



Mission anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

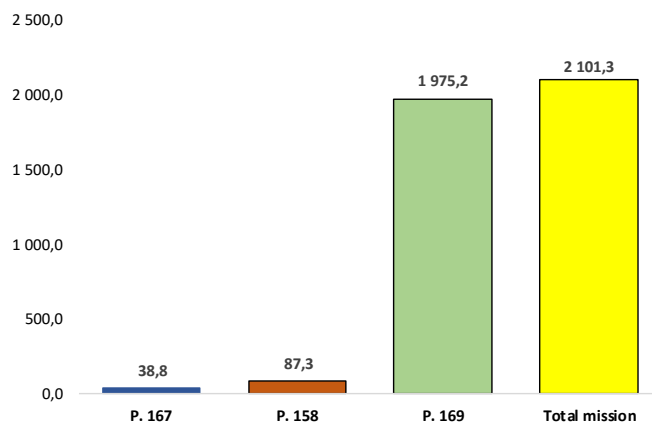
Mission anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Programme 158 – Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale

Programme 167 – Lien entre la Nation et son armée

Programme 169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

Graphique n° 1 : Mission anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation - exécution 2021 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » a connu une gestion normale, malgré quelques tensions sur le programme 169 qui porte les dispositifs d'aides sociales aux anciens combattants.

Si elle ne remet pas en cause la trajectoire pluriannuelle de réduction des dépenses de la mission, cette situation amène à s'interroger sur la validité des hypothèses budgétaires retenues pour déterminer l'évolution des effectifs de bénéficiaires concernés.

Un besoin de financement des droits des allocations des combattants couvert par des crédits complémentaires

Représentant 74 % des crédits de la mission (1,6 Md€)¹, la dette viagère constituée des dépenses de la pension militaire d'invalidité et de la retraite du combattant, s'est avérée moins élastique à la baisse qu'initialement envisagée du fait d'une diminution naturelle des bénéficiaires moins prononcée.

Ce besoin de financement du programme 169 a été couvert par la loi de finances rectificative de décembre 2021, qui a alloué 18,17 M€ au titre d'aléas de gestion, montant largement gagé par des annulations de crédits, permises par des économies de constatations, sur les deux autres programmes.

Pour autant, en fin d'année, la situation du CAS Pensions, dispositif qui reçoit les versements du programme 169 afin d'assurer le paiement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité, est excédentaire de 15,30 M€, ce qui conduit à relativiser les tensions auxquelles le responsable a dû faire face en gestion.

Des moindres dépenses liées à la crise sanitaire

La crise sanitaire a donné lieu à des moindres dépenses de 7,47 M€, portant sur le programme 167. Elles proviennent essentiellement des

¹ Imputés sur le programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, programme prépondérant des trois que compte la mission. Les deux autres sont les programmes n° 158 Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale et n° 167 Lien entre la nation et son armée.

économies en matière d'alimentation et de transport du fait de la suspension des journées défense et citoyenneté puis de leur reprise sous un format adapté. Ces économies ont donné lieu à des annulations de crédits par la loi de finances rectificatives de fin d'année.

Des dépenses fiscales restant à connaître

Aux ressources budgétaires de 2,089 Md€, la mission comprend 0,71 Md€ de dépenses fiscales (en très légère baisse par rapport à 2020), soit 33% des crédits de la loi de finances, dont l'évaluation demeure perfectible ce qui conduit la Cour à réitérer la recommandation formulée à ce sujet. La seconde recommandation formulée en 2020 a bien été prise en compte par le ministère et ne sera donc pas réitérée.

Recommandations

1. 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, DLF et DB²), *(réitérée car restant à mettre en œuvre)*

² Secrétariat général pour l'administration, Direction de la législation fiscale, Direction du budget.

Sommaire

Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire.....	8
I - La programmation initiale	8
II - La gestion des crédits et sa régularité.....	9
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	14
IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	17
V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement.....	18
Chapitre II Points d'attention par programme	20
I - Programme n°158 : Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	20
II - Programme n°167 : Liens entre la Nation et son armée	21
A - Présentation générale.....	21
B - L'évolution des dépenses	22
C - Une politique de JDC adaptée au contexte de la crise sanitaire...	24
III - Programme n°169 : Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.	24
A - Présentation générale de l'exécution	24
B - La situation de la dette viagère et des autres dispositifs sociaux .	25
Chapitre III Moyens consacrés par l'état à la politique des anciens combattants, de la mémoire et des liens avec la nation	28
I - Les dépenses fiscales	28
II - Les opérateurs	30
Annexe	32

Introduction

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (2,089 Md€ en LFI et 2,101 Md€ en exécution) rassemble trois programmes dont le plus important (1,975 Md€), dédié à la reconnaissance et à la réparation en faveur du monde combattant (programme 169, relevant de la ministre des armées), rassemble 94 % des ressources budgétaires.

Les programmes 158 Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, relevant du secrétaire général du gouvernement, et 167 Lien entre la nation et son armée, confié à la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées³, au même titre que le programme 169, représentent respectivement 4,5 % (93,1 M€) et 1,84 % (38,4 M€) des crédits budgétaires. Cette répartition de responsabilité fait de cet ensemble budgétaire une mission interministérielle.

Les ressources de la mission sont essentiellement des moyens d'intervention (96 % des crédits), correspondant à des prestations servies aux ayants droits, dites communément de « guichet ». Du fait de la décroissance naturelle des populations bénéficiaires, ces dépenses diminuent chaque année.

En 2021, les dépenses totales de la mission ont continué de diminuer mais à un rythme légèrement moins soutenu qu'initialement envisagé (2,1 Md€). À titre de comparaison, en 2020, les consommations de crédits étaient de 2,16 Md€.

Pour réaliser ses objectifs, marginalement affectés par la crise sanitaire, la mission fait appel à trois opérateurs, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, l'Institution nationale des Invalides, l'ordre de la Libération (conseil national des communes « Compagnon de la Libération »).

La mission se caractérise aussi par le rattachement de six dispositifs de dépenses fiscales (exonération, déduction voire réduction fiscale et octroi d'une demi-part supplémentaire) dont l'évaluation du montant représenterait 705 M€, ce qui représente, par comparaison, 33,5% des ressources budgétaires.

³ Elle est aussi responsable du programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I -La programmation initiale

En 2021, la loi de finance initiale (LFI) allouait à la mission Anciens combattants, mémoire, liens avec la Nation des crédits pour 2 089 M€, en très légère diminution (-3,3 %) par rapport à ceux ouverts en LFI 2020 (2 160 M€). Cette évolution tendancielle résulte de mesures d'économies (-82.7 M€) liées essentiellement à la diminution tendancielle du nombre de bénéficiaires des dispositifs de réparation en faveur du monde combattant, allocataires d'une pension militaire d'invalidité (-61 M€) et attributaires de la retraite du combattant (-15 M€). Ces mesures sont contrebalancées par une augmentation de 6,6 M€ de crédits dédiés à la politique de mémoire et 0,47 M€ au service militaire volontaire, soit au total 7,1 M€.

Le programme 169 enregistre plusieurs transferts concernant l'ONAC-VG, à la suite de la fermeture de son antenne de Tunis. Les dépenses de support ont été transférées aux programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » (mission « Action extérieure de l'État ») pour respectivement - 7 500 € et -13 548 € (en AE=CP), ainsi qu'un ETPT de l'établissement.

Concernant les mesures nouvelles de ce programme, les dispositions de l'article 221 de la loi de finances initiale n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 pour 2021 ont modifié le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, afin de permettre l'octroi de la majoration de 360 points de pension militaire d'invalidité (PMI) sur la pension de réversion aux conjoints survivants. Cette nouvelle dépense est budgétée à hauteur de 1 M€.

La détermination des plafonds d'autorisations d'engagements et de crédits de paiements prévus par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 a été très marginalement affectée par les conséquences de la crise sanitaire. Certaines hypothèses prises au regard de la crise ne se sont pas réalisées au cours de l'exécution en raison du contexte de 2021 :

- L'absence d'indice tendant à accréditer l'hypothèse d'une surmortalité marquée des bénéficiaires de la dette viagère ;

- Le niveau des crédits destinés à la journée défense et citoyenneté était fondé sur un rattrapage de 2020 et une reprise rapide de ces journées ; dans les faits, ces journées n'ont recommencé sous un format adapté, que le 8 juin 2021 ;
- Enfin, les remboursements à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) des prestations versées à certains grands invalides de guerre avaient été programmés au regard de l'évolution structurellement décroissante de ce poste de dépense. Or l'augmentation des dépenses hospitalières à la suite du Ségur de la Santé et une hausse des hospitalisations, vraisemblablement en lien avec le Covid, n'ont pas pu être prises en compte dans les délais de la construction budgétaire. En effet, le protocole « Ségur de la santé » a été signé le 13 juillet 2020 et les textes d'application n'ont été publiés que fin 2020.

Sous ces réserves, la programmation des crédits des trois programmes de cette mission s'est avérée de bonne qualité et conforme aux résultats de l'exécution.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Présentation générale

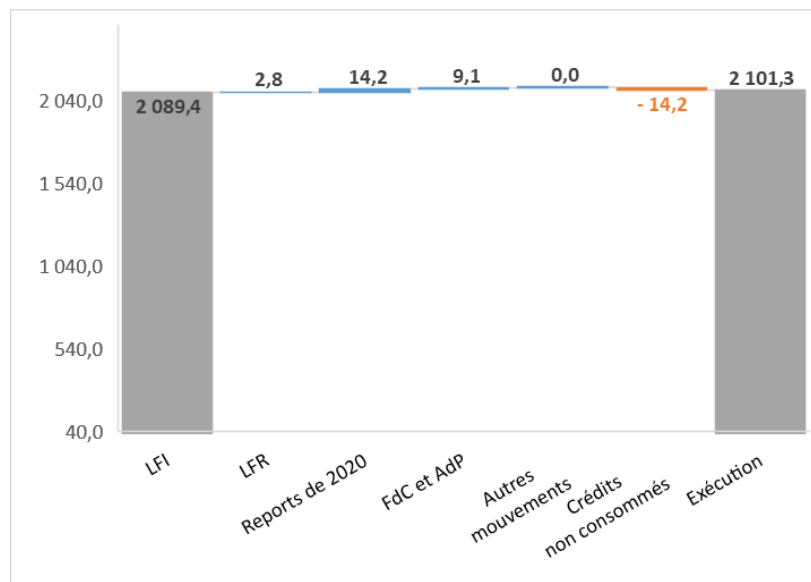
La mission a bénéficié de ressources supplémentaires de 25 M€ d'autorisations d'engagement et de 26 M€ de crédits de paiement portant le total des crédits disponibles pour l'année 2021 à 2 115 M€. Ce montant supplémentaire comprend 14.2 M€ de crédits 2020 reportés⁴ sur l'année 2021, 9.1 M€⁵ de fonds de concours et 2.8 M€ de crédits apporté par la loi de finances rectificatives (il s'agit d'un solde net, la LFR ayant annulé d'autres crédits sur la mission).

⁴ Dont 10.2 M€ imputés sur le programme 158, qui représentent 11% des crédits ouverts en LFI 2020. Ce report a été possible par application d'une dérogation au plafond des 3%. Comme en 2020, ces reports sont destinés à prévenir la survenance de dossiers à fort enjeux en matière d'indemnisations des victimes de spoliations. Par ailleurs, le programme 167 a bénéficié d'un report de 1.4 M€ au titre du fonds de concours « Taxe d'apprentissage et contributions diverses au financement du service militaire volontaire » d'une part, et de 0.9 M€ au titre notamment de la sous-consommations constatée sur les postes « alimentation » et « transports » des appelés participant aux journées de défense citoyenne (JDC). Le programme 169 a bénéficié d'un report de 1.7 M€ pour compléter notamment le financement de la dette viagère.

⁵ Par arrêté du 1^{er} septembre 2021, le fonds de concours « Contribution du fonds social européen au financement du service militaire volontaire » a été ouvert à hauteur de 6.9 M€. 2.1 M€ de crédits ouverts au titre du fonds de concours « Contributions diverses au financement du service militaire volontaire ».

Contrairement à l'exercice précédent, elle n'a pas fait l'objet de redotation en gestion. Les responsables de programme ont su faire face à l'ensemble des contraintes de gestion, notamment les effets d'un niveau moindre de sorties des dispositifs de prestations financés par le programme 169, en mobilisant l'ensemble des marges disponibles et en procédant à un pilotage fin de l'exercice. Dans ce cadre, l'exécution 2021 a conduit à consommer 99,3% des crédits disponibles (exécution : 2 101,3 M€), niveau déjà constaté en 2020.

Graphique n° 2 : De la LFI à l'exécution (CP, en M €)



Source : Cour des comptes

Les ressources supplémentaires en gestion

Cette année, le niveau des fonds de concours est élevé. Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » en est le principal bénéficiaire au titre des « Contributions diverses au financement du service militaire volontaire »⁶ (2,1 M€), des « Contributions du fonds social européen au

⁶ Pour le FdC « Contributions diverses au financement du service militaire volontaire » (code 1-2-00583), un montant total de 2 116 079,74 € a été ouvert en 2021 dont la décomposition est la suivante : 703 800€ ont été ouverts au titre de la convention régionale Grand Est signée en 2020 (arrêté du 19 mai 2021) ; 997 917,50€ ont été ouverts au titre de la convention passée avec la région Grand-Est signée en 2021 (arrêté du 14 septembre 2021) ; 403 080,02€ ouverts dans le cadre de la convention passée avec la région Nouvelle-Aquitaine signée en 2021 (arrêté du 4 octobre) ainsi que de moindres recettes d'un montant de 11 362,24 €.

financement du service militaire volontaire »⁷ (6,8 M€) et dans une moindre mesure des remboursements de la Belgique au titre de l'entretien des sépultures⁸. Ces deux premiers postes prennent un caractère structurel au regard de l'engagement du ministère dans l'attribution de fonds européens.

Les reports de crédits venus abonder la gestion sont plus faibles en raison d'une gestion 2020 qui a laissé peu de marge. Le programme 167 a bénéficié d'un report de crédits budgétaires de 2020 vers 2021 de 0,8 M€ pour les « journées défense citoyenneté » (JDC) et 1,4M€ en CP au titre du fonds de concours « taxe d'apprentissage et contributions diverses au financement du SMV ». De son côté, le programme 169 a bénéficié d'un report de crédits de 2020 vers 2021 de 1,17 M€ en AE et de 1,72 M€ en CP (soit 0,06 % en AE et 0,08 % en CP des crédits 2020), destiné à compléter le financement de la dette viagère en 2021 à hauteur de 1,11 M€ et de permettre le versement de l'intégralité de la dotation en fonds propre de l'INI pour 0,55 M€.

La consommation de crédits

La crise sanitaire a eu des conséquences notables sur le déroulement des journées Défense et citoyenneté (JDC) qui ont pris une forme dématérialisée ou se sont déroulées sur une demi-journée. Les importantes économies induites par cette situation ont conduit notamment à un amendement au PLF 2021 de 0,44 M€ et une annulation de 4,7 M€⁹ en gestion. Le programme 167 Liens entre la Nation et son armée a ainsi pu dégager des crédits libre d'emploi qui ont été redéployés dans le cadre de la LFR, notamment pour permettre de redoter les crédits insuffisants du programme 169 dans le cadre d'une solidarité ministérielle.

De son côté, la gestion du programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant s'est avérée plus tendue que prévu. Le principal aléa rencontré concerne la facture 2021 émise par la CNAM (83,9 M€) au titre des dépenses d'assurance-maladie du régime des grands invalides de guerre, complétée du solde de 2020 (3,94 M€). Les

⁷ En 2021, le FdC « contribution du fonds social européen au financement du service militaire volontaire » (code 1-1-0644) a été ouvert par l'arrêté du 1er septembre 2021. Son montant est de 6 888 001 €. Les bilans intermédiaires de réalisation sont en cours d'instruction par le comité technique de la partie « versante » à savoir le ministère du Travail.

⁸ Concernant le fonds de concours « Remboursement par la Belgique des dépenses d'entretien des sépultures militaires belges en France » (code 1-3-00031), le montant rattaché en 2021 s'élève à 56 131,06€.

⁹ La loi n° 2021-953 du 19 juillet de finances rectificative pour 2021 a annulé 604 537 € (AE=CP) et la loi n° 2021-1549 du 1er décembre de finances rectificative (LFR) pour 2021 a annulé 4 343 131 € en AE 4 728 254 € en CP sur le programme 167.

crédits votés en loi de finances initiale (75,4 M€) étaient ainsi inférieurs de 13,3 M€ au besoin financier. Des tensions sont également apparues sur la dette viagère. Pour faire face à ces derniers besoins financiers, le ministère a mobilisé les ressources du CAS Pensions constitués de crédits laissés sans emploi en fin d'année 2020. Début 2021, le solde des versements du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » au programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » s'élevait ainsi à 4,68 M€, montant qui est venu abonder les ressources budgétaires disponibles

Pour autant, les dépenses exécutées sur le CAS Pensions au 31 décembre 2021 se sont avérées moins importantes que la contribution du programme 169 en 2021, ce qui montre la difficulté de la prévision sur ces dépenses de guichet.

Tableau n° 1 : Situation du CAS Pension « Programme 169 » (M€)

Solde cumulé du CAS Pensions en M€ au titre du P169 au	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Pension militaire d'invalidité	21,05	4,7	-0,68	4,85
Retraite du combattant	11,93	0,73	5,36	10,45
Total P169	32,98	5,43	4,68	15,30

À l'issue de l'année 2021, le service des retraites de l'État (SRE) a déterminé un solde excédentaire de 15,3 M€ qu'il faudra prendre en compte pour le prochain exercice. Le ministère des armées a d'ailleurs indiqué que ce solde pourrait « *réduire le besoin en crédits budgétaires pour la gestion 2022* ».

En complément, la réserve du programme 169 a été levée en totalité pour financer les mesures en faveur des anciens combattants et des invalides (76,3 M€ en AE et 76,5 M€ en CP ont été placés en réserve de précaution en LFI, soit 4 % des montants votés en LFI 2021). La levée de la réserve est effectuée chaque année en raison du caractère obligatoire du paiement des prestations.

Cette situation a également conduit à devoir couvrir l'insuffisance de crédits par un décret de virement depuis le programme 167 excédentaire (0,77M€) puis, dans un second temps, par une ouverture de crédits de 18,17 M€ (AE=CP), au profit du P169, par la LFR du 1er décembre 2021. À cette dernière occasion, la totalité de la réserve du programme 167 a été annulée du fait de la constatation d'une sous-consommation (moindres dépenses dues à la mise en place de journées Défense et citoyenneté en format adapté), pour un montant de 7,47 M€. De son côté, au terme de la

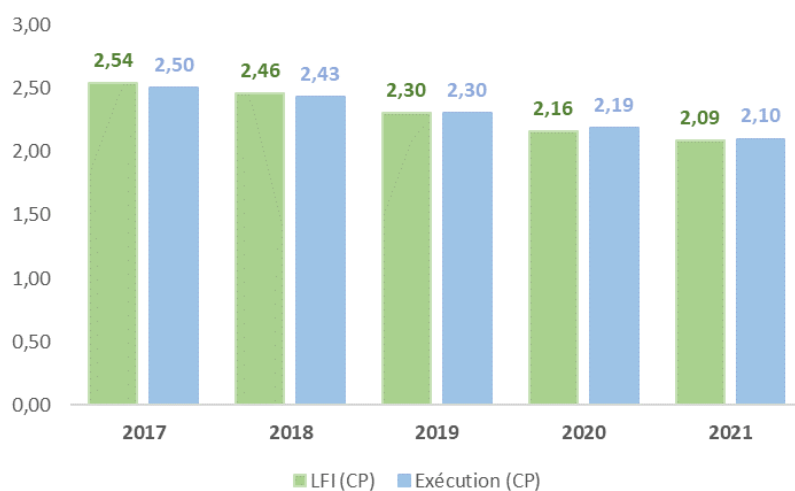
gestion 2021, le programme 158 s'est trouvé dans une situation de sous consommation de crédits estimée à 10,2 M€, ce qui a permis de procéder à une annulation de 10 M€, mesure qui s'est inscrite dans le cadre de l'équilibre général de la LFR. Au prix de ces mesures internes à la mission, qui représentent 17,67 M€ d'annulation pour 18,17 M€ d'ouverture de crédits, la gestion du programme 169 a pu s'achever à l'équilibre.

Crise sanitaire

Les mesures de soutien adoptées en 2021 sont dans la continuité de celles mises en œuvre en 2020 et concerne la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ – 0,114 M€ pour l'achat de matériels sanitaires et 0,1 M€ pour le fonctionnement des sites). À l'instar de l'année 2020, ces coûts ont été compensés par les sous-consommations sur l'alimentation et le transport des jeunes (notamment en raison de la mise en œuvre de la journée défense citoyenneté en ligne ou adaptée).

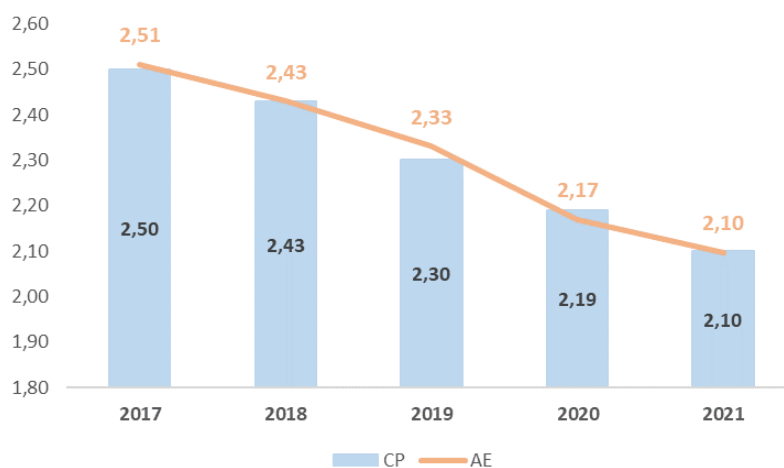
Soutenabilité

À ce stade, aucun risque susceptible de remettre en cause la trajectoire 2018-2022 n'a été identifié. Le développement des journées Défense et Citoyenneté (JDC) au format numérique, ainsi que la reconfiguration des JDC en présentiel sur une demi-journée (au lieu d'une journée entière) en raison de la crise sanitaire, ont conduit à des dépenses d'alimentation et de remboursement de transport inférieures aux prévisions. En revanche, les tensions constatées sur la dette viagère en 2020 puis en 2021 amènent à s'interroger sur la bonne prise en compte des données démographiques dans la prévision de dépenses des différentes allocations servies aux anciens combattants.

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2017-2021 (CP, Md€)

Source : Cour des comptes

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 4 : Exécution 2017-2021 (en Md€)

Source : Cour des comptes

Les crédits de paiement de la mission de 2 101 M€ à la fin de l'exercice 2021 diminuent de 3,8 %¹⁰ par rapport à la consommation observée en 2020 (2 185,8 M€).

La comparaison entre l'exécution des crédits 2020 et 2021 de la mission montre une baisse significative de 84,5 M€, émanant principalement du programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant. Cette diminution d'environ 5 % du programme 169 provient essentiellement des trois dispositifs d'intervention : les pensions militaires d'invalidité (- 61M€ en LFI), la retraite du combattant (-15 M€ en LFI) et la majoration des rentes mutualistes. Elle s'explique principalement par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires, nonobstant des mesures de revalorisation annuelle des pensions et des rentes viagères.

Les crédits consommés en 2020 sur les programmes 158 Indemnisations des victimes des persécutions antisémites diminuent de 1% tandis que le programme 167 voit son périmètre évoluer, ce qui rend toute comparaison délicate. En tout état de cause, la réforme de la prochaine maquette budgétaire amènera ce programme à disparaître. La mission comprendra alors les seuls programmes 169, qui intégrera des mesures du programme 167, et 158.

La diminution relevée sur le programme 158 concerne les trois mécanismes d'indemnisation. Le nombre de demandes pour spoliations de biens est en baisse en dépit d'une tendance à la hausse de dossiers à fort enjeu financier (supérieur à 100 000 €), dont la finalisation nécessite toujours de longs délais. La réduction des indemnisations des orphelins de parents victimes d'actes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie, versées de manière prépondérante en rente viagère, est liée à la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires, quelque peu atténuée par la revalorisation annuelle du montant de la rente (les rentes ont la particularité d'être revalorisées annuellement de 2,5%, de manière forfaitaire). Le nombre de crédirentiers est passé de 10 798 en 2020 à 10 299 en 2021, soit un taux de sortie du dispositif de 5%, avec très peu de nouveaux dossiers.

La mission est constituée à 95,5 % de crédits budgétaires d'intervention (titre 6), concentrés sur les programmes 169 et 158, ratio qui demeure stable depuis plusieurs années. L'an prochain cette proportion variera légèrement avec la suppression du programme 167.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3), deuxième poste de crédits de la mission (4,8 %), augmentent en 2021 pour atteindre 102,32 M€ contre 84 M€ en 2020. Au sein de cet agrégat, les subventions pour charges

¹⁰ Rythme comparable à celui constaté entre 2019 et 2020.

de service public (69,94 M€), versées aux trois opérateurs¹¹ de la mission, demeurent structurellement prépondérantes. Imputées au programme 169 elles représentent 70 % des dépenses de fonctionnement et progressent de 10,2 M€. Pour le solde, l'augmentation relevée en 2021 provient essentiellement de la consommation de ressources extrabudgétaires issues, en 2021, du fonds social européen et retranscrite par l'activité fonds de concours « Contribution du fonds Social européen au financement du SMV », à hauteur de 4,9 M€ et des actions de mémoire.

Les dépenses d'opérations financières prévues par la loi de finances initiales pour 2020 (13,7 M€ en crédits de paiement – CP) concernaient exclusivement, le versement de la dotation en fonds propres (DFP) à l'Institution nationale des Invalides (INI) au titre de la participation financière de l'État au programme de rénovation lourde des infrastructures de l'établissement.

Les crédits consommés inscrits au rapport annuel de performance (RAP) pour 2020 en CP au titre de cette opération se sont élevés à 13,2 M€. La différence de 0,5 M€ entre la DFP et le montant exécuté s'explique par l'application de la réserve de précaution de 4% sur les ressources. Les dépenses d'opérations financières prévues par la loi de finances initiales pour 2021 (3,7 M€ en CP) concernaient également, le seul versement de la DFP à l'INI au titre de la participation de l'État au programme de rénovation des infrastructures de l'établissement. Les crédits mis en réserve pour le Programme 169 ayant été intégralement « levés », l'ensemble des crédits dédiés au versement de la dotation en fonds propres à l'INI a été consommé en 2021.

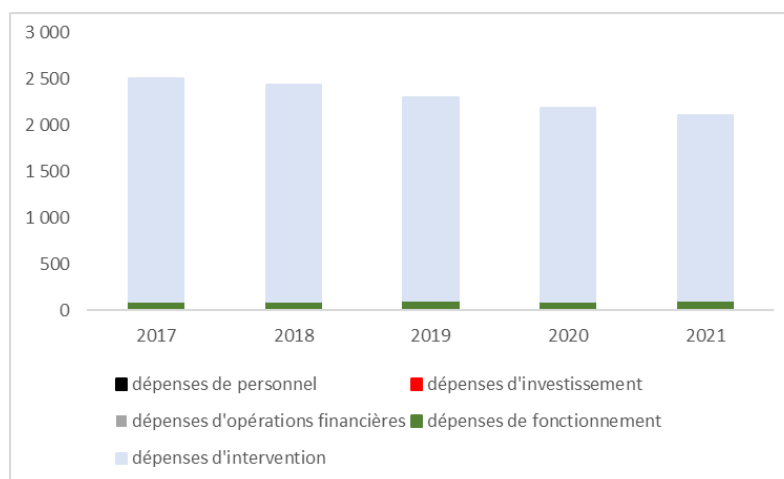
Pour mémoire, le titre 2, qui ne représente que 0,07% des crédits de la mission, concerne la masse salariale des 15 agents de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)¹², imputée sur le programme 158¹³ à hauteur de 1,478 M€.

¹¹ Office national des anciens combattants et victimes de guerre, l'institution nationale des invalides et l'ordre de la Libération - Conseil national des communes « Compagnon de la Libération.

¹² La CIVS est la commission chargée d'instruire le bien fondé des demandes d'indemnisation ou de restitution de biens en vue de les soumettre à la décision du Premier ministre. Placée sous l'autorité du SGG, elle est installée à Paris et elle dispose d'une antenne à Berlin.

¹³ Correspondant à la rémunération de 15 agents en effectif temps plein travaillé (ETPT) pour un plafond d'emploi de 16 ETPT en 2021.

**Graphique n° 5 : Les dépenses 2017-2021 de la mission par titre
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

La trajectoire des crédits de paiements (CP) de la mission est conforme à celle définie par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022¹⁴. Avec une cible d'annuité 2021 fixée par la loi de programmation à 2,089 Md€ et un résultat de gestion à 2,101 Md€, incluant des ressources externes, tels que des fonds de concours ou des reports de crédits, l'exécution 2021 confirme la baisse structurelle des crédits budgétaires liée à la diminution naturelle de la population concernée par les deux plus importants dispositifs d'intervention que sont la pension militaire d'invalidité et la retraite du combattant. Pour le programme 169, cet effet démographique est partiellement compensé par l'augmentation de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité servant à calculer les différentes prestations et de la valeur de la retraite du combattant. Par ailleurs, pour déterminer l'évolution des effectifs de bénéficiaires, l'utilisation des tables démographiques de l'INSEE a pu se montrer inadéquate au regard de la réalité des entrées et des sorties du dispositif. Ce constat soulève la question du besoin d'une meilleure

¹⁴ Cf. Article 15 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

réalisation des prévisions concernant une population atypique en établissant des tables démographiques personnalisées, distinctes de celles qui s'appliquent à l'ensemble de la population française. Si un risque portant sur la correcte réalisation des prévisions budgétaires peut être ainsi déceler, l'expérience a montré qu'il est d'une ampleur limitée et ne remet pas en cause le tendancier des montants budgétaires fixé par la loi de programmation des finances publiques.

Ce phénomène d'anticipation des évolutions démographiques concerne également le programme 158. La loi de finances 2021 a été construite en référence à la loi de finances précédente en intégrant une diminution de 12,7 M€ à périmètre constant, marquant un effort d'ajustement de la dépense publique au plus près du besoin réalisé. L'exercice 2021 a montré une exécution inférieure à la trajectoire prévue pour la période 2018-2022 en raison notamment de la baisse plus importante qu'anticipé du nombre de crédientiers.

Tableau n° 2 : Évolution des plafonds de crédits de paiements par mission en Md€

	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020 constant	Mesures de périmètre et de transfert	PLF courant	Courant 2021	Courant 2022
Crédits budgétaires et taxes affectées (y compris TOCE)	248,1	249,2	256,0	261,3	10,7	272,1	276,5	280,6
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,5	2,4	2,3	2,2	-0,0	2,2	2,0	1,9

Source : Évolution des plafonds de crédits de paiements par mission (budget triennal 2020-2022) - PLF 2020

Au vu des résultats de gestion (dépenses de 2021 s'élevant à 2,101 Md€) et des annuités du tendancier (il avait prévu 2 Md€ 2018 pour l'enveloppe 2021), il n'est pas identifié pour l'exécution 2021 de risque susceptible de remettre en cause la trajectoire budgétaire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

L'impact environnemental des crédits budgétaires de l'État est apprécié, depuis 2020, dans le cadre d'une démarche de cotation réalisée par la direction du budget selon une méthode conçue par une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de

l'environnement et du développement durable. Cette méthode est affinée chaque année. Les résultats de cette cotation sont retranscrits dans un rapport annuel sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances.

Le dernier rapport annexé au projet de loi de finances pour 2022 a identifié 42 Md€ de dépenses ayant un impact favorable, défavorable ou mixte sur l'environnement. Les autres dépenses sont neutralisées parce que leur effet sur l'environnement est peu significatif ou indéterminé ou encore parce qu'en l'état des connaissances, il n'existe pas de moyens de substitution plus verts.

Dans ce rapport gouvernemental, les dépenses de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ont été considérées comme neutres. En effet, pour cette mission, la nature des dépenses et leur faible volume apparaissent comme insusceptibles d'affecter significativement l'environnement.

Dans le cadre des travaux interministériels pilotés par la direction du budget, il n'est pas prévu, pour le moment, d'inclure ces dépenses dans la démarche de cotation environnementale

Chapitre II

Points d'attention par programme

I -Programme n°158 : Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale » a bénéficié de crédits LFI à hauteur de 91,6 M€ en AE et CP, dont 1,48 M€ de crédits de titre 2, pour une exécution de 86,02 M€ en AE et CP (soit 94 %). La différence s'explique par des reports de crédits de 2020 à hauteur de 10 M€, une annulation de 9,9 M€ et un report de dépenses sur 2022 de 5,8 M€. La gestion de ce programme n'a pas soulevé de difficultés et a montré une sous-consommation des crédits, en partie annulés par la LFR.

Tableau n° 3 : Exécution 2021 du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale »

	Montant (M€)
LFI	91,659
Reports de crédits de 2020	10,181
Annulation de crédits (FLR)	-9,963
Report de dépenses sur 2022	-5,850
Exécution	86,026

Ce programme rassemble trois dispositifs d'indemnisation en faveur de victimes ou de leurs ayants cause :

- les victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ;
- les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) ;
- les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004).

L'instruction des dossiers est réalisée par la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), rattachée au programme 158, pour ce qui concerne les dossiers d'indemnisation des spoliations et par le département « Reconnaissance et réparations » de la direction des missions de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) pour ce qui concerne les dossiers d'indemnisation des orphelins. Les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre et le paiement est assuré par l'agent comptable de l'ONAC-VG.

Concernant les bénéficiaires des deux derniers dispositifs cités, ils peuvent bénéficier d'une aide sous la forme d'un capital (27 440,82 € en une fois et par bénéficiaire), soit d'une rente viagère mensuelle (630,46 € en 2021 par bénéficiaire – elle était de 615,08 € en 2020). Le montant des rentes est revalorisé de 2,5 % par an en application des décrets du 24 août 2009. Ce niveau de revalorisation a un caractère forfaitaire et n'est pas rattaché à un quelconque indice ou une évolution des prix. Le nombre de crédirentiers du dispositif est passé de 10 798 en décembre 2020 à 10 324 en novembre 2021. Cette diminution explique la variation de l'exécution de la dépense entre 2020 et 2021. En 2021, les crédits de titre 6 délégués à l'ONAC s'élèvent à 85 562 543 € en AE/CP, contre 86 472 990 € en AE/CP en 2020, soit une baisse de 910 447 € en AE/CP. La sous-consommation des crédits de ces dispositifs par rapport à la LFI est de 4,8 M€. Au total, la LFR procédera à 10 M€ d'annulation.

Pour les spoliations, les montants ne peuvent pas être comparés d'un exercice à l'autre car les dépenses dépendent du nombre de dossiers de demande d'indemnisation et de leurs montants, présentés à la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Au surplus, le nombre de dossiers d'indemnisation à fort enjeu financier, soit supérieurs à 100 000 € par bénéficiaire, tend à croître s'agissant de demandes complexes dont les délais de traitement sont allongés. En 2021, la LFI avait prévu une enveloppe de 6M€ et 5,2 M€ ont été dépensés.

II - Programme n°167 : Liens entre la Nation et son armée

A - Présentation générale

La dotation budgétaire 2021 du programme 167 s'établit à 38,36 M€. Son exécution n'a pas soulevé de difficultés, les dépenses se sont établies à 38,82 M€. Cette année, le programme a bénéficié d'un niveau élevé de fonds de concours européen (9,01 M€ près du quart de la dotation). La loi de

finances rectificative a entraîné l'annulation de 7,47 M€ qui ont permis de faire face aux difficultés de gestion du programme 169.

L'évolution des dépenses

Le programme 167 finance d'une part les politiques publiques destinées à promouvoir et renforcer l'esprit de défense au sein de la société civile et la relation entre la Nation et les forces armées d'une part les actions commémoratives et les lieux de mémoire d'autre part.

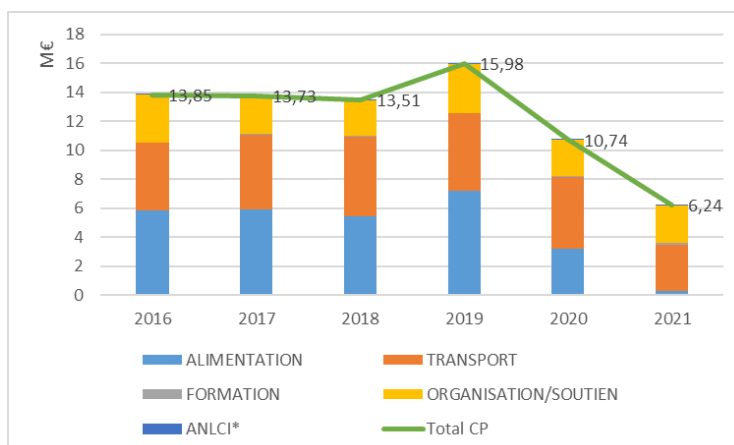
D'un montant de 38.8 M€ dont 61% de fonctionnement (titre 3), le programme 167 représente 1.8% des crédits budgétaires de la mission. Les crédits d'intervention d'environ 15 M€ (titre 6), dédiés aux dépenses de politique de la mémoire et à l'entretien des sépultures de guerre, représentent 39% des dépenses du programme.

L'augmentation de 3 M€ des dépenses de fonctionnement (+ 17% par rapport à 2020) résulte notamment d'une hausse des dépenses dédiées au service militaire volontaire (SMV) de 6,8 M€ d'une part, et d'une diminution de 4,6 M€ des dépenses mobilisées dans le cadre de la journée défense citoyenneté (JDC) d'autre part. À propos du SMV, l'augmentation de 4,9 M€ des dépenses d'alimentation, d'habillement et de soutien courant a notamment été financée par le fonds de concours « Contribution du fonds social européen au financement du SMV¹⁵ ». Quant à la hausse de 1,7 M€ des dépenses de l'activité « cursus professionnel externalisé », elle a été financée par le fonds de concours « Contributions diverses et taxes d'apprentissage finançant le SMV ».

Les moindres dépenses des postes « alimentation » (-2,9 M€) et « transports des jeunes » (-1,8 M€) rattachées à la journée défense citoyenneté s'expliquent par le fait que les modalités d'organisation de la JDC retenues en 2021 ont dispensé le ministère de prendre en charge le déjeuner des jeunes appelés. Dans ce contexte, la dépense budgétaire des journées défense citoyenneté est inférieure à celle de 2020, elle-même peu représentative puisqu'affectée par la crise sanitaire.

¹⁵ La ressource dédiée au fonds de concours fonds social européen a été mise en place en 2021, par voie de rattachement. En 2020, elle n'avait pas fait l'objet de rattachement à ce titre.

Graphique n° 6 : Coûts de la journée défense citoyenne



Source : Ministère des anciens combattants

La catégorie « Organisation/soutien » recouvre les dépenses de service, de déplacements des personnels, de service civique, de transports des intervenants et encadrants, de réalisation et maintenance des matériels techniques, de fonctionnement des sites et réalisation des modules et formulaires.

*ANLCI = Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (subvention)

Ainsi, le coût complet de la JDC est estimé à 104 €¹⁶ pour 2021, inférieur à la valeur cible (140€) retenue dans le PAP 2021.

Les dépenses d'intervention d'environ 15 M€ ont été multipliées par trois par rapport à 2020 en raison notamment d'une hausse significative du budget de la politique de mémoire (+ 6,6 M€), ce qui aboutit à rétablir les montants des années antérieures.

À compter de la loi de finances pour 2022, le programme 167 est intégré au programme 169 « Reconnaissance et réparation du monde combattant en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » qui regroupera les crédits consacrés aux politiques et actions réalisées au profit du monde combattant, de la jeunesse et de la mémoire. Le programme 167 est supprimé. Un report de crédits budgétaires du programme 167 de 2021 vers 2022 de 1,15M€ en faveur du programme 169 est demandé pour faire face au rattrapage des JDC et pour consolider le financement des dépenses du programme 169. Ce report a été obtenu et mis à la disposition du responsable de programme (arrêté du 17 février 2022).

¹⁶ L'estimation du coût complet de la JDC a été réalisée à partir du compte rendu de gestion de septembre 2021 pour chaque programme (P167, P178 et P212).

C - Une politique de JDC adaptée au contexte de la crise sanitaire

Afin d'adapter pour la 2^{ème} année consécutive la JDC au contexte sanitaire, deux formats ont été proposés aux jeunes : du 1^{er} janvier au 31 mai 2021, une JDC en ligne à laquelle a succédé une JDC en présentielle dans un format adapté puisque réduite à une demi-journée. Dans ce contexte, de janvier à octobre 2021 ce sont 776 318 jeunes qui ont été accueillis, soit 82% de la valeur cible actualisée du PAP 2021 (947 575 jeunes).

Par ailleurs, les postes « formation » et « insertion des volontaires stagiaires » du service militaire volontaire ont été peu affectés par la crise sanitaire, en raison de la reprise économique globale et de l'adéquation entre les formations dispensées et les besoins des employeurs. Le nombre de jeunes à recruter a été fixé à 1 200 en 2021, soit 200 volontaires stagiaires supplémentaires par rapport à 2020.

III - Programme n°169 : Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.

A - Présentation générale de l'exécution

Le programme 169 est le support des dispositifs de réparation et de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. 1 957,9 M€ de crédits budgétaires y sont dévolus par la loi de finances initiales (LFI) pour 2021. Ce budget est en diminution régulière en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires des deux principaux dispositifs qu'il finance : la retraite du combattant et la pension militaire d'invalidité. Pour autant, cette réduction semble avoir été trop importante ce qui a conduit le responsable de programme à envisager un complément de crédits en gestion de 18,92 M€ (18,17 M€ ouverts en LFR et 0,77 M€ issus d'un virement depuis le programme 167). Ces crédits supplémentaires ont été en partie gagés par des annulations sur le reste de la mission, pour 17,67 M€ (10,2M€ sur le P158 et 7,47 M€ sur le P167). À titre de comparaison, en 2020, la loi de finances prévoyait 2,04 Md€ pour le programme 169. Les dépenses se sont élevées à 2,07 Md€, nécessitant un abondement de la mission par des crédits supplémentaires à hauteur de 36 M€.

Cette redotation montre que la réduction de crédits inscrite dans la loi de finances (1957,85 M€, en diminution de 79,13 M€) semble avoir été trop importante au regard du résultat de l'exécution (1975,20 M€, en dépassement de 17,35 M€), dont le montant est supérieur à la prévision initiale. Les tensions financières sont apparues sur les dispositifs de la

« dette viagère » ce qui soulève la question de la pertinence d'appliquer à la population des anciens combattants les tables démographiques établies par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La Cour avait en effet demandé au ministère des armées, en 2014 pour la retraite du combattant¹⁷ et en 2018 pour la pension militaire d'invalidité et des victimes de guerre¹⁸, d'engager l'étude d'un suivi statistique permettant de mettre en évidence les caractéristiques de la population bénéficiaires de ces deux dispositifs. L'écart entre la prévision et l'exécution de la dépense, relevé pour l'exercice 2021, en souligne de nouveau toute la nécessité.

Tableau n° 4 : Exécution 2021 du programme 169

	Montant (M€)
LFI	1957,90
Report de crédits de 2020	1,72
Ouverture de crédits (LFR)	18,92
Report de dépenses sur 2022	-3,33
Exécution	1975,21

Pour procéder au paiement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité, le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » verse des crédits au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, géré par le service des retraites de l'État (SRE). Celui-ci se charge ensuite de servir les pensions aux bénéficiaires. En fin d'année 2021, le solde disponible, au titre de ces dispositifs, sur le programme 743 de ce CAS s'élève à 15,30 M€, qui sera reporté sur 2022. Ce montant est comparable aux crédits supplémentaires obtenus par le programme 169 en gestion (18,92 M€, dont 17,17 M€ d'ouverture de crédits dans le cadre du schéma de fin de gestion), ce qui amène à s'interroger sur le niveau réel des tensions budgétaires subies.

B - La situation de la dette viagère et des autres dispositifs sociaux

Les principaux dispositifs financés par le programme 169 sont les suivants :

- la dette viagère, qui recouvre les pensions militaire d'invalidité et la retraite du combattant. Cette action porte plus de 80 % des crédits d'intervention du programme avec 1 495,7 M€ en LFI 2021 ;

¹⁷ Rapport 70166 du 30 juin 2014.

¹⁸ Rapport S2018-1182 du 18 juin 2018.

- la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité, qui comprend les soins médicaux gratuits, l'appareillage des mutilés mais aussi les prestations de sécurité sociale des invalides (117,2 M€ en LFI 2021) ;

- le volet relatif à la solidarité, qui finance les rentes mutualistes du combattant, les subventions de charges pour service public de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) et de l'Institution nationale des Invalides, l'action sociale de l'ONAC-VG ainsi que les subventions aux associations. Cette action porte 320,2 M€ de crédits budgétaires en 2021 ;

- les actions en faveur des anciens membres des formations supplétives : 24,8 M€ en 2021.

Le tableau ci-dessous retrace les montants de la LFI 2021 des programmes 167 et 169 ainsi que la consommation des crédits budgétaires au 31 décembre 2021.

Tableau n° 5 : Consommation des crédits du P169 par action (en €)

	LFI 2021		Consommation au 31/12/2021	
	AE	CP	AE	CP
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1 954 150 913	1 957 850 913	1 971 493 108	1 975 197 616
01 - Administration de la dette viagère	1 495 669 868	1 495 669 868	1 500 940 239	1 500 940 239
02 - Gestion des droits PMI	117 200 000	117 200 000	127 994 856	127 999 364,5
03 - Solidarité	316 500 077	320 200 077	317 777 045	321 477 045
07 - Action en faveur des rapatriés	24 780 968	24 780 968	24 780 968	24 780 968
167 - Liens entre la Nation et son armée	38 479 926	38 358 956	38 953 578	38 823 069
01 - Lien armées-jeunesse	20 929 926	20 808 956	17 572 280	17 364 684
02 - Politique de mémoire	17 550 000	17 550 000	21 381 298	21 458 385

La LFI 2022 apporte des changements de forme et des mesures nouvelles à la mission portant sur le programme 169. Ainsi la maquette budgétaire de la mission évolue en supprimant le programme 167 « liens entre la Nation et son armée » qui est pour partie intégré au sein du P169. Ce dernier regroupera désormais les crédits consacrés aux politiques et actions réalisées au profit du monde combattant, de la jeunesse et de la mémoire. La mission se limitera aux seuls programmes 169 et 158, ce qui continue de lui donner un caractère interministériel.

Par ailleurs, au titre des mesures nouvelles, la LFI 2022 renforcera les droits financiers des anciens combattants. Ainsi, la valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI), qui détermine également le montant de la retraite du combattant et du plafond majorable des rentes mutualistes, sera porté à 15,05 € (contre 14,70 € au 1er janvier 2021). En complément, le budget des aides versées au bénéfice des harkis et des rapatriés augmentera pour passer à 68,5 M€, afin de permettre :

- le doublement au 1er janvier 2022 des allocations reconnaissance et viagère pour (18,5 M€) ;
- la suppression de la forclusion des demandes d'allocation viagère opposable au conjoint survivant et l'ouverture aux bénéfices des arrérages de l'allocation afférents à l'année de la demande et aux quatre années antérieures (+3,7 M€) ;
- l'ouverture de l'allocation aux veuves résidant dans l'Union Européenne (UE) (+0,3 M€) ;
- le financement du droit à réparation prévu par le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et réparation des préjudices subis par les harkis, par les autres personnes rapatriées d'Algérie¹⁹ (+46,0 M€).

¹⁹ Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 15 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français.

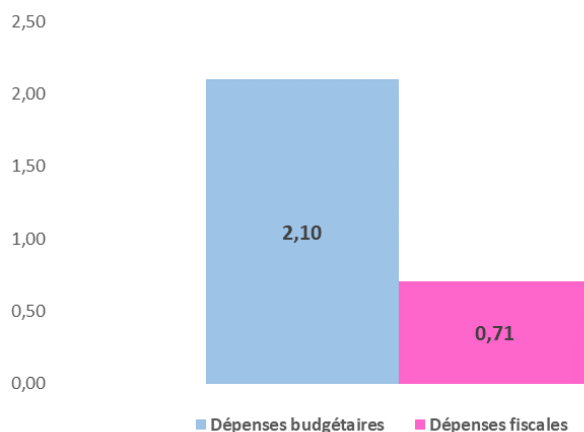
Chapitre III

Moyens consacrés par l'état à la politique des anciens combattants, de la mémoire et des liens avec la nation

I -Les dépenses fiscales

A l'instar du budget 2020, les dépenses fiscales représentent 33% du budget 2021 de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation et s'élèvent à 0,710 Md€, en très légère baisse par rapport à 2020.

Graphique n° 7 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (en Md€)



Source : Cour des comptes

Les dépenses fiscales concernent exclusivement le programme 169, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau n° 6 : Les six dépenses fiscales rattachées à la mission
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation**

Dépense fiscale		Prévision 2021 (M€)	Bénéficiaires (ménages)	Échéance	Catégorie	Fiabilité du réalisé	Méthode de chiffage
Numéro	Libellé législatif						
100101	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	34	155 695	Non bornée	Impôt sur le revenu (déductions)	Bonne	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales
110103	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant et, à compter de 2021, pour les veuves de plus de 74 ans des personnes ayant bénéficié de la retraite du combattant	540	884 707	Non bornée	Impôt sur le revenu (demi-parts suppl.)	Très bonne	Simulation
120126	Exonération des pensions servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que de certaines allocations servies aux anciens harkis et assimilés ou à leurs ayant droits	150	1 493 520	Non bornée	Impôt sur le revenu (exonérations spécifiques)	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales
120143	Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit	1	96	Non bornée	Impôt sur le revenu (exonérations spécifiques)	Bonne	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales
520108	Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	nc	Non déterminé	Non bornée	Mutations à titre gratuit (exonérations)		
520302	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.)	e	Non déterminé	Non bornée	Réductions de droits	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales

Source : Tome II Les dépenses fiscales, annexe au projet de loi de finances pour 2021, évaluations des voies et moyens.

À compter de 2022, la dépense fiscale n°120143 relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français est rattachée au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » placée sous le contrôle du Premier ministre. Il y a donc lieu de considérer la mise en œuvre la recommandation formulée dans la NEB 2016 et réitérée lors des campagnes suivantes : 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.

À contrario, la recommandation 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 » formulée par la Cour des

comptes lors de la campagne NEB 2017 et réitérée depuis, n'a pas été mise en œuvre aux motifs que l'appréciation de ces dépenses fiscales relèverait d'une prérogative exclusive du ministère de l'économie d'une part, et que ces mesures n'ont jamais été remises en cause par le Gouvernement d'autre part. Ces justifications ont été réitérées cette année. Le ministère aurait donc intérêt à intégrer ces mesures dans l'ordre du jour des conférences fiscales qu'il sollicitera. De son côté, la direction du Budget, « renouvelle son accord avec cette recommandation » et s'engage à veiller à ce qu'elle soit mise en œuvre.

Recommandation n° 1 (SGA, DLF, 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 réitérée)

II - Les opérateurs

La mise en œuvre des dispositifs de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation s'appuient sur trois établissements publics : l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des invalides (INI) et, dans une moindre mesure, le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL). Ils sont rattachés au programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, dont ils perçoivent la subvention pour charges de service public (SCSP).

Tableau n° 7 : Ressources et dépenses des opérateurs (données budgétaires, en M€)

2021	ONAC-VG	INI	CNCCL
Ressources	119,3	44.5	1.9
Dont subvention pour charges de service public (SCSP)	55.9	12.3	1.7
Dépenses	122,5	41.4	1.8
Dont personnel (titre 2)	49,9	27.9	0.9

Source : Ministère des armées

En 2021, le montant total des subventions pour charges de service public qui s'élève à 69.9 M€, est en hausse de 18% par rapport à 2020

(+10,9 M€). Cette évolution correspond à l'augmentation du montant de la subvention versée à l'ONAC-VG : + 7,4 M€ suite à la diminution, en 2020, du financement par le programme 169 compensée par un prélèvement sur la trésorerie de l'opérateur à hauteur de 9,9 M€ ; + 2,5 M€ de crédits supplémentaires dédiés à l'entretien courant des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, antérieurement financé sur le programme 167 – OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire ».

Le montant de la subvention versée à l'ONAC-VG s'inscrit dans la trajectoire financière définie dans le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement qui précise qu'en 2025, la SCSP sera de 52.9 M€.

Par ailleurs, en 2021, afin de contribuer au dispositif d'aide financière de solidarité à destination d'anciens harkis, moghaznis et personnels de différentes formations supplétives, la trésorerie de l'ONAC-VG a été mobilisée à hauteur de 2.9 M€, sans cependant affecter son importance puisque son niveau a augmenté de 30% par rapport à celui de 2020.

**Tableau n° 8 : ONAC-VG – Évolution, de 2019 à 2021,
des principaux agrégats financiers (en M€)**

	2019	2020	2021
Compte de résultat			
Produits	98.2	101.2	123.5
Charges	102.4	118.8	120.3
Résultat de l'exercice	-4.2	-17.6	3.2
Éléments bilanciels			
Fonds de roulement	36.3	18.3	22.1
Besoin en fonds de roulement	-5.0	-1.0	-3.0
Trésorerie	41.3	19.3	25.1
Prélèvement sur trésorerie	2.9	22.0	
Abondement sur trésorerie			5.8

Source : ministère des armées. Pour 2019 et 2020, les données proviennent du compte financier de l'ONAC-VG. Les données 2021 sont issues du compte financier 2021 qui sera soumis au conseil d'administration le 10 mars 2022

Entre 2019 et 2021, le fonds de roulement de l'ONAC-VG a diminué de 39 % provoquant une baisse du même ordre de la trésorerie. L'ONAC-VG présentant originellement un niveau de trésorerie très élevé, la tutelle de l'établissement a souhaité le diminuer progressivement. En 2020, c'est une réduction du montant de la subvention qui a permis de consommer une partie de la trésorerie, la ramenant à un niveau suffisant pour assurer le fonctionnement de l'établissement. Les déficits affichés par l'ONAC-VG (-4.2 M€ en 2019 et -17.6 M€ en 2020) ont été absorbés par le niveau de sa trésorerie.

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(SGA, DLF 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. (réitérée car restant à mettre en œuvre)	Les dépenses fiscales s'inscrivent dans le cadre des mesures de reconnaissance mentionnées à l'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre 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. ». Elles matérialisent le droit à réparation pour services rendus à la Nation et procèdent de dispositions législatives votées par le Parlement. 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 complètent les mesures budgétaires octroyées par l'État. Apprécier l'impact de dépenses fiscales nécessite de disposer de l'ensemble des données économiques, financières et fiscales de chaque bénéficiaire. Il s'agit d'une prérogative exclusive du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Enfin, ces mesures de reconnaissance n'ont jamais été remises en cause par le Parlement ou le Gouvernement. Les services du Premier ministre, pour les exonérations fiscales concernant les dispositifs du programme 158, s'associent pleinement aux remarques émises par le ministère des armées tendant à considérer que celles-ci participent de la reconnaissance du sacrifice des victimes des actes antisémites ou des actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale. Elles viennent à ce titre compléter les mesures d'indemnisation décidées et octroyées sur le budget de l'État.	non mise en œuvre	non mise en œuvre

2	(SGA, SGG5, DLF 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. (réitérée dans l'attente d'une mise en œuvre annoncée pour l'exercice 2022).	À compter de 2022, il a été procédé au rattachement de la dépense fiscale n°120143 - Exonération 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) et non plus au programme 169 de la mission anciens combattants. S'agissant de la dépense fiscale n° 120143 relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français, son coût est communiqué et rendu public chaque année dans le tome II des Voies et moyens annexé au PLF. Son rattachement initial au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant de la mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation est à rapprocher de la genèse de cette politique publique et du lien important de cette indemnisation (et de l'exonération fiscale qui lui est attachée) avec le ministère des armées. La loi Morin a en effet confié au comité d'indemnisation des essais nucléaires (CIVEN), le soin d'instruire les demandes et l'a placé sous l'autorité du ministre des armées, jusqu'en 2013. La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 change le statut du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) et en fait une autorité administrative indépendante rattachée aux services du Premier ministre. Le rattachement de cette dépense fiscale à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » a été accepté par la Direction du budget. Cette dépense figure au programme 129 de la mission Direction de l'action du gouvernement dans le PAP 2022.	La recommandation a été mise en œuvre (cf. annexe au projet de loi de finances pour 2022, tome II - Évaluations des voies et moyens, dépenses fiscales)	Mise en œuvre
---	--	---	---	---------------

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