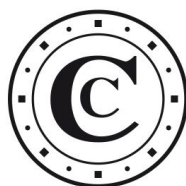


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Anciens combattants, mémoire et
liens avec la Nation »

Avril 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	11
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	11
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ.....	13
A - Présentation générale	13
B - Les ressources supplémentaires en gestion	15
C - Des crédits annulés en loi de finances rectificative ou non reportés en gestion 2023	15
D - Soutenabilité	16
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES.....	17
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	19
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	20
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	21
I - PROGRAMME N°158 : INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	21
II - PROGRAMME N°169 : RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	22
A - Les conséquences sur l'organisation financière du P169 du transfert du P167.....	22
B - Présentation générale de l'exécution.....	23
C - La situation de la dette viagère et des autres dispositifs sociaux.....	24
D - La situation de la JDC, du SMV et de la politique mémorielle.....	25
E - Les changements de forme et les mesures nouvelles introduites par la LFI 2023.....	27
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DES ANCIENS COMBATTANTS, DE LA MÉMOIRE ET DES LIENS AVEC LA NATION	29
I - LES DÉPENSES FISCALES	29
II - LES OPÉRATEURS	31
ANNEXES.....	33
ANNEXE N° 1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2020.....	34

Synthèse

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est désormais imputée sur deux programmes : le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » et le programme 169 renommé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » qui intègre désormais les actions, les missions et les objectifs qui relevaient précédemment du programme 167.

Le programme 169 porte les dispositifs d'aides sociales aux anciens combattants et les politiques concourant à la diffusion de l'esprit de défense au sein de la Nation et concentre 95,5 % des crédits de la mission. Les autres crédits relèvent du programme 158.

La mission a connu une gestion normale bien que lui ait été confié le dispositif de droit à réparation introduit par la loi du 23 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.

Un besoin de financement des aléas de gestion couvert par des moindres dépenses liées à la baisse des effectifs bénéficiaires des aides sociales aux anciens combattants

Les aléas de gestion ont été évalués à 16,5 M€. Le principal aléa a porté sur le dispositif de soutien aux enfants de harkis, pour lequel un nombre de demandes supérieur aux prévisions a été observé. Cela s'explique par la conjonction de l'approche de la date de forclusion fixée au 31 décembre 2022 et par la communication gouvernementale lors de la mise en œuvre du droit à réparation. Il a été couvert par les moindres dépenses (36,3 M€) constatées sur les postes : pensions militaires d'invalidité, rentes mutualistes et retraite du combattant, en raison de la baisse continue des effectifs bénéficiaires des aides sociales. Au final, ces moindres dépenses ont conduit à une annulation de 19,8 M€ en AE et CP par la loi de finances rectificative.

Par ailleurs, au 31 décembre 2022, le solde cumulé des crédits du programme 169 versés au programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions », programme dit « miroir » (à chacune de ses actions correspond une dépense située dans un programme ministériel du budget général, appelé « programme support ») du CAS Pensions afin d'assurer le paiement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité, est excédentaire à hauteur de 17,5 M€.

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.

Des dépenses fiscales onéreuses qui ne font l'objet d'aucune évaluation

En sus des ressources budgétaires de 2,084 Md€, la mission comprend 0,65 Md€ de dépenses fiscales (en très légère baisse par rapport à 2021), soit 31 % des crédits de la mission en loi de finances. Tout en considérant qu'au regard de leurs coûts, l'évaluation régulière de ces dispositifs est justifiée, la Cour ne renouvelle sa recommandation réitérée à cet effet depuis 2017.

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation en 2022.

Introduction

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (2,085 Md€ en LFI et 2,070 Md€ en exécution) rassemble désormais deux programmes dont le plus important, le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » concerne 96% des ressources budgétaires de la mission (1,986 Md€).

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le programme 169 regroupe les crédits consacrés aux actions et interventions réalisées au profit du monde combattant dans le cadre de la réparation et de la reconnaissance de la Nation à leur égard d'une part, et aux politiques concourant à la diffusion de l'esprit de défense au sein de la Nation d'autre part. Ces dernières étaient retracées jusqu'en 2021 au programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ». Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » est confié au secrétaire général pour l'administration du ministère des armées.

Le programme 158 « Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » représente 4,1 % des crédits budgétaires (84,8 M€) de la mission et relève du secrétaire général du gouvernement. Cette répartition des responsabilités fait de cet ensemble budgétaire une mission interministérielle.

Les ressources de la mission sont essentiellement des moyens d'intervention (94 % 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 2022, les dépenses totales de la mission (2,07 Md€) ont continué de diminuer mais à un rythme légèrement moins soutenu en raison notamment des crédits qui lui ont été alloués au titre du nouveau dispositif de droit à réparation introduit par la loi n° 2022-229 du 23 février 2022¹. À titre de comparaison, en 2021, les consommations de crédits étaient de 2,1 Md€.

Pour réaliser ses objectifs, la mission fait appel à trois opérateurs, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des invalides (INI) et l'ordre de la Libération (conseil national des communes « Compagnon de la Libération »).

La mission se caractérise aussi par le rattachement de cinq dispositifs de dépenses fiscales (exonération, déduction voire réduction fiscale et octroi d'une demi-part supplémentaire) dont le montant est évalué à 650 M€, ce qui représente, par comparaison, 31 % des ressources budgétaires.

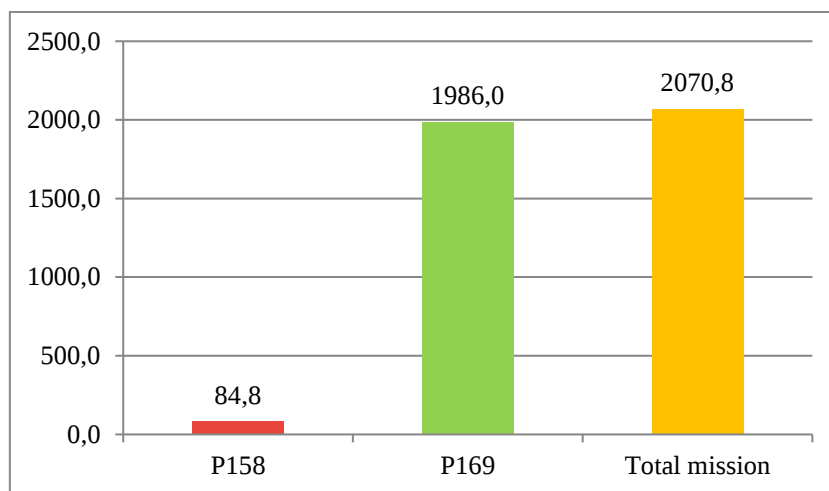
¹ Loi n°2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français.

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 169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

**Graphique n° 1 : mission anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation -
exécution 2022 (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

En 2022, la loi de finance initiale (LFI) allouait 2 084,7 M€, à la mission « Anciens combattants, mémoire, liens avec la Nation », montant quasi stable (-0,2 %) par rapport à ceux ouverts en LFI 2021 (2 089 M€). Cette évolution tendancielle moins marquée en 2022 que les années précédentes, résulte à la fois de moindres dépenses (-106 M€) liées essentiellement à la diminution tendancielle du nombre de bénéficiaires des dispositifs de réparation en faveur du monde combattant et de l'importance des mesures nouvelles en LFI 2022 (+101 M€).

Ainsi, les dépenses de guichet sont globalement en baisse de 59 M€, dont -42 M€ pour les allocataires d'une pension militaire d'invalidité et -41 M€ pour les attributaires de la retraite du combattant mais contrebalancées par une augmentation de presque 12 M€ de l'allocation de reconnaissance et 11 M€ de l'allocation viagère. Les dépenses discrétionnaires augmentent de 47 M€ pour atteindre 79 M€.

Le programme 169 a fait l'objet d'un changement de périmètre en intégrant les actions, indicateurs et objectifs du programme 167, supprimé le 1^{er} janvier 2022. Il est renommé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et lien avec la Nation »².

Plusieurs mesures nouvelles prévues par la LFI affectent le programme 169 en 2022 :

- la revalorisation exceptionnelle du point de pension militaire d'invalidité (PMI) au 1^{er} janvier 2022 pour un coût estimé à 32,8 M€ ;
- la revalorisation du montant des allocations reconnaissance et viagère bénéficiant aux harkis et à leurs conjoints, mesure estimée à 18,5 M€ ;
- le financement des mesures de la loi du 23 février 2022 à hauteur de 50 M€.

La programmation 2022 a été très peu affectée par la crise sanitaire. Les crédits de la journée défense citoyenneté (JDC) ont été calculés à partir de l'hypothèse d'une JDC au format classique (journée complète sur l'ensemble de l'année 2022). Les dépenses d'appareillage des mutilés ont vu leur dotation progresser de 0,7 M€ pour couvrir les dépenses non effectuées pendant la crise COVID.

² Les conséquences sur l'organisation financière du transfert entrant du P167 au P169 sont traitées dans le point 2.2.

Les mesures de lutte contre l'inflation ont eu des conséquences limitées essentiellement à la hausse du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022 qui a affecté les dépenses de personnel des opérateurs de la mission.

Tableau n° 1 : évolution des prévisions de dépenses de la mission en LFI (en €)

	LFI 2021	LFI 2022	Evol. LFI 2021 / LFI 2022
Dépenses de guichet P158	91 163 642	90 794 303	-0,4%
Indemnisation des victimes de spoliation	6 000 000	6 000 000	0%
Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites	34 091 258	33 932 129	-0,5%
Indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie	51 072 384	50 862 174	-0,4%
Dépenses de guichet P169	1 847 900 836	1 834 349 936	-0,7%
Pensions militaires d'invalidité	850 859 868	808 549 719	-5,0%
Retraite du combattant	644 810 000	604 094 870	-6,3%
Soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés	25 200 000	23 591 496	-6,4%
Accident ou affections présumées imputable au service	9 200 000	9 000 000	-2,2%
Expertises médicales	1 000 000	1 000 000	
Remboursement frais SNCF	1 300 000	1 386 641	6,7%
Remboursement prestations sécurité sociale	75 400 000	76 506 352	3,7%
Rentes mutualistes	221 200 000	222 535 794	11,4%
Allocation de reconnaissance	14 000 000	25 873 335	84,8 %
Allocation viagère	4 880 968	15 825 623	224,2 %
Indemnités pécules et frais de voyage	50 000	50 000	
Droit à réparation		45 936 106	100 %
Dépenses discrétionnaires (P169)	42 790 000	44 440 000	3,9 %
Dont actions sociales de l'ONAC-VG	25 000 000	25 000 000	0%
Dont aides et mesures en faveur des rapatriés	5 900 000	7 500 000	27,1%
Dont dépenses mémoire	2 500 000	2 400 000	-4,0%
Dont sépultures de guerre et lieux de mémoire	9 050 000	9 200 000	1,7%
SCSP	69 940 077	71 055 059	1,59%
Total de la mission	2 089 348 081	2 084 727 494	- 0,22%

Source : Cour des comptes

II - La gestion des crédits et sa régularité

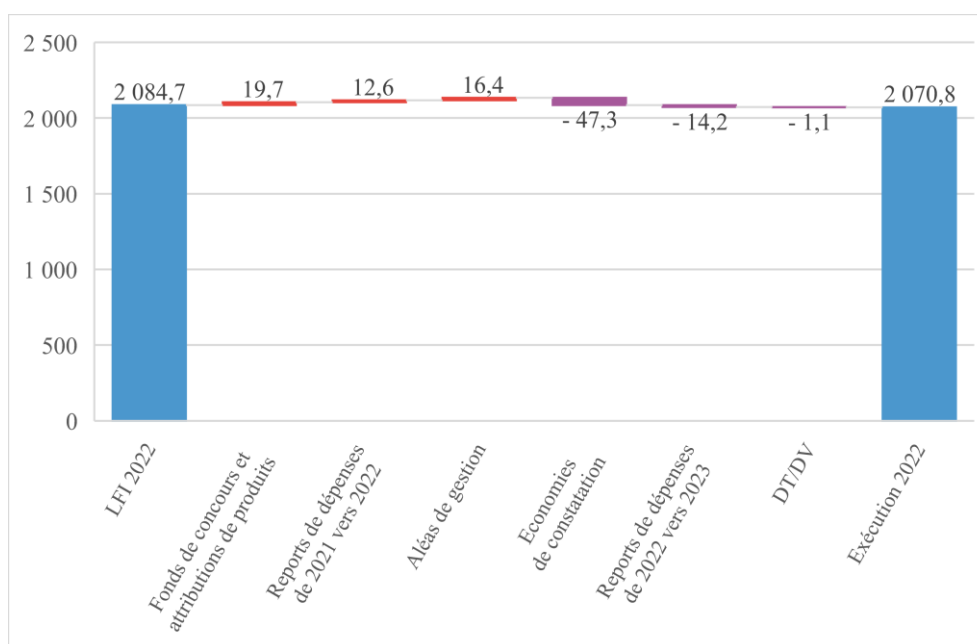
A - Présentation générale

La mission a bénéficié de ressources supplémentaires de 55,35 M€ d'autorisations d'engagement et de 56,37 M€ de crédits de paiement. Ce montant comprend 12,6 M€ de crédits 2021 reportés sur l'année 2022, 19,7 M€ de fonds de concours et 24,1 M€ de crédits apportés par les lois de finances rectificatives (il s'agit d'un solde net entre les deux LFR de l'année 2022).

La mission a également fait l'objet d'un décret d'avance amputant sa ressource de 52 M€ (dont 46 M€ sur le P169 et 5 M€ sur le P158) rétablis par la suite en loi de finances rectificative et d'un décret de virement de 1 M€ sur le programme 169.

Sur l'année 2022, la mission a donc bénéficié de 3,3 M€ AE et 4,35 M€ CP de crédits supplémentaires par rapport à la LFI. L'exécution 2022 a conduit à consommer 99,1 % des crédits disponibles (exécution : 2 070,8 M€), niveau légèrement inférieur à 2021.

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution 2022 (CP, en M €)



Source : Cour des comptes

Tableau n° 2 : évolution de l'exécuté des dépenses de guichet de la mission (en €)

	Exécuté 2021	Exécuté 2022	Evolution exéc. 2021 / exéc. 2022
<i>Indemnisation des victimes de spoliation</i>	5 221 307	5 091 137	-2,5 %
<i>Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites</i>	31 461 779	30 200 893	-4,0 %
<i>Indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie</i>	48 879 457	47 674 075	-2,5 %
<i>Sous total programme 158</i>	85 562 543	82 966 105	-3,0 %
<i>Pensions militaires d'invalidité</i>	856 619 492	804 462 391	-6,1 %
<i>Retraite du combattant</i>	644 320 747	600 876 053	-6,7 %
<i>Soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés</i>	26 468 917	23 766 860	-10,2 %
<i>Accident ou affections présumées imputable au service</i>	8 272 835	7 138 565	-13,7 %
<i>Expertises médicales</i>	1 214 952	900 078	-25,9 %
<i>Remboursement frais SNCF</i>	-236 947	758 520	-420,1 %
<i>Remboursement prestations sécurité sociale</i>	87 826 844	69 051 239	-21,4 %
<i>Rentes mutualistes</i>	222 483 383	210 985 239	-5,2 %
<i>Allocation de reconnaissance</i>	14 000 000	25 873 335	84,8 %
<i>Allocation viagère</i>	4 880 968	15 825 623	224,2 %
<i>Indemnités pécules et frais de voyage</i>	50 000	50 000	0,0 %
<i>Droit à réparation</i>		45 636 106	
<i>Sous total programme 169</i>	1 865 901 190	1 805 324 010	-3,2%
Total de la mission	1 951 463 733	1 842 654 009	-5,6 %

Source : Cour des comptes

B - Les ressources supplémentaires en gestion

Le niveau des fonds de concours est particulièrement élevé cette année à 19,7 M€ contre 9,1 M€ en 2021. Le principal bénéficiaire est le P169³ au titre des « Contribution du FSE au financement du SMV » (17,3 M€) et « Contributions diverses et taxes d'apprentissage finançant le SMV » (2,2 M€).

Les reports de crédits venus abonder la gestion 2022 de la mission s'élèvent à 11,5 M€ AE et 12,6 M€ CP. Sur le programme 158, cela représente 6 % des crédits de la LFI 2021 soit 5,81 M€ AE et 5,85 M€ CP. Ces reports étaient destinés à financer des dossiers à fort enjeu du dispositif « spoliations » dont le calendrier de réalisation et les montants sont difficiles à prévoir. Sur le programme 169, sont reportés 5,7 M€ AE et 6,7 M€ CP dont 1,8 M€ AE et 2,3 M€ CP des deux contributions citées précédemment et 3,9 M€ AE et 4,5 M€ CP de crédits généraux liés à des moindres consommations sur les journées « Défense et citoyenneté » et sur les pensions militaires d'invalidité.

De plus, 16,4 M€ ont fait l'objet de réallocations internes au P169 en cours d'année au titre des aléas de gestion, dont 15,75 M€ au profit de la trésorerie de l'ONAC-VG pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes concernant le dispositif de soutien aux enfants de harkis dont la date de forclusion était fixée au 31 décembre 2022. Les crédits restants sont au bénéfice de l'INI pour financer la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (0,4 M€) et à l'ONAC-VG au titre des travaux de rénovation et de valorisation des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale (0,27 M€).

C - Des crédits annulés en loi de finances rectificative ou non reportés en gestion 2023

Dans le cadre du financement du décret d'avance du plan résilience du 7 avril 2022, les réserves de précaution des programmes 158 et 169 ont été dégelées à hauteur de respectivement 5,15 M€ et 45,7 M€ en AE et CP pour être annulées. Toutefois, la loi de finances rectificative n°1 pour 2022⁴ a rétabli ces crédits dans leur intégralité.

La loi de finances rectificative n°2 pour 2022⁵ a annulé des crédits de la mission à hauteur de 26,8 M€ en AE et CP portant sur des économies constatées en cours de gestion 2022 dont 7 M€ AE et 7,1 M€ CP sur le programme 158 et 19,76 M€ AE et CP sur le programme 169. Ces derniers portent sur les rentes mutualistes du combattant (-11,6 M€), des moindres remboursements des dépenses d'assurance maladie de grands invalides de guerre à la CNAM (-5,6 M€) et de moindres dépenses des journées « Défense et citoyenneté » dont le format adapté a perduré jusqu'au 1^{er} septembre 2022 (-2,6 M€).

Le programme 158 n'a par ailleurs pas fait l'objet d'un déplafonnement de ses reports en LFI 2023 conduisant ainsi à l'annulation de 3,9 M€ AE et CP en fin de gestion 2022.

³ Action 8 : « liens armées jeunesse » du périmètre de l'ancien programme 167.

⁴ Loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

⁵ Loi n°2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

Pour autant, les dépenses exécutées sur les actions 1 et 2 du programme 743 du CAS Pensions au 31 décembre 2022 se sont avérées moins importantes que la contribution du programme 169 en 2022, ce qui montre la difficulté de la prévision sur ces dépenses de guichet.

Tableau n° 3 : Situation du CAS Pension « Programme 743 » (M€)

<i>Solde cumulé du CAS Pensions en M€ au titre du P743</i>	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
<i>Pension militaire d'invalidité</i>	21,05	4,70	5,36	10,45	12,42
<i>Retraite du combattant</i>	11,93	0,73	-0,68	4,85	5,10
Total P743	32,98	5,43	4,68	15,30	17,52

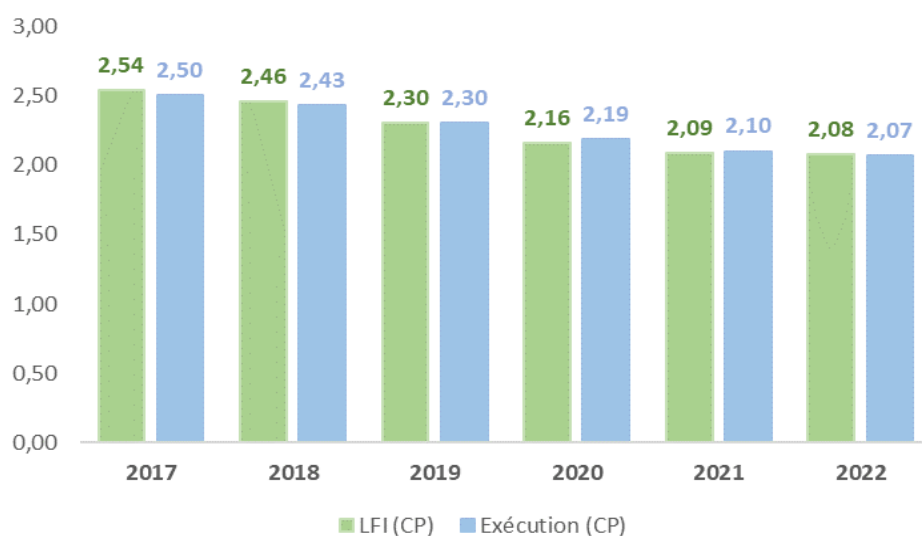
Source : ministère des armées

À l'issue de l'année 2022, le service des retraites de l'État (SRE) a déterminé un solde excédentaire de 17,52 M€ qu'il faudra prendre en compte pour le prochain exercice.

D - Soutenabilité

La LFI 2021 avait déjà permis de modifier la budgétisation de certains postes de dépenses comme la dette viagère (qui porte 80 % des crédits du programme 169), insuffisamment dotée lors des exercices 2019 et 2020. Aussi, la soutenabilité de la mission semble donc assurée.

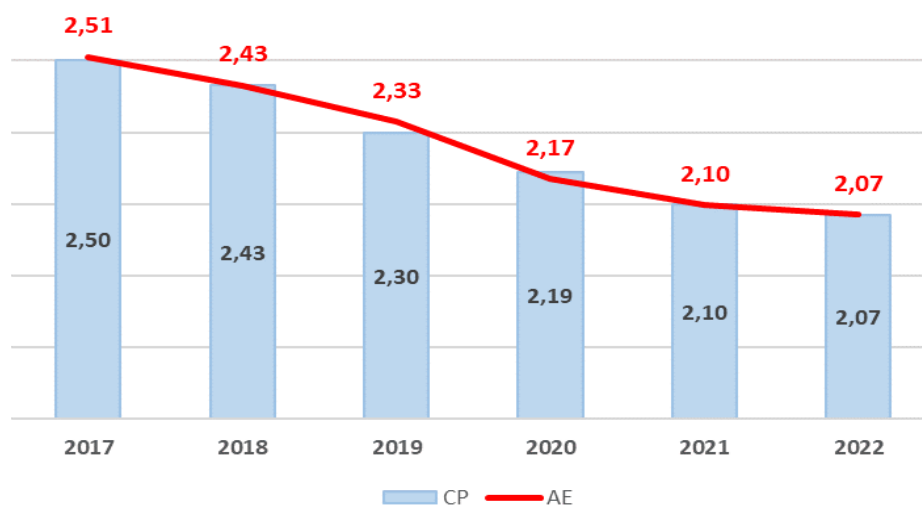
La hausse des dépenses de l'action 8 « Lien armées-jeunesse » est couverte par des fonds de concours dont il conviendra de s'assurer de la pérennité afin que le financement des SMV perdure.

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2017-2022 (CP, Md€)

Source : Cour des comptes

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

Les crédits de paiement de la mission de 2 070 M€ à la fin de l'exercice 2022 diminuent de 1,45 % par rapport à la consommation observée en 2021 (2 101 M€). Cette diminution est moins prononcée que celle constatée lors de l'examen des exercices budgétaires précédents qui était de l'ordre de 4 %.

Graphique n° 4 : exécution 2017-2022 (en Md€)

Source : Cour des comptes

La comparaison entre l'exécution des crédits 2021 et 2022 de la mission montre une baisse de 30,5 M€, qui résulte essentiellement d'une double tendance : la diminution des dépenses de guichet (-61 M€) et l'augmentation des dépenses discrétionnaires (+17 M€) financées par le programme 169. Les dépenses de fonctionnement de la mission (titre 3) augmentent quant à elles de 14,5 M€.

La diminution d'environ 3,2 % des dépenses de guichet provient essentiellement des trois dispositifs d'intervention composés des pensions militaires d'invalidité (-52,2 M€), de la retraite du combattant (-43,4 M€) et du remboursement des majorations des rentes mutualistes (- 11,5 M€). La baisse de ces dépenses s'explique principalement par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires, nonobstant des mesures de revalorisation annuelle des pensions et des rentes viagères. Cette baisse est atténuée par l'allocation de crédits alloués au nouveau dispositif de droit à réparation introduit par la loi du 23 février 2022 à hauteur de 45,6 M€.

À contrario, les dépenses discrétionnaires du programme 169 ont augmenté de 56 % entre 2021 et 2022 en raison de l'augmentation de 17,4 M€ des dépenses sur l'activité « aides et mesures en faveur des rapatriés » qui comporte le dispositif spécifique d'aides aux enfants de harkis et les mesures diverses en faveur des rapatriés (aides au désendettement, à la formation professionnelle...). Le dispositif d'aide aux enfants de harkis a été abondé de 15,8 M€ de crédits budgétaires en raison de l'importance du nombre de dossiers déposés avant le 31 décembre 2022, date de forclusion. Par ailleurs, on note une baisse de 2,8 M€ des dépenses relatives aux sépultures de guerre⁶ en raison d'une diminution de la subvention versée à l'ONAC-VG pour la rénovation et la valorisation du patrimoine mémoriel de pierre (12,5 M€ en 2021 contre 9,7 M€ en 2022).

Sur le programme 158, les crédits de titre 6 délégués à l'ONAC-VG s'élèvent à 82,96 M€ contre 85,56 M€ en 2021. Cette baisse de 2,6 M€ 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 des délais plus longs. 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.

Au même titre que les précédents exercices, la mission est constituée à 96 % de crédits budgétaires d'intervention essentiellement concentrés sur le programme 169 (1 853,8 M€ sur 1 948,5 M€ de crédits alloués à la mission).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3), deuxième poste de crédits de la mission (5,5 %), augmentent de 14,5 M€ en 2022 pour atteindre 113,2 M€ (contre 102,3 M€ en 2021) : 8 M€ de crédits ont été consacrés aux JDC et 5,2 M€ aux activités du service militaire volontaire (SMV). Enfin, 1,1 M€ de crédits supplémentaires ont été justifiés par la prise en compte des mesures indiciaires issues du Ségur de la santé (+0,7 M€) d'une part, et la revalorisation de la valeur du point d'indice fonction publique (+0,41 M€) d'autre part. Ces crédits supplémentaires se sont traduits par une augmentation de 1,1 M€ de la subvention pour charges de service public versée

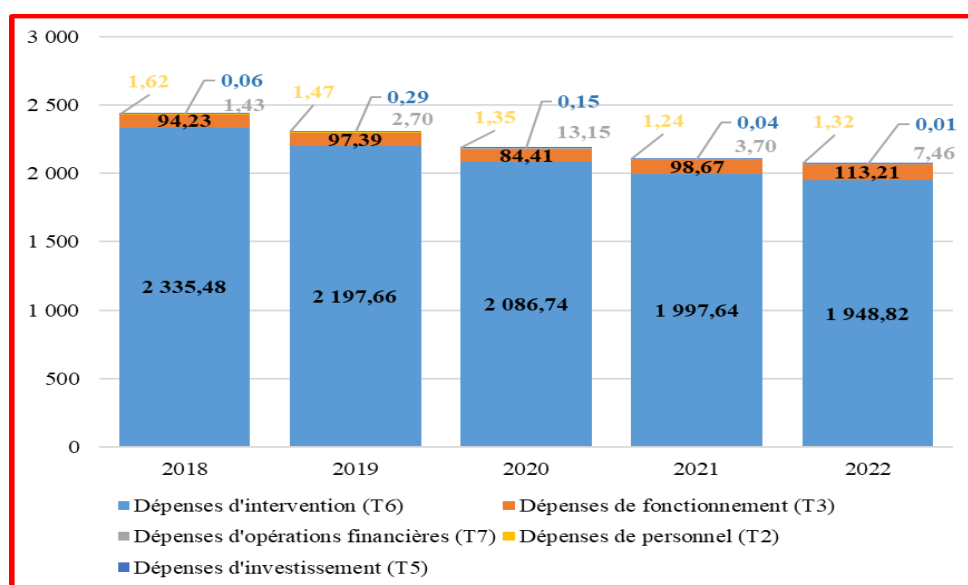
⁶ En 2021, ces dépenses relevaient du périmètre du programme 167.

à l'INI. Par conséquent, les subventions pour charges de service public versées aux trois opérateurs⁷ de la mission au cours de l'année 2022 demeurent structurellement prépondérantes.

Les dépenses d'opérations financières (titre 7) de 7,46 M€ correspondent à la poursuite du programme de rénovation lourde des infrastructures de l'INI (7 M€) et aux travaux réalisés sur le bâtiment Robert de Cotte (0,46 M€).

Pour mémoire, le titre 2 qui ne représente que 0,05 % des crédits de la mission, concerne la masse salariale (15 agents) de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)⁸, imputée sur le programme 158 à hauteur de 1,094 M€.

Graphique n° 5 : les dépenses 2017-2022 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 définie par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022⁹. Avec une cible pour l'annuité 2022 fixée par la loi de programmation à 2,01 Md€ et un résultat de gestion à 2,07 Md€ (incluant des ressources externes, tels que des fonds de concours ou des reports de crédits), l'exécution 2022 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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Cf. Article 15 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

militaire d'invalidité et la retraite du combattant. Pour le programme 169, cet effet démographique est partiellement compensé par :

- l'augmentation de 35 centimes de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité servant à calculer les différentes prestations (le coût de cette mesure est estimé à 18,8 M€) et de la valeur de la retraite du combattant (le coût est évalué à 14,04 M€) ;
- le doublement du montant de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens harkis et à leurs conjoints survivants, et de l'allocation viagère (AV) versée aux conjoints survivants d'anciens harkis ; suppression forclusion sur l'AV et extension du droit à l'AV aux conjoints survivants domiciliés en UE (le coût prévisionnel de l'ensemble de ces mesures est de 22,6 M€ environ) ;
- le droit à réparation des anciens harkis et de leur famille introduit par la loi n°2022-229 du 23 février 2022, pour un montant prévisionnel chiffré à 45,9 M€.

Par conséquent, l'exécution du programme 169 (1 986 M€) est légèrement supérieure à la cible 2022 (1 923,5 M€). En outre, 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 réalisation des prévisions concernant une population atypique en établissant des tables démographiques personnalisées, distinctes de celles s'appliquant 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 puisqu'en raison d'une baisse plus importante que prévue du nombre de bénéficiaires des dispositifs « orphelins », son atterrissage budgétaire (84,77 M€) est en-deçà de la trajectoire prévue pour la période 2018-2022 (92,76 M€).

Au vu des résultats de gestion (dépenses de 2022 s'élevant à 2,07 Md€), il n'est pas identifié pour l'exécution 2023 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

D'après le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances 2023, les dépenses favorables à l'environnement s'élèvent à 33,9 Md€, les dépenses mixtes (à la fois favorables et défavorables à l'environnement) à 2,3 Md€ et les dépenses défavorables à 19,6 Md€. Les autres dépenses sont neutralisées car 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.

Les dépenses de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » relèvent de cette dernière catégorie. En effet, pour cette mission, la nature des dépenses et leur faible volume apparaissent comme insusceptibles d'affecter significativement l'environnement.

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 à hauteur de 92,8 M€ en AE et CP en LFI, dont 1,44 M€ de crédits de titre 2, pour une exécution de 84,77 M€ en AE et CP (soit 91,4 % de crédits consommés). La différence s'explique par des reports de crédits de 2021 à hauteur de 5,8 M€, une annulation de 11,1 M€ et un report de dépenses sur 2023 de 2,7 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 loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

Tableau n° 4 : exécution 2022 du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale »

	Montant (M€)
LFI	92,76
Reports de crédits de 2021	5,85
Annulation de crédits (LFR)	-11,13
Report de dépenses sur 2023	-2,73
Exécution	84,77

Source : Secrétariat général du gouvernement

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 en vertu du décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 ;
- les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites en vertu du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 ;

- les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie en vertu du 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'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 soit d'une aide sous la forme d'un capital (27 440,82 € en une fois et par bénéficiaire), soit d'une rente viagère mensuelle (646,22 € en 2022 par bénéficiaire – elle était de 630,46 € en 2021). Le montant des rentes est revalorisé de 2,5 % par an en application du décret n°2009-1005 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 crédientiers du dispositif est passé de 10 299 en décembre 2021 à 9 746 en novembre 2022. Cette diminution explique la variation de l'exécution de la dépense entre 2021 et 2022.

En 2022, les crédits de titre 6 délégués à l'ONAC-VG s'élèvent à 82,96 M€ en AE/CP, contre 85,56 M€ en AE/CP en 2021, soit une baisse de 2,6 M€ en AE/CP. La sous-consommation des crédits sur ces dispositifs par rapport à la LFI est de 4,8 M€. Au total, la LFR de fin de gestion 2022 a annulé 7 M€ en AE et 7,1 M€ en CP sur le programme 158.

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 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 2022, la LFI avait prévu une enveloppe de 6 M€ et 5,1 M€ ont été versés à l'ONAC-VG. Le montant des paiements de l'agent comptable au titre de ce dispositif n'est que de 2,28 M€ au 31 décembre 2022.

II - Programme n°169 : Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation

A - Les conséquences sur l'organisation financière du P169 du transfert du P167

Le programme 169 renommé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » regroupe depuis le 1er janvier 2022, les crédits consacrés aux actions et interventions réalisées au profit du monde combattant dans le cadre de la réparation et de la reconnaissance de la Nation à leur égard, et les crédits dédiés aux politiques concourant à la diffusion de l'esprit de défense au sein de la Nation. Jusqu'en 2021, ils relevaient du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ». Le programme 169 s'adresse désormais au monde combattant, à la jeunesse ainsi qu'à l'ensemble de la société

française. Il a pour ambition de donner une vision globale des politiques concourant aux liens entre les armées et la Nation.

Compte tenu de l'évolution de son périmètre, le programme 169 s'est enrichi de deux nouvelles actions : l'action n°8 « liens armées-jeunesse » et l'action n°9 « politique de mémoire ». Il compte désormais trois budgets opérationnels de programme (BOP) : le BOP Direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) (transfert du BOP DSNJ du programme 167), le BOP Réparation et le BOP Reconnaissance - Mémoire, qui regroupe l'ancien périmètre du BOP DPMA (Programme 167) et du BOP Reconnaissance (Programme 169). Le BOP Reconnaissance est par ailleurs composé de deux unités opérationnelles, « reconnaissance » et « mémoire », cette dernière regroupant les crédits précédemment portés par le programme 167.

Par ailleurs, une nouvelle activité « droit à réparation » a également été créée au sein de l'action 7 « actions en faveur des rapatriés » afin de programmer et suivre les crédits alloués à l'ONAC-VG en vue du paiement des indemnités versées au titre du droit à réparation créé par l'article 3 de la loi du 23 février 2022.

B - Présentation générale de l'exécution

Le programme 169 d'un montant de 1 991,9 M€ de crédits budgétaires est prépondérant au sein de la mission (95,5 % des crédits). Les crédits d'intervention (titre 6) constituent 94,3 % des ressources du programme 169. Ils s'élèvent à 1 878,8 M€, dont 95 % sont alloués à des dépenses de guichet. Les crédits de fonctionnement (titre 3) de 105,7 M€ et ceux imputés au titre 7 en opérations financières pour 7,8 M€, représentent respectivement 5,3 % et 0,4 % des ressources.

. In fine, le montant exécuté 2022 (1 986 M€) est inférieur à la prévision en raison principalement des sous-consommations sur les dépenses relatives aux rentes mutualistes du combattant (-11,5 M€), aux rentes mutualistes (-7,5 M€) et à la dette viagère (- 8 M€). Cette diminution traduit la baisse des effectifs bénéficiaires de ces prestations.

Néanmoins, des crédits supplémentaires (16,56 M€) ont été alloués pour prévenir les risques de trésorerie de l'ONAC-VG pour qu'il puisse faire face à l'augmentation du nombre de demandes dans le cadre du dispositif de soutien aux enfants de harkis dont la date de forclusion était fixée au 31 décembre 2022. Cette allocation s'est élevée à 15,75 M€. Par ailleurs, l'ONAC-VG a également bénéficié d'un abondement de 0,27 M€ destinés aux travaux de rénovation et de valorisation des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale ainsi qu'à la restauration des monuments aux morts. Enfin, l'INI a bénéficié d'un versement complémentaire de 0,4 M€ afin de prendre en compte la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} juillet 2022.

Ces dépenses non prévues en LFI ont pu être financées par les moindres dépenses constatées au cours de la gestion 2022, qui se sont élevées à 36,32 M€. Ces moindres dépenses ont concerné les postes remboursements à la CNAM des dépenses d'assurance-maladie des grands invalides de guerre (-11,94 M€), remboursements des majorations de rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre (-11,55 M€), pensions militaire d'invalidité (- 4,09 M€) et retraite du combattant (-3,22 M€) en lien avec la baisse continue des bénéficiaires, journées défense citoyenneté (-2,21 M€) en raison de la prolongation du format adapté jusqu'en septembre 2022, diverses dépenses de réparation (-2,84 M€) et

commémoration (-0,47 M€). Le différentiel entre les moindres dépenses constatées au cours de la gestion 2022 et aléas qu'elles ont permis de financer a conduit à une annulation de crédits par la loi de finances rectificative de 19,75 M€.

Tableau n° 5 : exécution 2022 du programme 169

	Montant (M€)
LFI	1 991,90
Fonds de concours	19,66
Reports de crédits de 2021	6,75
Aléas de gestion	16,56
Annulation de crédits (LFR)*	-36,32
Report de dépenses sur 2023	-11,47
DT/DV	-1,09
Exécution	1 986,05

**Les annulations de crédits LFR comprennent les crédits réalloués en interne au P169 et correspondant aux aléas de gestion totalement financés par réallocation interne*

Source : ministère des armées

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 2022, le solde disponible, au titre de ces dispositifs, sur le programme 743 du CAS s'élève à 17,5 M€, soit une augmentation de 2,5 M€ par rapport au solde cumulé au 31 décembre 2021. L'amélioration du solde cumulé tient principalement aux indus recouverts par le SRE en 2022.

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

Les principaux dispositifs financés sont les suivants :

- la dette viagère, qui recouvre les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Cette action porte plus de 75 % des crédits d'intervention du programme avec 1 412,6 M€ en LFI 2022 ;
- 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 (116,3 M€ en LFI 2022) ;
- le volet relatif à la solidarité, qui finance les rentes mutualistes du combattant, les subventions de charges pour service public de l'ONAC-VG et de l'INI, l'action sociale de l'ONAC-VG et les subventions aux associations porte 326,4 M€ de crédits budgétaires ;

- les actions en faveur des anciens membres des formations supplétives (harkis) et leurs familles pour lesquelles 95,1 M€ prévus en LFI 2022.

Le tableau ci-après retrace les montants de la LFI 2022 du programme 169 ainsi que la consommation des crédits budgétaires au 31 décembre 2022.

Tableau n° 6 : consommation des crédits du P169 par action (en €)

	LFI 2022		Consommation au 31/12/2022	
	AE	CP	AE	CP
01-Administration de la dette viagère	1 412 644 589	1 412 644 589	1 405 338 444	1 405 338 444
02-Gestion des droits PMI	116 334 489	116 334 489	106 038 364	106 038 364
03-Solidarité	326 750 853	326 410 853	315 895 809	315 555 809
07-Actions en faveur des rapatriés	95 135 064	95 135 064	110 585 064	110 585 064
08-Liens armées-jeunesse	23 602 873	23 587 863	30 995 247	30 836 019
09-Politique de mémoire	17 850 000	17 850 000	18 091 712	17 695 107
Total programme 169	1 992 317 868	1 991 962 858	1 986 944 640	1 986 048 807

Source : Donnée Chorus

D - La situation de la JDC, du SMV et de la politique mémorielle

Au 1^{er} janvier 2022, le BOP Direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) a été transféré du programme 167 au programme 169 qui finance désormais les politiques concourant à la diffusion de l'esprit de défense au sein de la Nation à travers l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) et la mise en œuvre du plan Ambition Armées Jeunesse et le service militaire volontaire (SMV). Il est imputé sur l'action 8 et s'élève à 30,83 M€ au titre de l'exécution 2022.

Les crédits du BOP DSNJ augmentent de 13,4 M€ par rapport à 2021 (30,8 M€ en 2022 contre 17,4 M€ en 2021) dont :

- 8 M€ au titre de la JDC. Les modalités d'organisation de la JDC ont évolué au cours de l'année 2022. La JDC organisée en présentiel sur une demi-journée s'est poursuivie et au 1^{er} septembre 2022, le retour à une JDC classique, qui se déroule sur une journée entière, a été retenu. Il en résulte une hausse sensible des dépenses des postes « alimentation » (+1,30 M€) et « transport des jeunes » (+5,61 M€).

Par ailleurs, 2022 a été la première année d'application complète du nouveau barème de l'indemnité de déplacement. En effet, en 2021, la politique de conventionnement menée par la DSNJ a permis de contenir les effets budgétaires de la revalorisation (de 8 € à un

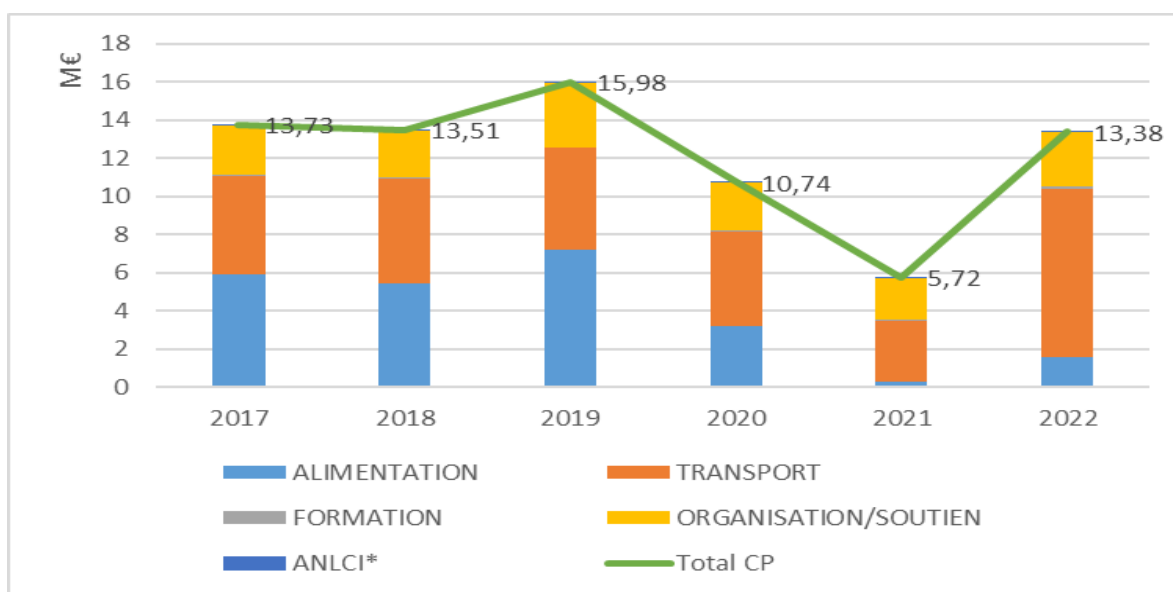
forfait de 10 € ou 20 € selon la distance entre le domicile du jeune et le site où il effectue sa JDC¹⁰ ;

- 5,2 M€ imputables aux activités du SMV.

À ce propos, 11,5 M€ des dépenses du SMV ont été financées par le fonds de concours « Contribution du fonds social européen au financement du SMV » concernant l'alimentation, les cursus de formation interne, l'habillement et le soutien courant (10 M€) ; le fonds de concours « Contributions diverses et taxe d'apprentissage finançant le SMV » finançant le cursus professionnel externalisé (1,5 M€).

De janvier à octobre 2022, ce sont 634 934 jeunes qui ont été accueillis aux journées défense citoyenneté, soit 80 % de la valeur cible actualisée du PAP 2022 (788 962 jeunes). Le coût complet de la JDC est évalué à 137,11 €, inférieur à la valeur cible de 142 € fixée dans le PAP 2022. Néanmoins, le coût complet est supérieur à celui de l'année 2021 (100,96 €), qui reste toutefois une année peu représentative puisqu'elle a été marquée par de fortes variations du nombre de jeunes reçus et par la diminution voire la suspension temporaire de certaines dépenses (alimentation et transport des jeunes) en raison du changement de format de la JDC au cours de cet exercice.

Graphique n° 6 : coûts de la journée défense citoyenne



Source : ministère des armées

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

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

¹⁰ Cf. arrêté du 21 juillet 2020 fixant le montant de l'indemnité de déplacement des jeunes Français convoqués à la journée défense et citoyenneté.

Au titre de la politique mémorielle, les dépenses s'élèvent à 17,7 M€ soit une diminution de 17,5% des crédits consommés par rapport à 2021 (21,46 M€). Les dépenses de fonctionnement liées aux politiques de mémoire diminuent de 0,5 M€, essentiellement en raison de moindres dépenses sur les activités « commémoration » et « opérations lieux de mémoire à l'étranger ». On note également une baisse des dépenses d'intervention relatives aux sépultures de guerre de 2,9 M€ en raison d'une diminution de la subvention versée à l'ONAC-VG pour la rénovation et la valorisation du patrimoine mémorielle de pierre de l'État en 2022 par rapport à l'exécution 2021 (12,53 M€ en 2021 contre 9,67 M€ en 2022).

E - Les changements de forme et les mesures nouvelles introduites par la LFI 2023

La LFI 2023 prévoit deux mesures nouvelles dans le domaine de la réparation et poursuit les efforts consacrés à la rénovation du patrimoine mémoriel. Le financement du droit à réparation en faveur des harkis est consolidé

La LFI 2023 porte deux mesures nouvelles en matière de réparation :

- l'extension de la qualité de victimes d'actes de terrorisme (VAT) ouvrant droit à PMI pour des actes perpétrés avant le 1^{er} janvier 1982. Estimée à 1 M€, cette mesure concernerait 40 personnes ayant cause de VAT décédés et 200 VAT blessés ;
- le déploiement pérenne des maisons ATHOS, dispositif expérimental de soutien aux blessés psychologiques des armées. Le coût de ce dispositif est évalué à 2,9 M€. Il permettra le fonctionnement des trois maisons ATHOS existantes et la construction d'une quatrième, courant 2023.

La politique de mémoire bénéficiera de crédits supplémentaires (+2,6 M€) qui permettront d'accroître l'effort de restauration du patrimoine mémoriel du ministère des Armées (sépultures de guerre en France et à l'étranger, hauts lieux de mémoire nationale), dans les sites où de lourds travaux sont indispensables.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de modifier les modalités réglementaires de revalorisation du point de pension militaire d'invalidité (PMI) de manière à prendre en compte au 1^{er} janvier 2023 (au lieu du 1^{er} janvier 2024) l'augmentation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique (VPI)¹¹. Cette mesure, évaluée à environ 38 M€, a été décidée après le dépôt du PLF 2023 et fera donc l'objet d'un financement en gestion.

L'effort de solidarité en faveur des rapatriés, dont à titre principal les supplétifs, leurs conjoints survivants et leurs enfants, se poursuit et s'intensifie (+14 M€ par rapport à la LFI 2022) notamment à travers le financement du droit à réparation introduit par la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis.

Les dépenses de guichet poursuivent quant à elles leur baisse tendancielle en raison principalement de la baisse des effectifs bénéficiaires.

¹¹ Décret n°2022-1649 du 23 décembre 2022

Ainsi, les principales évolutions prévues par la LFI 2023 concernent : la diminution de 53,7 M€ de la dotation des pensions militaires d'invalidité par rapport à la LFI 2022 en raison d'une diminution des effectifs pensionnés ; la diminution de 94,7 M€ des crédits dévolus aux retraites du combattant afin de prendre en compte l'attrition naturelle des effectifs bénéficiaires et le décalage d'un mois de versement des retraites lié à un ajustement technique qui provoque une économie non reconductible de 45,5 M€ ; l'abondement à hauteur de 2 M€ des SCSP versés à l'INI (+ 0,7 M€), à l'ONAC-VG (+ 1,3 M€) et au CNCCL (+ 0,03 M€) afin de prendre en compte la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Par ailleurs, la LFI 2023 apporte des changements de forme puisque la maquette du programme 169 évolue : l'opération stratégique « Journée défense citoyenne » qui relève de l'action n°8 « Liens armées-jeunesse » comportera quatre opérations budgétaires qui devraient permettre une meilleure lisibilité des missions confiées à la direction du service national de la jeunesse (DSNJ).

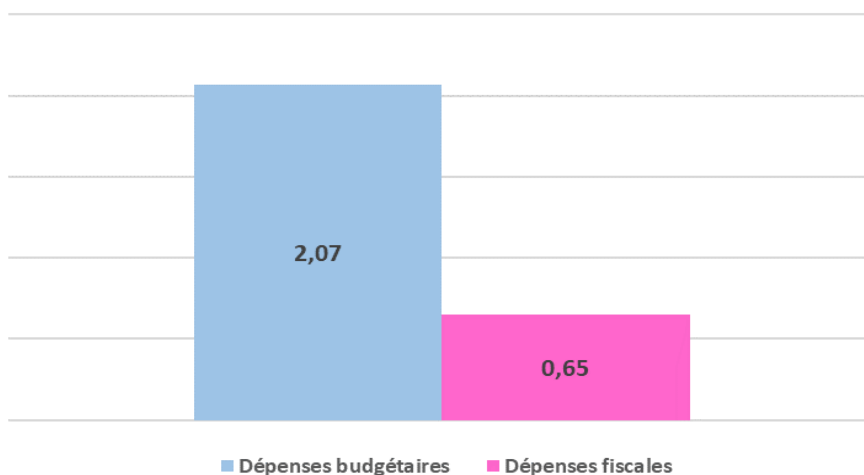
Chapitre III

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

I - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales concernent principalement le programme 169. Pour autant, d'après la directrice du Budget, « la dépense fiscale n° 120126 exonère d'imposition également les versements en rentes et capital du programme 158 », lesquelles devraient normalement être rattachés à ce dernier. Les dépenses fiscales représentent 31 % du budget 2022 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », soit deux points de moins que le précédent budget. Elles s'élèvent à 0,65 Md€, en légère baisse par rapport à 2021 (0,71 Md€).

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



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, comme il avait été signalé dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », la dépense fiscale n° 120 143 relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français est depuis le 1^{er} janvier 2022 rattachée au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » placée sous le contrôle du Premier ministre.

Tableau n° 7 : les cinq dépenses fiscales rattachées à la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Dépense fiscale		Prévision 2022	Nombre de ménages bénéficiaires	Dernière modification	Échéance	Catégorie	Fiabilité du réalisé	Méthode de chiffrage
Numéro	Libellé législatif	(M€)						
100101	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <u>Finalité</u> : aider les anciens combattants	24	133 000	2001	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. <u>Finalité</u> : aider les anciens combattants	521	857 220	2020 (modification en cours en décembre 2022)	Non bornée	Impôt sur le revenu (demi-part 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, de la retraite du combattant et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, ainsi que de certaines allocations servies aux anciens harkis et assimilés ou à leurs ayant droits. <u>Finalité</u> : aider les anciens combattants	105	1 404 206	2022	Non bornée	Impôt sur le revenu (exonérations spécifiques)	Ordre de grandeur	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. <u>Finalité</u> : aider la famille des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	nc	Non déterminé	2020	Non bornée	Droits d'enregistrement et de timbre (exonérations)		

520302	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.). <i>Finalité</i> : aider les anciens combattants	ε	Non déterminé	2000	Non borné	Droits d'enregistrement et de timbre (abattements)	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales
--------	--	---	---------------	------	-----------	--	-------------------	--

Source : PLF 2022, voies et moyens tome 2.

On notera que la loi de finances initiale pour 2023 par son article 8 a une nouvelle fois étendu le bénéfice des exonérations à de nouveaux publics (octroi d'une demie-part supplémentaire au profit des anciens combattants et de leur conjoint survivant)..

Depuis 2017, la Cour des comptes exprime, à travers une recommandation constamment réitérée, le souhait qu'il soit « procédé à l'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales de la mission et justifié de l'opportunité de les maintenir, dans leur totalité, à ce niveau ». Lors de la contradiction, le ministère des Armées a répété son refus de remettre en cause ces dépenses fiscales comme en atteste la réponse du secrétaire général pour l'administration : « Les dépenses fiscales de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », procèdent de dispositions votées par le Parlement et s'inscrivent dans le cadre des mesures de reconnaissance et de sacrifices et souffrances des anciens combattants et de leurs familles, telles que 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. Leur suppression reviendrait donc à remettre en cause ce droit à reconnaissance pour services rendus à la Nation, ce à quoi le ministère des Armées ne peut consentir ».

Tout en persistant à considérer qu'au regard de leurs coûts, l'évaluation régulière de ces dispositifs est justifiée, la Cour ne réitère pas sa recommandation.

II - Les opérateurs

La mise en œuvre des dispositifs de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'appuie sur les trois opérateurs de l'État, rattachés au programme 169 : l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des invalides (INI) et le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL).

Tableau n° 8 : ressources et dépenses des opérateurs (données budgétaires, en M€)

2022	ONAC-VG	INI	CNCCL
Ressources	205,25	45,96	2,56
Dont subvention pour charges de service public (SCSP)	56,66	13,40	1,71
Dépenses	193,03	47,23	2,45
Dont personnel (titre 2)	48,38	26,34	0,88

Source : ministère des armées

Pour 2022, le montant total des subventions pour charges de service public qui leur a été alloué s'élève à 71.8 M€, en très légère hausse (+1,86 M€) par rapport à 2021.

Cette évolution correspond à l'augmentation du montant de la SCSP versée à l'INI (+ 1,1 M€) qui a bénéficié d'un versement complémentaire de 0,7 M€ dès la LFI pour prendre en compte les mesures du Ségur de la santé, et de 0,4 M€ pour financer la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} juillet 2022.

L'augmentation de 0,7 M€ de la SCSP versée à l'ONAC-VG est justifiée par la dotation de 0,4 M€ conformément à la trajectoire budgétaire prévisionnelle inscrite dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2025, et celle de 0,3 M€ au titre du financement du fonctionnement de la commission nationale indépendante en charge de l'instruction des demandes relatives au droit à réparation en faveur des anciens supplétifs et de leurs familles.

Tableau n° 9 : ONAC-VG – Évolution, de 2020 à 2022, des principaux agrégats financiers (en M€)

	2020	2021	2022
Compte de résultat			
Produits	101,2	123,5	207,7
Charges	118,8	120,3	183,1
Résultat de l'exercice	-17,6	3,2	24,6
Éléments bilanciels			
Fonds de roulement	18,3	22,1	47,3
Besoin en fonds de roulement	-1,0	-3,0	-12,9
Trésorerie	19,3	25,1	60,2
Prélèvement sur trésorerie	22,0		
Abondement sur trésorerie		5,8	12,2

Source : ministère des armées, compte financier de l'ONAC-VG

Le résultat de l'ONAC-VG, déficitaire en 2020 à -17,6 M€ redevient excédentaire en 2021 (3,2 M€) pour atteindre 24,6 M€ en 2022.

Sur la même période, le fonds de roulement de l'Office connaît une progression ascendante, passant de 18,3 M€ en 2020 à 22,1 M€ en 2021, puis à 47,3 M€ en 2022. Le niveau de la trésorerie passe de 19,3 M€ en 2020 à 25,1 M€ en 2021, puis à 60,2 M€ en 2022, après qu'une réduction de la SCSP ait été opérée en 2020, basée à la fois sur la déflation importante des effectifs de l'établissement prévue dans cadre du COP 2020-2025, et sur la volonté de ramener la trésorerie à un niveau plus bas mais suffisant pour assurer le fonctionnement de l'établissement. En 2022, l'évolution de la trésorerie résulte des dotations complémentaires versées à l'ONAC-VG pour le dispositif de solidarité à destination des enfants de harkis et des levées totales des réserves sur les subventions du programme 169 en fin de gestion.

Annexes

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 de la mission « Anciens Combattants, mémoire et liens avec la Nation », complétant la mesure budgétaire, s'inscrivent dans le cadre des mesures de reconnaissance des sacrifices et souffrances des anciens combattants et de leurs familles, telles que 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. ». Ces dépenses fiscales ne poursuivent donc pas d'objectif incitatif et ne visent pas à produire des effets spécifiques mesurables. Sauf à reconsidérer le devoir de reconnaissance de la République envers les anciens combattants, elles ne paraissent donc pas devoir être remises en question. De plus, ces dépenses procèdent de dispositions législatives, et n'ont jamais été remises en cause par le Parlement. A ce titre, l'article 8 de la loi de finances initiales pour 2023 octroie cette demi-part à des veuves qui en sont aujourd'hui exclues.	Non mise en œuvre	La Cour ne renouvelle pas sa recommandation.

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