 2018, la réserve de précaution pour les opérateurs s'est élevée à : 0,75 M€ ventilée entre 0,6 M€ pour l'ONAC-VG ; 0,13 M€ pour l'INI et 0,02 M€ pour le CNCCL. La réserve de l'INI et du CNCCL a été levée en fin d'année.

**Tableau n° 12 : Effectif et masse salariale des opérateurs - exécution 2018**

Exécution 2018	Effectif total	masse salariale en M€
ONAC-VG	883	54,5
INI	430	26
CNCCL	14	0,7
<b>Total</b>	1327	81,2

Source : DAF du ministère des armées

Les effectifs des opérateurs évoluent en fonction des éléments suivants :

- les effectifs de l'ONAC-VG ont diminué de près de 40% en cinq ans (essentiellement des effectifs hors plafond) du fait des transferts des dix écoles de reconversion professionnelle à l'EPN Antoine Koenigswarter (EPNAK), le transfert de six EHPAD auprès de repreneurs publics spécialisés dans le médico-social et l'autonomisation de deux autres EHPAD ;
- les effectifs de l'INI se réduisent sur cinq années avec un objectif cible de 400 ETP ;
- l'absence de compensation de la baisse des effectifs sous plafond par un recrutement d'effectifs hors plafond.

Le ministère des armées annonce qu'il suit de près la situation financière de chacun des opérateurs et qu'il s'attache à mettre en adéquation les versements des SCSP avec les besoins financiers réels de chacun d'entre eux. Aucune tension de trésorerie n'est signalée.

Enfin, l'exercice de la tutelle sur les opérateurs comporte une dimension de pilotage stratégique qui consiste à déterminer et à suivre les objectifs des politiques publiques mises en œuvre par un opérateur<sup>46</sup> dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (COP). Sur les trois opérateurs de la mission, seul l'INI dispose d'un COP en cours d'exécution. Le COP 2014-2018 de l'ONAC-VG vient de s'achever et le nouveau COP 2019-2023 est en cours de finalisation, tandis que le CNCCL ne dispose pas de COP. Concernant ce dernier établissement, il conviendrait de remédier à ce défaut de document stratégique. Pour l'ONAC-VG, le COP pourrait être l'occasion de mettre en place un suivi

---

<sup>46</sup> Circulaire n°5454/SG du 26 mars 2010.

des crédits d'action sociale que le ministère lui a confié et de s'assurer que le niveau de sa trésorerie est adéquat malgré l'annulation décidée en 2018.

**Recommandation n° 2. (SGA) : mettre en place les contrats d'objectifs pour les opérateurs qui en sont dépourvus.**

### 3.2 L'analyse de la performance

Les documents budgétaires annexés aux lois de finances mentionnent que la performance de la mission est assurée par le suivi de neuf indicateurs, répartis entre les programmes 158, 167 et 169. Deux indicateurs ont un effet direct sur la programmation, le P169 4.1 et P167 1.2 qui concernent le suivi du coût global d'une politique publique.

Sur le programme 158, les deux indicateurs suivis ne traitent que d'un seul dispositif, celui du décret n°99-778. Le responsable de programme estime cet indicateur suffisant ; par ailleurs, il estime que la stabilité du délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation a été obtenu grâce à une rationalisation des procédures de traitement des dossiers. Enfin, il estime que ces deux indicateurs sont pertinents et qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser d'autres indicateurs.

Sur le programme 167, les trois indicateurs ne traitent que de la JDC ; les indicateurs sur la perception de la JDC (1.1) sont peut-être pertinents mais pourraient utilement être complétés par un indicateur sur le taux d'absentéisme à la JDC ; le ministère des armées souligne qu' « *un tel indicateur aurait pour objet de suivre un facteur exogène aux mesures prises pour la gestion de la JDC par l'administration et ne constituerait pas en lui-même un indicateur de ses performances, mais un indicateur de contexte* ». Les quatre indicateurs de performance du programme 169 sont orientés sur les dispositifs les plus sensibles du programme (PMI, soins médicaux gratuits, la carte du combattant et le coût d'une journée à l'INI) et sur les structures qui en ont la charge (respectivement, DRH-MD, CNMSS, OAC-VG et INI).

Enfin, des indicateurs dans le périmètre de la rente mutualiste et de l'action sociale des armées devraient figurer dans les documents budgétaires en raison des montants financiers en jeu. La direction du budget estime d'ailleurs que le suivi de la performance de ce dispositif de rentes mutualistes, doublement majoré, doublement défiscalisé et désocialisé, est « *insuffisant* ».

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2017 :

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).

**Réponse :** « *Le transfert des crédits relatifs aux PMI – accordées à titre militaire, en l'occurrence – sur le P212 « soutien de la politique de la défense » de la mission Défense, au même titre que les dépenses d'accidents du travail et maladies professionnelles du personnel civil, ne répond pas à l'impératif de reconnaissance et de réparation du monde combattant et des militaires blessés du fait des risques spécifiques à leur statut.*

*De plus, cela aurait pour conséquence de faire porter par la mission Défense la charge découlant des engagements passés, alors que cette mission a pour objet de décrire l'intensité et l'effort financier de défense résultant des engagements actuels. »*

<p>Le versement de la pension d'invalidité relève ainsi de deux programmes différents, en fonction du statut civil ou militaire de l'ayant-cause, alors même que le fait générateur peut être identique. Ce traitement budgétaire différencié présente un risque d'incohérence. Pour autant, l'enjeu financier de cette recommandation apparaissant limité, la Cour estime qu'elle est devenue sans objet, même si une étude du ministère sur ce sujet demeure nécessaire. Elle invite le ministère à la conduire.</p>
--

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).

**Réponse :** « *Les dépenses fiscales de la mission ont été créées en reconnaissance des sacrifices des anciens combattants au titre du droit à réparation pour services rendus à la Nation et compte tenu du faible montant des pensions versées.* ». Le secrétariat général du Gouvernement, responsable du programme 158, a fait part de sa décision de « *se rapprocher de la direction de la législation fiscale (...) afin d'examiner les conditions qui permettraient*

*d'intégrer au programme 158 les dépenses fiscales induites par les dispositifs d'indemnisation. »*

La Cour considère que cette recommandation est en cours de mise en œuvre et la reconduit.

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).

**Réponse :** *« La recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2018. Les dépenses fiscales sont un sujet complexe sur lesquels les ministères et la direction du budget disposent de peu de visibilité. La direction de la législation fiscale est en première ligne sur ce sujet. »*

La Cour considère que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et la reconduit.

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).

**Réponse :** *« La recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2018. Les dépenses fiscales sont un sujet complexe sur lesquels les ministères et la direction du budget disposent de peu de visibilité. La direction de la législation fiscale est en première ligne sur ce sujet. »*

La Cour considère que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et la reconduit.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018**

**Recommandation n° 1 (SGG et SGA) :** revoir l'architecture budgétaire des programmes de la mission dans leur ventilation par action et par sous-action.

**Recommandation n° 2** (SGA) : mettre en place les contrats d'objectifs pour les opérateurs qui en sont dépourvus.

**Recommandation n° 3** (SGA et DB) : 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.

**Recommandation n° 4** (SGG et DB) : 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.

**Recommandation n° 5** (SGG et DB) : 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.

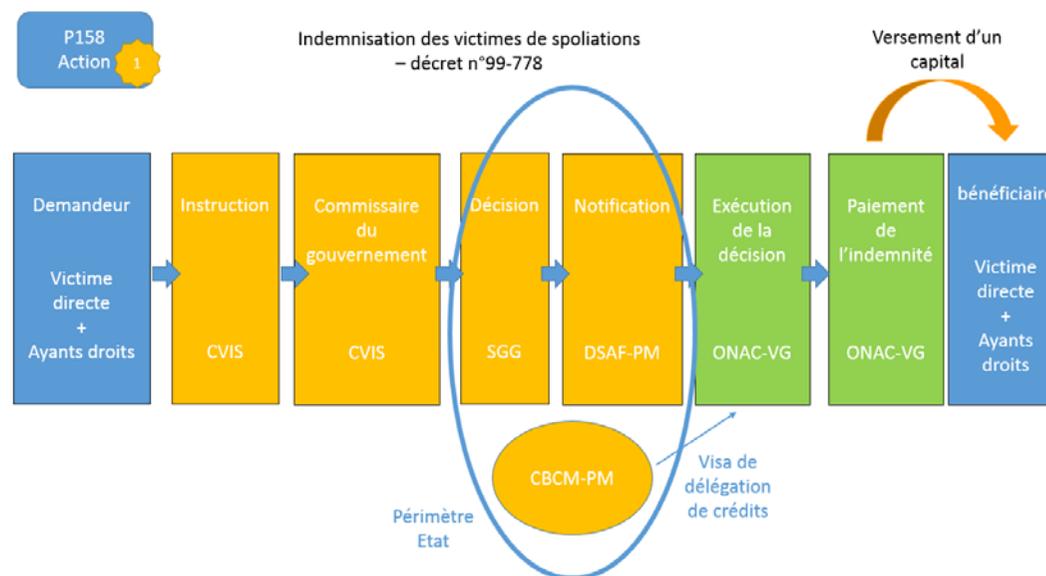
### Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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).	<p><b>Le transfert des crédits relatifs aux PMI – accordées à titre militaire, en l'occurrence – sur le P212 « soutien de la politique de la défense » de la mission Défense, au même titre que les dépenses d'accidents du travail et maladies professionnelles du personnel civil, ne répond pas à l'impératif de reconnaissance et de réparation du monde combattant et des militaires blessés du fait des risques spécifiques à leur statut.</b></p> <p><b>De plus, cela aurait pour conséquence de faire porter par la mission Défense la charge découlant des engagements passés, alors que cette mission a pour objet de décrire l'intensité et l'effort financier de défense résultant des engagements actuels.</b></p>	Devenue sans objet
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).	<p><b>Les dépenses fiscales de la mission ont été créées en reconnaissance des sacrifices des anciens combattants au titre du droit à réparation pour services rendus à la Nation et compte tenu du faible montant des pensions versées.</b></p>	Non mise en œuvre

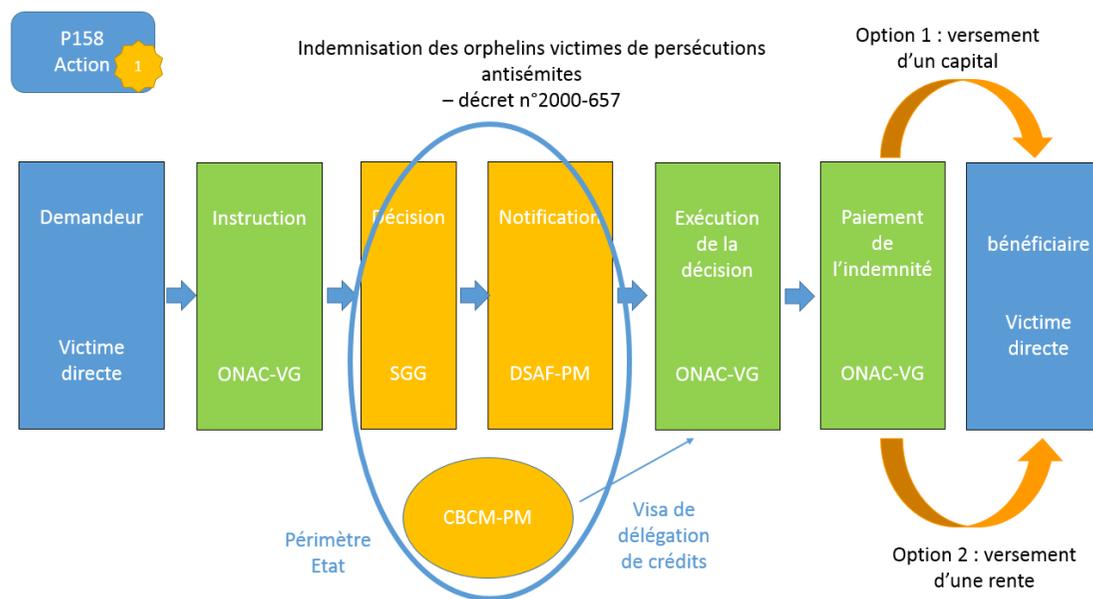
3	Faire figurer à l'appui du programme 158 les dépenses fiscales liées à l'indemnisation des victimes de spoliations et à celle des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie et de persécutions antisémites durant la Seconde Guerre mondiale (SGG et direction du budget - PLF 2019).	<b>La recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2018. Les dépenses fiscales sont un sujet complexe sur lesquels les ministères et la direction du budget disposent de peu de visibilité. La direction de la législation fiscale est en première ligne sur ce sujet. Le secrétariat général du Gouvernement, responsable du programme 158, a fait part de sa décision de « se rapprocher de la direction de la législation fiscale (...) afin d'examiner les conditions qui permettraient d'intégrer au programme 158 les dépenses fiscales induites par les dispositifs d'indemnisation. »</b>	<b>Mise en œuvre en cours</b>
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).	<b>La recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2018. Les dépenses fiscales sont un sujet complexe sur lesquels les ministères et la direction du budget disposent de peu de visibilité. La direction de la législation fiscale est en première ligne sur ce sujet.</b>	<b>Non mise en œuvre</b>

*\* Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

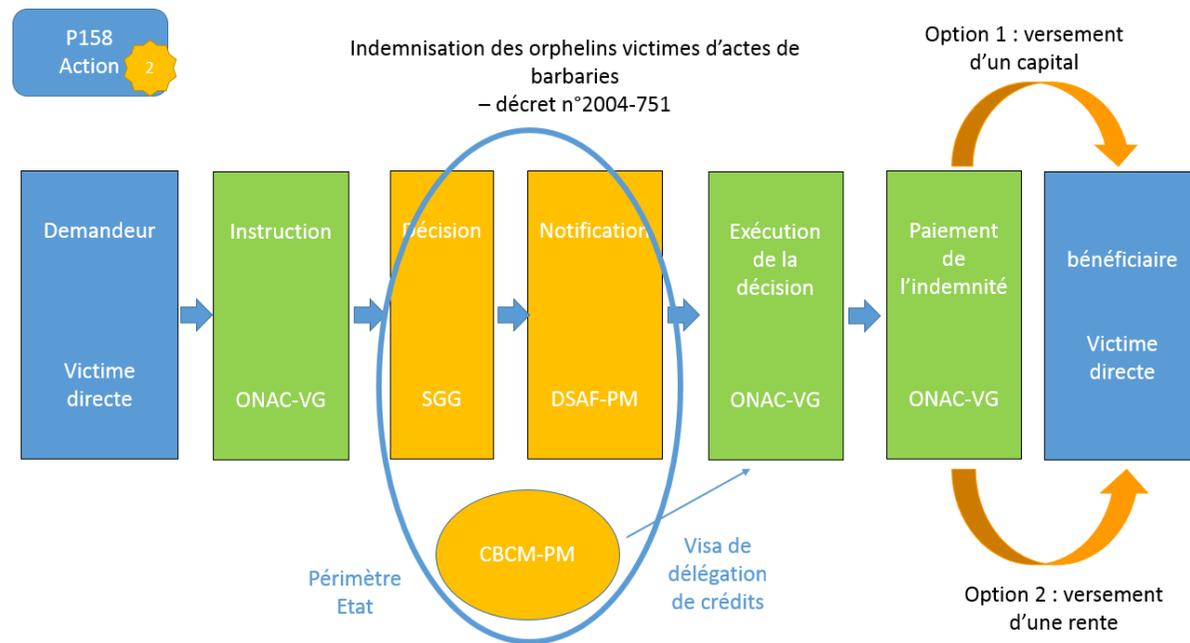
### Annexe n° 1 : Circuits financiers des trois dispositifs d'intervention du programme 158



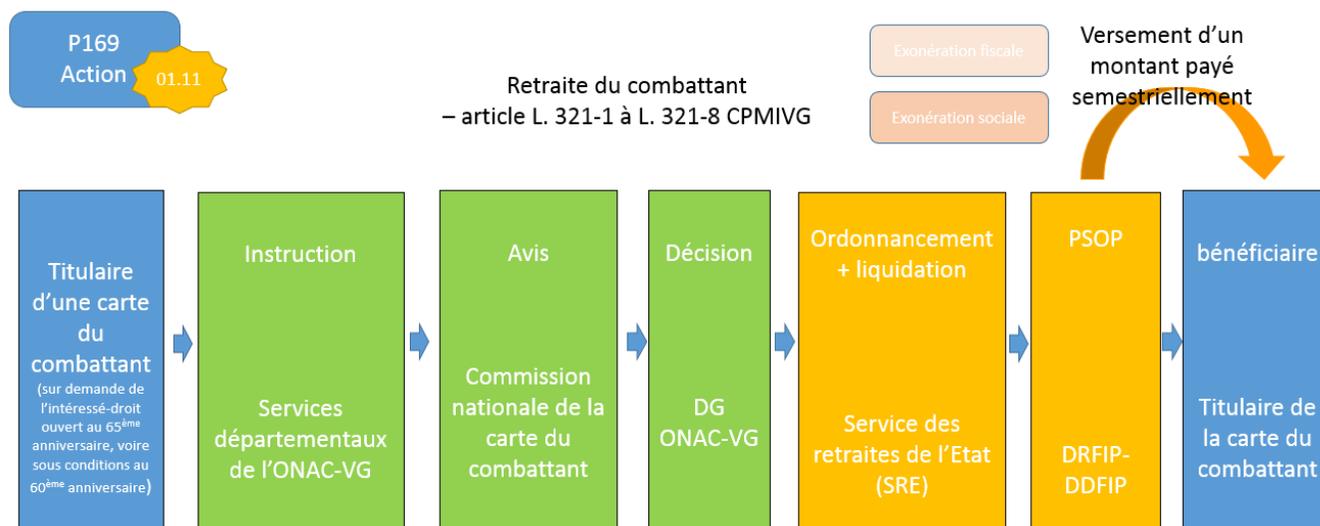
Source : Cour des comptes



Source : Cour des comptes

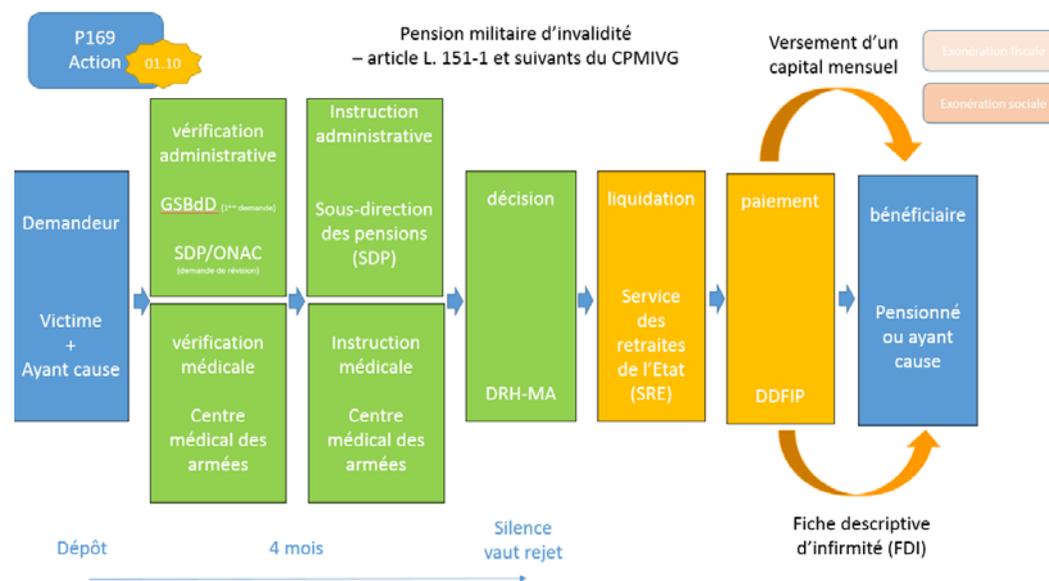


Source : Cour des comptes

**Annexe n° 2 : Le circuit financier de la retraite du combattant**

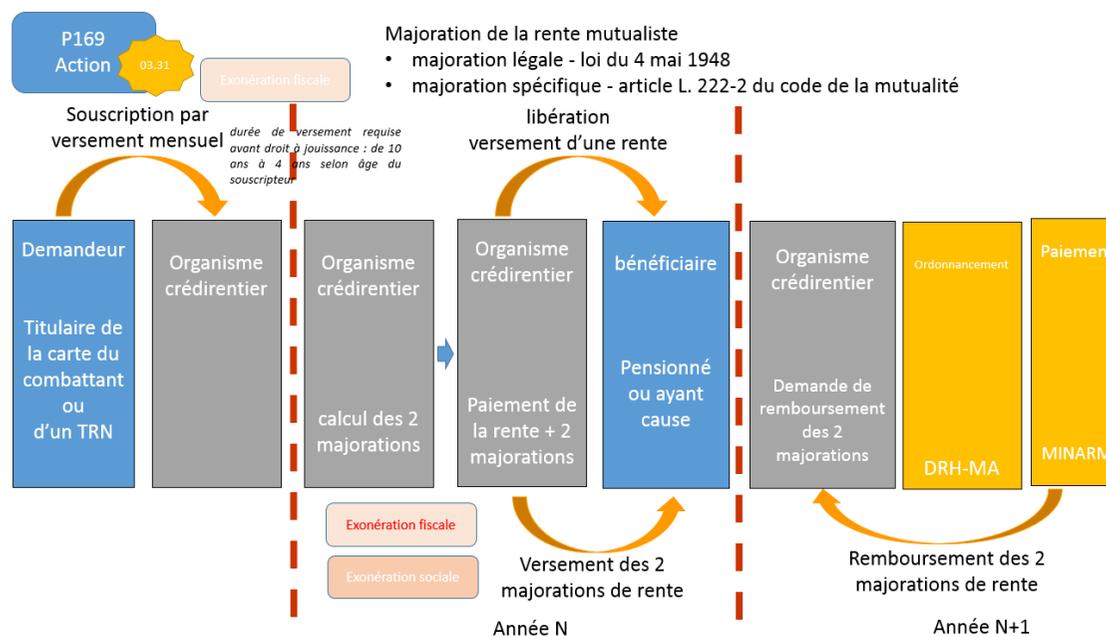
Source : Cour des comptes

### Annexe n° 3 : Le circuit financier de la pension militaire d'invalidité



Source : Cour des comptes

### Annexe n° 4 : Le circuit financier de la majoration de la rente mutualiste



Source : Cour des comptes

**Annexe n° 5 : Les dispositifs de la mission anciens combattants bénéficiant d'une exclusion de l'assiette de contribution sociale généralisée prévue à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale**

Base juridique	Intitulé du dispositif	PROG de rattachement	Imposition de toute nature de rattachement	modalités	bénéficiaire	fait générateur	réversibilité	plafond
Article L. 136-1-2 II.2° du code de la sécurité sociale	PMI	P169	CSG	exclusion de l'assiette	pensionné direct ou réservataire	Militaires et assimilés : infirmités ou décès résultant de blessures ou maladies reçues par suite d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service .Victimes civiles : infirmités ou décès causés par fait de guerre.	Oui sous conditions	non
Article L. 136-1-2 II.2° du code de la sécurité sociale	PMI	P169	CRDS	exclusion de l'assiette	pensionné direct ou réservataire	Militaires et assimilés : infirmités ou décès résultant de blessures ou maladies reçues par suite d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service .Victimes civiles : infirmités ou décès causés par fait de guerre	Oui sous conditions	non
Article L. 136-1-2 II.2° du code de la sécurité sociale	Retraite du combattant	P169	CSG	exclusion de l'assiette	titulaire de la RC	être titulaire de la carte du combattant prévue aux articles L. 311-1 à L. 311-6 du CPMIVG.	non	non
Article L. 136-1-2 II.2° du code de la sécurité sociale	Retraite du combattant	P169	CRDS	exclusion de l'assiette	titulaire de la RC	être titulaire de la carte du combattant prévue aux articles L. 311-1 à L. 311-6 du CPMIVG.	non	non
Article L. 136-1-2 II.3° du code de la sécurité sociale	Rente mutualiste du combattant	P169	CSG	exclusion de l'assiette	souscripteur	être éligible à la souscription d'une rente mutualiste du combattant selon l'article L. 222-2 du code de la mutualité	non	non
Article L. 136-1-2 II.3° du code de la sécurité sociale	Rente mutualiste du combattant	P169	CRDS	exclusion de l'assiette	souscripteur	être éligible à la souscription d'une rente mutualiste du combattant selon l'article L. 222-2 du code de la mutualité	non	non
Article L. 136-1-3 I.11° du code de la sécurité sociale	Allocations de reconnaissance prévue à l'article 6 de la loi n°2005-158 du 23 février 2005	P169	CSG	exclusion de l'assiette	allocataire	Etre titulaire de l'allocation de reconnaissance selon les critères de l'article 6 de la loi n° 2005-158 modifiée et de l'allocation viagère selon les critères de l'article 133 de la LFI 2016	non	non
Article L. 136-1-3 I.12° du code de la sécurité sociale	Allocations de reconnaissance dans les conditions prévues à l'article 133 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	P169	CRDS	exclusion de l'assiette	allocataire	Etre titulaire de l'allocation de reconnaissance selon les critères de l'article 6 de la loi n° 2005-158 modifiée et de l'allocation viagère selon les critères de l'article 133 de la LFI 2016	non	non

Source : Cour des comptes



		de la recommandation en mois														
sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JDC de qualité et pour un coût maîtrisé	P167 1.1	qualité de la prestation offerte par la DSN et par les armées en %	86	87	88	90	87	87	87	69	86,2	87,7	88,5	89,8	87,3	
	P167 1.1	Impact de la JDC sur l'image de la Défense et des armées en %	86	87	88,5	90	87	88	90	73	86,5	88,3	89,2	90,6	92,4	
	P167 1.2	Coût moyen par participant hors soutiens mutualisés (avec pension) en €	< 160	< 160	149	142,5	< 140	< 140	< 140	< 140	343	150	142,5	139,68	135,1	135,53
liquider les dossiers avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité	P169 2.1	Délai moyen de traitement du flux des dossiers de pension militaire	400	350	320	300	330	240	260	260	343	343	358	353	259	260

possibles (DRH-MD)		d'invalidité (en jours)														
Régler les prestations de soins médicaux gratuits avec la meilleure efficacité possible (délégation à la CNMSS)	P169 2.1	Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent	17000	18000	17500	18000	1318	18500	19000	19500	17175	17435	17584	18065	18509	18893
Fournir les prestations de l'ONAC-VG avec la meilleure efficacité possible	P169 3.1	Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent	803	900	900	950	1000	1000	900	900	957	898	1318	1367	1225	880
Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires de l'Institution	P169 4.1	Coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI en €	394	409	401	404	401	414	410	405	416	378	397	418	418	413

nationale des Invalides au meilleur rapport qualité-coût (INI)																				
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Source : Cour des comptes

**Annexe n° 7 : Fiche de synthèse des trois opérateurs de la mission anciens combattants**

Opérateur	ONAC-VG	INI	CNCCL
statut	EPA	EPA	EPA
ODAC	Oui	Non	Oui
décret n°2012-1246 GBCP	Oui	Oui	Oui
Tutelle	Ministère des armées	Ministère des armées	Ministère des armées
COP	2014-2018	2017-2021	Non
SCSP (M€)	57,4	12,1	1,6
Autres ressources d'État (M€)	38,9	12,7	0
Ressources propres (M€)	4	11,4	0,2
niveau de trésorerie au 31 décembre 2018 (M€)	42,4	17,2	0,9
crédits d'intervention	152,8	0	0
plafond ETPT	883	430	14
effectifs hors plafond	18	8	1
effectifs en ETPT	NC	433	15
Masse salariale	54,5	26,0	0,7

Source : Cour des comptes

**Annexe n° 8 : Proposition d'architecture budgétaire  
de la mission anciens combattants**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Critère de ventilation en OS
158 - indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	
01 - indemnisation des victimes de spoliations	
02 - indemnisation des victimes de persécutions antisémites	OS en fonction des modalités de paiement (rente ou capital)
03 - indemnisation des victimes de barbaries	OS en fonction des modalités de paiement (rente ou capital)
167 - liens entre la Nation et son armée	
01 - liens armées - jeunesse	
01.10 - JDC	
01.11 - SMV	
02 - politique de mémoire	
02.20 - 14 juillet	
02.21 - autres manifestations commémorations	
02.22 - actions pédagogiques	
02.23 - projets mémoriels	
02.24 - lieux de mémoire	OS en fonction de la localisation en France ou à l'étranger
02.25 - tourisme de mémoire	
02.26 - subventions pour des organisations	
169 - reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	
01 - pension militaire d'invalidité et droits connexes	
01.10 - pension militaire d'invalidité	
01.11 - soins médicaux gratuits et appareillages	OS en fonction des familles de soins
01.12 - remboursement des prestations de sécurité sociale	OS en fonction des familles de prestations

01.13 - remboursements des réductions de transport accordées aux invalides	
02 - retraite du combattant	OS en fonction de l'indemnité (capital ou rente)
03 - majoration des rentes mutualistes	OS en fonction du fait générateur (carte du combattant ou TRN)
04 - solidarité	
04.40 - fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine	
04.41 - action sociale en faveur du monde combattant	OS en fonction des principales actions
04.42 - subventions aux associations et œuvres diverses	OS en fonction des deux critères de formalisation
04.43 - indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes	OS en fonction des familles de prestation
05 - opérateurs	
05.50 - SCSP ONAC	
05.51 - SCSP INI	
05.52 - SCSP CNCCL	
07 - Actions en faveur des rapatriés	
07.70 - allocation de reconnaissance	OS en fonction des modalités de paiement (rente, capital, combinaison)
07.71 - allocation viagère	
07.72 - frais divers	OS en fonction des familles de prestations

Source : Cour des comptes