



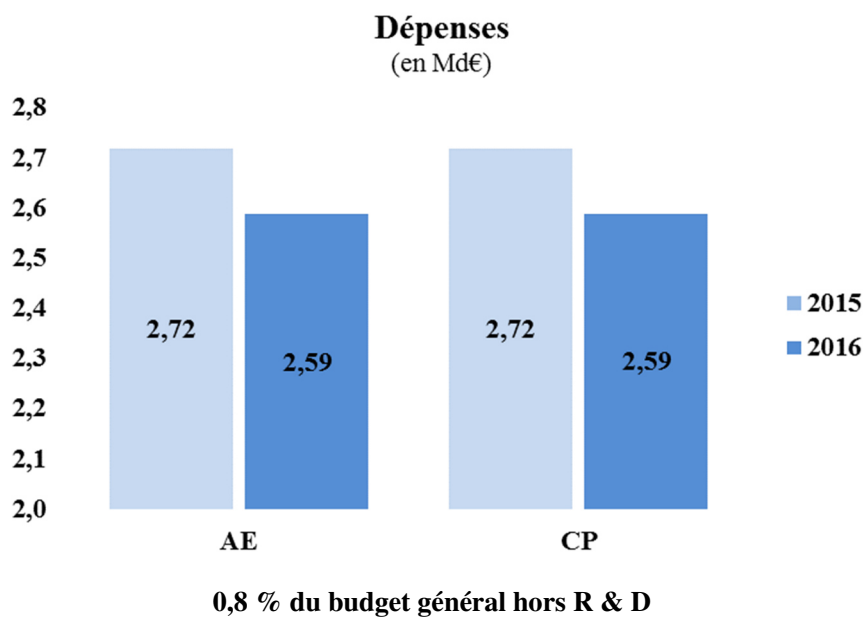
Mission interministérielle Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

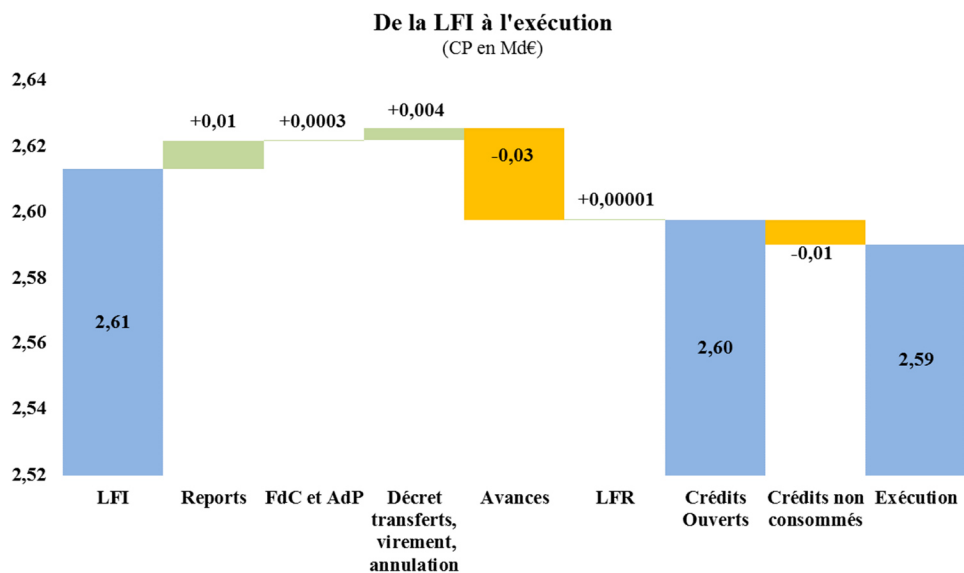
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2016

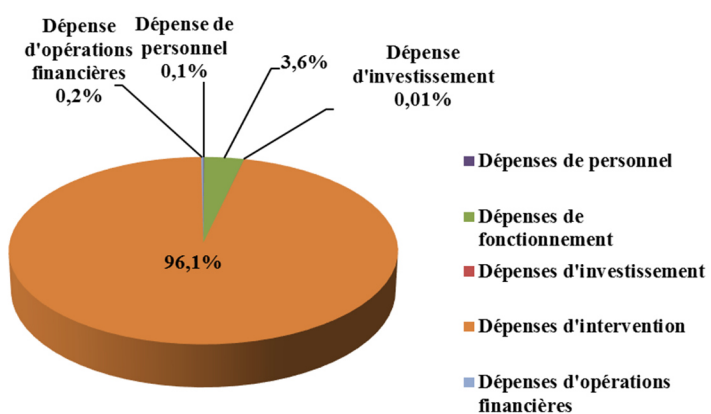
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

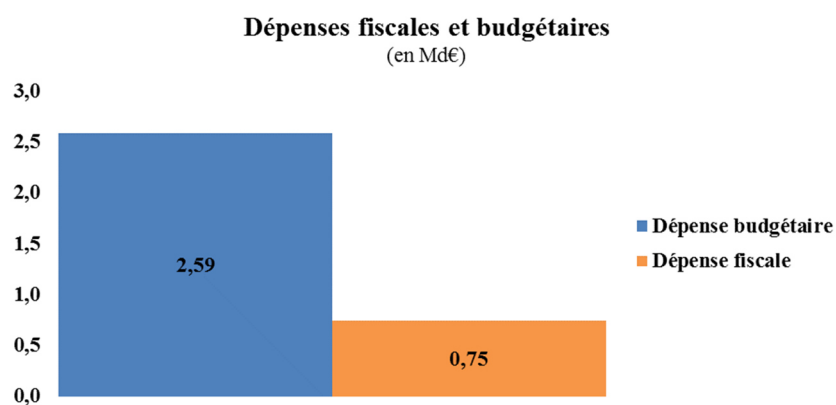
Programme 158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale
Programme 167 – Liens entre la Nation et son armée
Programme 169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant





Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP)

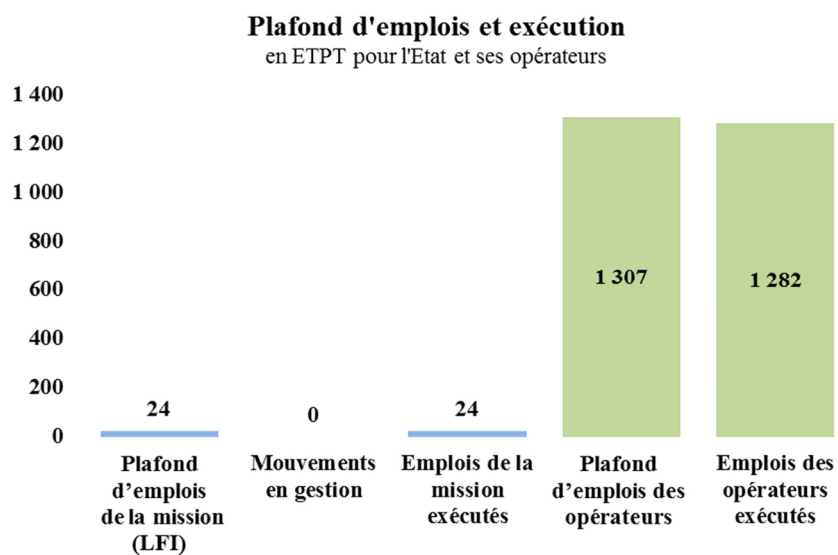




Nombre de dépenses fiscales : 6

Principaux opérateurs :

- Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG)
- Institution nationale des invalides (INI)



Synthèse

Les principales données de la mission

Cartouche de présentation des données budgétaires cumulées des programmes 158, 167 et 169 pour l'année 2016 (Md€) :

LFI : AE : 2,612 Md€ ; CP : 2,613 Md€

Crédits ouverts : AE : 2,598 Md€ ; CP : 2,600 Md€

Exécution : AE : 2,588 Md€ (99% LFI) ; CP : 2,590 Md€ (99% LFI)

Répartition des dépenses par nature :

Titre 2 : AE : 0,002 Md€ ; CP : 0,002 Md€

Titre 3 : AE : 0,093 Md€ ; CP : 0,094 Md€

Titre 5 : AE : 0,0003 Md€ ; CP : 0,0004 Md€

Titre 6 et 7 : AE : 2,491 Md€ ; CP : 2,491 Md€

Lister les opérateurs : ONAC-VG (P169) ; INI (P169) ;

Plafond d'emploi en ETPT (y compris les opérateurs)¹ : 1 331 (plafond d'emploi hors opérateur : 24 ETPT) ; exécution : 1 306 (plafond d'emploi hors opérateur exécuté : 24 ETPT)

Plafond d'emploi des opérateurs : 1 307 ; exécution : 1 282

Dépenses fiscales : nombre : 6 - montant estimé : 0,747 Md€

¹ Le plafond d'emploi en ETPT du programme 167 relevant du SGA du ministère de la défense est regroupé au niveau ministériel sur le programme 212 de la mission « Défense » depuis janvier 2015.

Les principales observations

La mission « anciens combattants ne soulève pas de difficultés budgétaires en 2016, avec un taux d'exécution des crédits ouverts en LFI de 99 %.

En revanche, si la gestion ne soulève pas de difficulté, les documents budgétaires ne permettent pas de porter à la connaissance de la représentation nationale la justification des politiques conduites au titre de la solidarité avec le monde combattant.

Les dépenses fiscales représentent, *a minima*, 747 M€ soit 28,5 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations. Les dépenses fiscales majorient d'autant les crédits budgétaires portant le montant total de la mission à 3 359 M€.

Enfin, les dispositifs d'aides financières au profit des anciens combattants portent des mesures qui ne permettent pas de dégager des mesures d'économie sur ces dispositifs.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

L'exécution budgétaire : la recommandation a été prise en compte

Globalement, l'effort de prévision budgétaire s'est confirmé en 2015. Pour le programme 169, les prévisions en matière de PMI et de retraite du combattant se sont globalement réalisées. Il est renouvelé la demande consistant à faire figurer, en tant que de besoin, dans les documents budgétaires la trésorerie du CAS « pensions » concernant les PMIVG et la retraite du combattant ainsi que la destination qu'ils réservent à ces crédits.

Les dépenses fiscales : la recommandation a été partiellement prise en compte

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

Les dépenses fiscales représentent, *a minima*, 759 M€ soit 27,6 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations ce qui est regrettable.

Par ailleurs, l'examen des différents dispositifs d'aide de la mission « anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » a montré qu'ils bénéficient de neuf dispositifs d'exonérations fiscales. Ceux-ci ne sont pas mentionnés dans les documents budgétaires en complément des six dépenses fiscales déjà identifiées. Il est demandé à la direction du budget, au SGG et au SGA de les indiquer et d'en évaluer le montant associé dans la mesure du possible.

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

Enfin, concernant le fondement légal de ces dernières exonérations, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ne fait pas figurer les différents dispositifs d'indemnisation des orphelins financés par le programme 158 ce qui les exclut, *de jure*, du champ d'application de l'article 81 du CGI. Pour accorder le droit avec les pratiques du SGG en matière de fiscalité, il faudrait qu'il soit modifié afin de les intégrer.

Le taux d'actualisation des rentes du programme 158 : la recommandation a été prise en compte

Les rentes versées en application du décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 et du décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 connaissent une revalorisation annuelle de 2,5 % depuis 2009. Ce taux ne correspond pas à l'évolution du PIB et, dans le contexte actuel, doit être considéré comme très favorable.

Les documents budgétaires doivent faire figurer la justification de fond d'un tel taux.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Les dépenses fiscales :

Le ministère de la défense ainsi que les services du Premier ministre ne présentent pas de façon exhaustive les différents dispositifs d'exonération fiscale rattachés aux programmes 169 et 158.

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

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

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

Sommaire

Introduction.....	10
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	14
1.1 La programmation des crédits initiaux	14
1.2 La gestion des crédits	18
1.3 L'évolution de la dépense	22
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	24
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	27
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	27
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat	27
2.3 Les dépenses d'intervention	28
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières.....	33
2.5 Le financement des opérateurs	34
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir	35
2.7 Les dépenses fiscales.....	35
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	39
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	39
3.2 La démarche de performance	39
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	41
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	41
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	42

Introduction

A/ Présentation budgétaire des programmes de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation en 2016 (LFI 2016) en M€ :

Intitulé du programme		AE	CP	%
167	Liens entre la nation et son armée	37,718	37,918	1%
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 473,991	2 473,991	95%
158	Indemnisations des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100,754	101,053	4%
Total		2 612,465	2 612,963	

B/ L'essentiel de la mission relève du ministère de la Défense (96,3%) qui dispose de deux programmes. Le programme 167 « liens entre la nation et son armée » recouvre les politiques concourant à l'esprit de défense et à la relation entre la nation et les forces armées. Il s'articule autour de deux grands domaines que sont l'organisation de la « journée défense et citoyenneté » (JDC) destinée à sensibiliser les jeunes aux nouveaux enjeux de défense, dont l'organisation se modernise, et la mise en œuvre d'une politique de mémoire. Depuis 2015, les effectifs de la Direction du service national et les crédits de titre 2 ont été regroupés sur le programme 212 « soutien de la politique de défense ». Désormais la mission ne porte plus que les effectifs de la CIVS² (24 ETPT).

Le programme 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » correspond au dispositif de solidarité déployé en faveur du monde combattant. Il concerne pour l'essentiel les conséquences budgétaires de la reconnaissance de la qualité de pensionné, d'ancien combattant, ou de victime de guerre, ainsi que la mise en œuvre de leurs droits et avantages. Il est doté, pour l'immense majorité, de crédits liés à des dépenses au caractère obligatoire correspondant notamment à la retraite du combattant, et à la

² Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation

pension militaire d'invalidité (PMI). Cette caractéristique limite les marges de manœuvre en gestion.

Comme l'année dernière, la Cour relève que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier complètement la justification de fond de certaines des politiques mises en œuvre au profit des anciens combattants. Il s'agit plus particulièrement, de la retraite du combattant, des rentes mutualistes et des dépenses fiscales associées. Concernant les rentes mutualistes, la direction du budget souligne le caractère particulièrement obsolète de ce dispositif prévu initialement pour indemniser la fatigue et l'usure des anciens combattants d'une armée de conscription tandis qu'aujourd'hui, l'armée est composée de professionnels acquérant des droits à la retraite et pouvant acquérir la carte du combattant sans avoir participé à des combats.

C / La place du programme 158 au sein de la mission est très modeste (4% des crédits) même si l'indemnisation des victimes de la barbarie constitue une politique très sensible. Ce programme est confié au Premier ministre ce qui en fait une mission interministérielle, partagée entre ce dernier et le ministre de la défense. Cette répartition est conforme aux préconisations de la Cour qui a rappelé, dans son rapport sur « *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives* »³, que la priorité consiste à ventiler les crédits en fonction des objectifs des politiques publiques et non selon une simple répartition ministérielle. Le programme 158 est destiné à financer trois dispositifs d'indemnisation mis en place par les décrets suivants :

- ◆ le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation. Ce dispositif, préconisé par le rapport de la « mission Mattéoli » de 1999, conduit à indemniser les victimes de spoliations ou leurs ayants droit, sur la base d'une estimation du préjudice subi ;
- ◆ le décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation, sous la forme de rentes ou d'un capital, pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ;

³Novembre 2011.

♦ le décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière, sous la forme de rentes ou d'un capital, en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale.

Concernant les spoliations, après plus de 15 ans de travaux, la CIVS a rempli une grande partie de sa mission et un fléchissement du nombre de demandes enregistrées est constaté. Il faut souligner la confidentialité qui entoure l'instruction de ces différents dispositifs par les services du Premier ministre ce qui, associé à une certaine prudence, ne facilite pas le travail de prévision budgétaire.

Concernant les indemnisations des orphelins, l'évolution du nombre de crédiérentiers vivants est fondée sur des tables de mortalité statistiques dont la fiabilité a pu être prise en défaut. Par ailleurs, de nouvelles demandes continuent d'être déposées, même si elles sont peu nombreuses au regard du nombre de bénéficiaires présents dans les dispositifs. Ceux-ci n'ayant pas vocation à être soumis à un dispositif de forclusion, il est peu vraisemblable que la dépense s'infléchisse à moyen terme.

Les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre. Le paiement des indemnisations est effectué par l'agence comptable de l'ONAC-VG, sur la base de crédits versés par les services du Premier ministre, à partir du programme 158. Une convention-cadre en date du 26 avril 2012, passée entre l'ONAC-VG et le SGG, fixe le cadre financier de ces dispositifs.

La gestion 2016 ne présente pas de caractéristiques particulières. Le projet de loi de finances n'a pas intégré de nouvelles mesures et il n'a pas été nécessaire de procéder à des redotations. Cette année, la mission a d'ailleurs porté un niveau inhabituel d'annulation de crédits (27,7 M€). En revanche, pour 2017 il est prévu des mesures nouvelles :

- Une mesure augmentant le nombre de points d'indice de la retraite du combattant, fixé à 48 points depuis le 1er juillet 2012, qui passera à 50 points au 1er janvier 2017 puis à 52 points au 1er septembre 2017 (27,4 M€ en 2017 et 60,2 M€ en année pleine). Cette mesure est particulièrement signalée au regard de son coût et de la nécessaire justification de son évolution (elle ne représentait que 33 points en 2005).
- Une majoration de 100 € l'allocation de reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives et de l'allocation viagère au profit de leurs conjoints survivants (0,57 M€).

- Un supplément de pension pour les conjoints survivants de militaires, âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge (0,13 M€ -105 personnes).

Les programmes 158, 167 et 169 ont bénéficié de 2612 M€ ouverts en LFI 2016. Ces dotations ont diminué de 4,9 % par rapport à la LFI 2015 en raison, notamment, de la baisse des bénéficiaires des PMI et de la retraite du combattant.

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

Au total, la mission représente 2 612 M€ de crédits budgétaires auxquels il faut rajouter, *a minima* et selon le calcul réalisé par le ministère, 747 M€ de dépenses fiscales ce qui porte son montant total à 3 359 M€. Malgré cela, cette somme n'intègre pas l'ensemble de l'effort financier réalisé en faveur de cette politique : il faudrait aussi intégrer les exonérations de charges sociales et les dépenses assumées par la mission « Défense », notamment le titre 2.

La gestion ne soulève pas de question particulière et a été marquée par un niveau relativement élevé d'annulations de crédits (27,7M€) au regard des exercices antérieurs.

Si l'année 2016 ne comporte pas de mesures nouvelles en revanche le PLF 2017 en prévoit, notamment un relèvement du niveau de la retraite du combattant qui passe de 48 à 52 points pour plus d'un million de bénéficiaires (coût : 60,2 M€).

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux

M€	LFI 2015	Tendanciel	Mesures périmètres et de transfert	Mesures nouvelles	LFI 2016
T2 hors CAS	1,4	1,4			1,4
CAS pensions	0,3	0,4			0,4
T3	103,7	102,5	-4,3	2,0	98,3
T5	0,4				
T6	2635,5	2501,7	10,4	2,6	2512,9
Total mission hors CAS	2740,2	2606,0			2612,6

A/ Mesures nouvelles

Voici les principales mesures nouvelles de la LFI 2016 qui concernent essentiellement le P169 :

- dispositif PMI : la majoration spéciale prévue à l'article L52.2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) en fonction du nombre d'années de soins prodigués de manière constante par le conjoint survivant marié à un grand invalide voit son seuil passer de dix à cinq années (1,9 M€ pour l'année 2016).

- dispositif d'action sociale de l'ONAC-VG : la subvention d'action sociale de l'office a été impactée, en 2016, d'une mesure nouvelle de 2 M€ de crédits supplémentaires par rapport à 2015 pour s'établir à 25,4 M€ en LFI 2016 afin d'apporter un soutien destiné à compenser l'extinction du dispositif d'aide différentielle aux conjoints survivants.

- dispositif rapatriés/harkis : compensation au bénéfice des conjoints survivants touchés par la forclusion frappant les demandes d'allocation de reconnaissance (0,74 M€ pour l'année 2016).

Pour 2017 il est prévu des mesures nouvelles dont, à titre principal, une augmentation du nombre de points d'indice de la retraite du combattant, fixé à 48 points depuis le 1er juillet 2012, qui passera à 50 points au 1er janvier 2017 puis à 52 points au 1er septembre 2017 (27,4 M€ en 2017 et 60,2 M€ en

année pleine). Cette mesure est particulièrement signalée au regard de son coût et de la nécessaire justification de son évolution (elle ne représentait que 33 points en 2005). A titre plus secondaire, il a été également adopté une majoration de 100 € l'allocation de reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives et de l'allocation viagère au profit de leurs conjoints survivants (0,57 M€) et un supplément de pension pour les conjoints survivants de militaires, âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge (0,13 M€ -105 personnes).

B/ Architecture budgétaire et changement de périmètre de la mission

En 2016, les seules modifications d'architecture concernent le programme 169 qui enregistre la suppression des UO « Services des rapatriés centrale » et « Service des rapatriés ». Les crédits sont désormais portés par l'UO « Direction de la mémoire du patrimoine et des archives », qui verse une subvention globale à l'ONAC-VG pour l'ensemble des prestations « rapatriés » autres que l'allocation de reconnaissance.

Concernant le changement de périmètre, le programme 167 a bénéficié d'un transfert de crédits de 0,8 M€ pour financer la participation de la France à l'appel à contribution formé par la Fondation Auschwitz-Birkenau⁴. Celle-ci a institué un fonds perpétuel pour le financement de dépenses destinées à la préservation du site. La participation de la France a été arrêtée à 5 M€ par le biais de cinq versements annuels de 1 M€. Ce financement se répartit à parts égales (200 000 €) entre les ministères de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'éducation nationale et de la culture et de la communication. Par ailleurs, les crédits couvrant les affections présumées imputables au service (APIAS) ont été transférés au programme 169 dans le cadre de la construction budgétaire 2016. Ils recouvrent les remboursements à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) des frais de soins en milieu civil des militaires concernés. Le programme a été abondé par un décret de virement de 2,8 M€ du programme 178 « Préparation et emploi des forces », concernant la prise en charge des APIAS de la gendarmerie.

Au sein des dépenses d'intervention figurent la retraite du combattant (756,6 M€), les rentes mutualistes (261,7 M€), dépenses au profit des invalides et des rapatriés (162,5 M€) et les pensions militaires d'invalidité (PMIVG – 1 189,7 M€). Ces dernières constituent le bloc principal de la « dette viagère » et des crédits qui lui sont associés. Elles compensent les effets des accidents en service et les maladies des militaires et ont pour caractéristique de prendre

⁴ Décret n° 2016-1053 du 1^{er} août 2016 portant transfert de crédits.

en compte la particularité de la vie militaire et du champ de bataille. Dans leur principe, elles sont comparables aux rentes versées aux ouvriers d'Etat et aux fonctionnaires au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles. Les rentes versées à ce personnel sont imputées sur le programme 212⁵ et incluses de ce fait dans la loi de programmation militaire. A ce sujet, la Cour s'interroge sur le maintien des PMIVG au sein de cette mission alors qu'il pourrait être plus cohérent de les imputer également sur le programme 212, ce qui permettrait de les prendre en compte pleinement au sein des mesures relevant de la condition militaire.

C/ La programmation des crédits

Pour le programme 158, celle-ci est inchangée pour les différents dispositifs d'indemnisation. Il en est de même pour les programmes 167 et 169, notamment les dispositifs d'intervention.

Il faut relever que depuis 2015, le ministère de la défense utilise une nouvelle méthode pour établir la prévision de dépense des pensions militaires d'invalidité (PMI), qui est le principal poste de dépenses de la mission (1,2 Md€ soit 45,9% de la mission ; le second poste est la retraite du combattant : 785 M€ ; ce bloc de dépenses représente les trois quarts des crédits de la mission).

La méthode précédente reposait sur l'utilisation d'un coût moyen, obtenu en divisant la dépense exécutée en N-1 par l'effectif moyen correspondant. Ce coût moyen était ensuite multiplié par le nombre de sorties nettes prévues pour l'année considérée, afin de déterminer la baisse prévisionnelle de la dépense. Cette méthode avait tendance à surestimer la dépense prévisionnelle, qui diminue actuellement plus vite que les effectifs. Le montant des pensions perçues dépend en effet essentiellement du degré d'invalidité des bénéficiaires. Or, la tranche d'âge dont les pensions sont les plus élevées subit la plus forte mortalité, ce qui entraîne une diminution de la dépense plus rapide que celle des effectifs.

Sur la base de ce constat, le ministère a élaboré une autre méthode, basée sur l'évolution des « parties prenantes », c'est-à-dire sur une valorisation des effectifs à droit constant. Il s'agit d'appliquer au socle de dépenses N-1 une moyenne géométrique de l'évolution de la dépense sur les trois années précédentes, pour déterminer la nouvelle base de dépense N. Cette nouvelle base est actualisée des effets du « rapport constant », en lui appliquant à la fois les éventuels rappels des années précédentes non encore versés, mais aussi les

⁵ Les dépenses ATMP sont imputées sur le titre 2 du BOP « accompagnement des politiques RH » (P212, action 61, sous-action 01 « politiques des ressources humaines/actions sociales et autres politiques des ressources humaines ») géré par la DRH-MD.

augmentations du point de PMI de l'année N déjà publiées et les éventuelles mesures nouvelles cette même année. Cette méthode a permis des prévisions plus précises. Les dépenses constatées en 2016 confirment le bien-fondé de cette démarche. Elle pourrait être affinée en prenant en compte, pour les « entrées », le nombre exact de dossiers en finalisation d'instruction par la sous-direction des pensions de La Rochelle puis transmis au service des retraites de l'Etat (SRE).

D/ Les économies et les mesures nouvelles

♦ Nouvelles dépenses pérennes

L'ONAC-VG a bénéficié de 2 M€ de crédits supplémentaires en 2016 (25,4 M€) par rapport à 2015 (23,4 M€) au titre de sa subvention d'action sociale, afin de lui permettre de renforcer son soutien aux anciens combattants les plus démunis et les plus isolés, alors que l'extinction du dispositif d'aide différentielle aux conjoints survivants (ADCS), qui a été supprimé à la suite d'une décision du tribunal administratif de Paris, aurait dû diminuer la dépense correspondante. Les conjoints survivants mariés à un grand invalide de guerre bénéficient de la proportionnalité de la majoration spéciale prévue à l'article L52.2 du CPMI-VG, en fonction du nombre d'années de soins qu'ils ont prodigués de manière constante à leur conjoint grand invalide. Le seuil de la durée des soins prodigués est abaissé de dix à cinq années. Cette mesure est estimée à 1,9 M€ pour l'année 2016.

Les conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives touchés par la forclusion frappant les demandes d'allocation de reconnaissance bénéficient de la levée du dispositif de forclusion. La dépense est estimée à 0,74 M€ pour l'année 2016.

♦ Economies

La levée partielle du dispositif de forclusion à l'égard des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs a généré une économie de 1,9 M€ en 2016. En effet, ces derniers ne peuvent, depuis lors, bénéficier que de la seule rente annuelle, tandis qu'antérieurement à la forclusion du dispositif, les conjoints et ex conjoints survivants d'anciens supplétifs avaient également le choix d'un capital.

La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ONAC-VG est réduite de 0,2 M€, par rapport à la LFI 2015, en raison d'une diminution du nombre des emplois de l'opérateur, pour s'établir à 57,15 M€.

Le programme 158 ne présente pas de mesures d'économie en raison de la particularité de ces dispositifs d'indemnisation. Dans cette perspective, aucun dispositif de forclusion n'est envisagé. Il n'est donc pas envisagé

d'économies structurelles en dehors de celles attendues par effet de l'évolution démographique de cette population.

♦ Evolution tendancielle

L'évolution tendancielle des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est essentiellement portée par la dette viagère. Ainsi, les crédits relatifs aux pensions militaires d'invalidité (PMI) diminuent de 105 M€ en LFI 2016 par rapport à la LFI 2015 et ceux de la retraite du combattant baissent de 28 M€. Cette diminution sensible des crédits de la dette viagère est la conséquence de la baisse tendancielle des effectifs bénéficiaires.

♦ Périmètre et transfert

- -4,2 M€ dépenses informatiques - transférés du P167 vers le P212 ;
- -0,11 M€ relatifs aux dépenses de communication de la direction du service national (DSN) - transférés du P167 vers le P212 ;
- +10,35 M€ concernant la prise en charge des affections présumées imputables au service (APIAS) - transférés du P178 vers le P 169.

♦ Passage de la LFI 2015 à la LFI 2016

Mesures	Montants (M€)
LFI 2015	2 640,62
Périmètres et transferts	6,04
Evolution tendancielle	-36,24
Nouvelles dépenses pérennes	4,64
Economies non reconductibles	- 2,10
LFI 2016	2 612,9
Ecart LFI 2016 – LFI 2015	- 27,6

1.2 La gestion des crédits

A/ Appréciation générale

Pour les trois programmes 158, 167 et 169, les enveloppes budgétaires ont été respectées. Elles ont permis de couvrir les besoins de l'année et de faire

face aux rares dépenses imprévues intervenues en cours de gestion (financement de la commémoration de la bataille de Verdun pour 1,7 M€ et acquisition de l'auberge du Struthof pour 0,3 M€ sur le P169).

Les niveaux de consommation des crédits disponibles et de la LFI sont très élevés (ils sont supérieurs à 99% pour chaque programme). Cette situation s'explique par le caractère mécanique des dépenses qui sont rattachés à des dispositifs « de guichet ». C'est notamment le cas pour les dispositifs d'indemnisation du programme 158 et pour ceux de la dette viagère du programme 169 (retraite du combattant et pensions d'invalidité).

La norme de dépenses de l'Etat a été respectée par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Les annulations que celle-ci a dû supporter ont été effectuées dans le cadre de deux décrets d'avances successifs, en date du 3 octobre 2016 (13 M€ en AE=CP sur le P169) et du 2 décembre 2016 (2,4 M€ en AE et 0,9 M€ en CP sur le P167, 10 M€ en AE et CP sur le P169 et 3,5 M€ en AE et 3,4 M€ en CP sur le P158). Ces annulations constituaient la contribution de la mission à la solidarité interministérielle, dans le cadre des arbitrages de fin de gestion. Ils n'ont pas eu d'effet sur la gestion.

Aucune dépense relevant de l'Etat n'a été transférée à un tiers.

Tableau de présentation de la gestion des crédits en 2016.

	P 167		P 169		P 158		Total	
M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	37,7	37,9	2474	2474	100,8	101,1	2612,5	2612,9
LFR	0	0	-	-			0	0
Total des mouvements de crédits	-0,8	1,3	-13	-13	-3,5	-3,8	-17,3	-15,3
Dont								
Reports	0,8	1,3	7,2	7,2			8	8,5
Virements			2,8	2,8			2,8	2,8
Transferts	0,8	0,8	0	0			0,8	0,8
Décrets d'avance	-2,4	-0,9	-23	-23	-3,5	-3,5	-28,9	-27,4
Répartition dépenses accidentelles								
annulations								
Fonds de concours	0,1	0,1					0,1	0,1
Attributions de produits			0,2	0,2			0,1	0,1
Mise en réserve :	3	3	193,5	193,5	3,5	3,8	200	200,3
Gel initial - Surgel	0,8	1,3	7,2	7,2	7,9	7,9	15,9	16,4
Dégels en gestion	-3,7	-4,3	-200,7	-200,7	-4,4	-4,1	-208,8	-209,1
Total des crédits disponibles	36,9	39,4	2461,2	2461,2	97,3	97,5	2595,2	2597,5
Crédits consommés	36,1	37,9	2456,8	2456,8	95,3	95,3	2588,3	2590,1
% des crédits consommés/ disponibles	97,83%	96,7%	99,8%	99,83%	98,1%	98,1%	99,7%	99,7%
% des crédits consommés/LFI	95,76%	100,5%	99,3%	99,30%	94,7%	94,4%	99,1%	99,1%

B/ La mise en réserve et les annulations

Conformément à la circulaire n° DF-1BE-15-3512 du 15 décembre 2015, le taux de réserve applicable pour 2016 a été à 0,5% sur le titre 2 du programme 158 et à 8% sur les autres titres en AE et CP, sur la base des crédits ouverts en LFI 2016, en retirant de l'assiette les crédits votés au titre de la réserve parlementaire et en réduisant de 4,4 M€ le montant de la réserve de précaution pour tenir compte de la proportion des dépenses de personnel comprises dans les SCSP versées aux opérateurs du programme 169

Ainsi, le montant total de la réserve de précaution sur les crédits LFI 2016 s'est élevé, pour les programmes 167 et 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », à 196,5 M€ en AE et en CP hors titre 2 et 37,9 M€ pour le programme 158, soit 200,3 M€ au total. Le surgel a porté cette mise en réserve à 212,4M€ en AE et 212,9 Me n CP.

Pour le programme 167, la réserve a été ventilée principalement sur les activités liées à la mise en œuvre de la JDC (40%, dont l'alimentation et le transport des jeunes) et sur les subventions (59%) de mémoire ou versées à l'ONAC-VG pour des travaux de rénovation, les crédits destinés aux cérémonies commémoratives ayant été préservés.

Pour le P169, la réserve a été essentiellement portée par la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) pour 81% ainsi que par les rentes mutualistes pour 19%, préservant ainsi la gestion des autres droits liés aux PMI (remboursements à la CNAMTS⁶, soins médicaux gratuits et appareillages...).

Pour le P158, toutes les catégories de crédits ont donné lieu à une mise en réserve.

Un premier surgel de 0,8 M€ en AE et 1,3 M€ en CP pour le programme 167 et de 7,2 M€ en AE et en CP pour le programme 169 a gelé les reports de crédits généraux et attributions de produits (AdP) de 2015 sur 2016 (tamponné n°8 du 01/04/2016), pour assurer la maîtrise des dépenses de l'État en exécution. Le décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance du 3 octobre 2016 a annulé 13 M€ en AE et en CP sur le programme 169 puis, dans la perspective de la préparation du décret d'avance, le tamponné n°71 du 25 novembre 2016 a levé 1,3 M€ en AE et 3,4 M€ en CP sur le programme 167, ainsi que 177,7 M€ en AE et CP sur le programme 169.

⁶ Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés

Le décret d'avance du 2 décembre 2016 a annulé le solde des crédits mis en réserve de précaution :

- 2,4 M€ en AE et 0,9 M€ en CP sur le programme 167 ;
- 10 M€ en AE et CP sur le programme 169.

Les annulations sur le programme 167, qui correspondaient aux soldes de gestion prévisionnels excédentaires en AE et en CP du second suivi de gestion (septembre 2016), n'ont pas eu de répercussion sur la gestion du programme.

Les crédits annulés sur le programme 169 correspondent à :

- 4,5 M€ de solde de gestion excédentaire établi en septembre,
- 2,2 M€ de crédits annulés sur le gel des crédits reportés de 2015 sur 2016 (7,2 M€) qui étaient initialement fléchés sur les établissements médico-sociaux (EMS) de l'ONACVG ;
- 3,3 M€ relatifs aux affections présumées imputables au service.

Pour le P158, la réserve de précaution hors titre 2 a fait l'objet d'un dégel partiel en fin de gestion (4,4 M€ en AE et 4,1 M€ en CP) pour financer l'ensemble des besoins d'indemnisation. Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 ont été minorés de 3,5 M€ en AE et 3,8 M€ en CP par le décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Cette mesure de régulation, décidée dans le cadre du schéma de fin de gestion, n'a pas eu de conséquences sur la gestion de ce programme.

Les annulations de la mission se sont élevées à 27,7 M€ en CP.

Au total, les annulations et la mise en réserve n'ont pas perturbé la gestion des trois programmes. Le programme 169 a même pu terminer l'exercice avec un solde positif de 4,2 M€, du fait de dépenses moins importantes que prévu sur les postes de la CNMSS, des déplacements SNCF et de l'allocation de reconnaissance. Ces crédits sont destinés à assurer le transfert des EMS. Il a été demandé de les affecter, dans le cadre d'un report, au financement du transfert des EMS (2,2 M€).

1.3 L'évolution de la dépense

Pour le programme 158, les crédits consommés en 2016 représentent 98 % des AE et des CP disponibles, soit un solde positif d'exécution de 1,8 M€ en AE et CP. Cette sous-exécution s'explique par les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes

de spoliations (CIVS), notamment de l'antenne de Paris, avec la disparition du coût du loyer et des charges locatives de cette antenne depuis le déménagement de la structure. De plus, les crédits d'intervention n'ont pas été consommés intégralement, eu égard aux difficultés de prévision de ce type de dépenses.

La consommation est répartie comme suit entre les différents dispositifs subventionnés :

- 5 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des victimes de spoliations (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ; prévision : 6,5 M€ ; c'est ce dispositif qui semble être le plus délicat à maîtriser en raison du nombre important de dossiers en attente qui ont pu donner lieu à de très fortes indemnisations par le passé ;

- 36,3 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) ; prévision : 37,2 M€ ;

- 51,8 M€ en AE et CP au titre de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004) ; prévision : 52,4 M€.

Sur le programme 167, la consommation diminue de 4,1 M€ en AE et de 3,7 M€ en CP entre 2015 et 2016, avec la poursuite, à un rythme élevé, du financement des commémorations.

Pour le programme 169, les consommations 2016 sont en retrait par rapport à 2015 (-66,4 M€ en AE et -66,5 M€ en CP). Les causes principales tiennent à la diminution des dépenses sur les activités de pensions militaires d'invalidité (-42,5 M€), les retraites du combattant (-26,2 M€) en raison de la démographie des ayants-droit, les prestations de sécurité sociale au profit des pensionnés de guerre (-10,3 M€) et au transfert, en provenance du service de santé des armées (SSA du programme 178), de l'activité de remboursement des frais de soins en milieu civil des militaires ayant été reconnus victimes d'une APIAS (12,2 M€).

CP (M€)	2016
Plafond LPFP (a)	2 631,30
Périmètres et transferts 2016 (b)	6,04
Norme LPFP format 2016 I (1 = a+b)	2 637,34
Exécution 2016 (c)	2 590,00
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,20
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	249,03
Décrets de transferts	0,80
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (11 = c-d-e-f)	2 340,38
Ecart exécution LPFP (111=1-11)	290,98

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

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

A/ La fin de gestion et la soutenabilité

L'activité du programme 167 repose sur une estimation établie lors du DPG et actualisée à chaque suivi de gestion (commémorations, nombre de jeunes assistant à la JDC). Le niveau des crédits sans emploi reste relativement stable entre 2014 et 2016 (de l'ordre de -1 M€ en CP).

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

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

B/ Report de charges

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

Le report de charges à la fin de 2016 est estimé à 0,9 M€ pour le programme 167, montant quasiment équivalent à celui constaté en fin de gestion 2015 (1 M€). Les crédits non consommés en fin de gestion s'élèvent à 1,3 M€, (non compris les FDC et ADP rattachés le 20 janvier 2017 à l'exercice 2016). Seuls 0,4 M€ sont demandés en report sur 2017.

Pour le programme 169, le report de charges à la fin de 2016 est estimé à 248,7 M€ (inférieur par rapport à celui de 2015, 256,3 M€) et correspond aux majorations au titre des rentes mutualistes dues au titre de l'exercice et qui seront appelés par les organismes financiers mutualistes en 2017. Les crédits non consommés en fin de gestion s'élèvent à 4,2 M€ (non compris les FDC et ADP rattachés le 20 janvier 2017 à l'exercice 2016). Seuls 2,2 M€ sont demandés en report sur 2017 (cf. question 29).

Le programme 158 n'appelle pas de remarques particulières.

C/ Les impayés en fin d'exercice

Les impayés en fin d'exercice, au sens budgétaire c'est-à-dire les dettes exigibles et qui auraient dû être payées en 2016), atteignent les montants suivants :

Programmes	Crédits disponibles	Report de charge budgétaire	Report de charge
167	39,2	0	0,9
169	2461,1	2,2	249
158	97,2	0	0

Les dépenses obligatoires à la fin de 2016, qui correspondent aux charges à payer au sens de l'article 95 du DGBCP (services faits certifiés non payés au 31/12 de l'exercice), sont en cours de recensement par les comptables. Ces dépenses sont évaluées, à ce stade, à 249,3 M€ (0,6 M€ pour le programme 167 et 248,7 M€ pour le programme 169 au titre des sommes dues pour les majorations de rentes mutualistes).

Concernant le programme 158, la prévision budgétaire a été bien réalisée et est cohérente avec l'exécution pour les trois dispositifs. Que ce soit pour le système d'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites ou des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, la pyramide des âges des bénéficiaires ne permet pas de prévoir une sortie massive de ces dispositifs. Aucune forclusion n'est annoncée. Leur stabilité et les perspectives démographiques ne vont pas faire évoluer les montants budgétaires dans les années à venir.

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

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

Le projet de loi de finances pour 2016 comporte peu de mesures nouvelles. En revanche, pour 2017, la situation est différente. Il a été notamment décidé une augmentation du nombre de points d'indice de la retraite du combattant, fixé à 48 points depuis le 1er juillet 2012, qui passera à 50 points au 1er janvier 2017 puis à 52 points au 1er septembre 2017 (27,4 M€ en 2017 et 60,2 M€ en année pleine). Cette mesure est particulièrement signalée au regard de son coût, de ses effets de long terme et de la nécessaire justification de son évolution (elle ne représentait que 33 points en 2005).

Enfin, les dépenses d'accidents du travail et de maladie du travail du personnel civil sont imputées sur le programme 212 de la mission défense tandis que les pensions d'invalidité des militaires relèvent du programme 169. La Cour s'interroge sur le maintien de ces dépenses dans la mission anciens combattants alors que ces crédits pourraient relever de la mission défense, d'autant plus qu'ils concourent à la condition militaire.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les effectifs de la Direction du service national (programme 167) ont été transférés en 2015 à la mission « Défense » (programme 212), ce qui correspondait à une proposition de la Cour. Aujourd'hui, le plafond d'emplois de la mission se limite à 24 ETPT. Il concerne l'effectif de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS).

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat

Les dépenses de fonctionnement ne représentent que 3,7% des dépenses de la mission, soit moins de 100 M€.

A/ Programme 167

Les dépenses de fonctionnement du programme 167 (en crédits de paiements) ressortent à 18,1 M€ en 2016 soit -3,9 M€ par rapport à 2015 (22 M€). En exécution 2016, la sous-consommation constatée par rapport à la prévision (-5,2 M€) résulte principalement, d'une part, d'une sous-consommation des dépenses d'alimentation et de transport des jeunes de la Journée « défense et citoyenneté » (-1,4 M€) et, d'autre part, d'un redéploiement de crédits prévus initialement au titre des commémorations (titre 3), à hauteur de 3,5 M€, vers le GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale – 1914-2014 » (titre 6). De plus, l'année 2015 a été marquée par une moindre activité commémorative et événementielle par rapport à 2014, tandis que la politique de mémoire n'a pas fait l'objet de réduction de dépenses en construction budgétaire 2016.

B/ Programme 169

Les dépenses de fonctionnement du programme 169, autres que les subventions pour charges de service public, relèvent des frais de gestion de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS). Ces dépenses intègrent, depuis 2016, les frais de gestion afférents aux dépenses liées aux affections présumées imputables au service (APIAS) qui n'ont pas été pris en compte en construction budgétaire. L'écart par rapport à la prévision résulte essentiellement de la non-prise en compte de ce surcoût en programmation.

Les dépenses de remboursement des frais de gestion de la CNMSS s'élèvent à 5,9 M€ en 2016 soit +1,2 M€ par rapport à la LFI en raison des APIAS.

Les subventions pour charges de service public (SCSP) intègrent celles de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) et de l'Institution nationale des invalides (INI). Ces dotations demeurent globalement stables et ne présentent pas d'évolution significative. La SCSP de l'ONAC-VG s'établit à 57,1 M€ en 2016 et celle de l'INI à 12,1 M€ conformément à la prévision LFI.

C/ Programme 158

Le programme 158 ne présente pas de subventions pour charges de service public. La catégorie 31 regroupe des dépenses de fonctionnement courant de la CIVS.

L'objectif de réduction des dotations de fonctionnement courant donne lieu à une rationalisation de ces dépenses, notamment lorsque les prestations sont fournies par la DSAF, qui a recourt à des marchés mutualisés pour l'ensemble de ses services. De plus, le ralentissement progressif de l'activité de l'antenne de la CIVS à Berlin concourt à la diminution des dépenses de fonctionnement.

Entre 2015 et 2016, l'exécution des crédits de fonctionnement est en forte baisse (- 31 % - passage de 1,1 M€ à 0,68 M€), résultant notamment du déménagement de la CIVS rue de Bellechasse, sur une emprise de France Domaine, dont le loyer budgétaire est assumé par la DSAF.

2.3 Les dépenses d'intervention

A/ Programme 158

Les dépenses d'intervention sur le programme 158 sont stables autour de 95 M€ depuis 2012. Les dépenses de 2015 étaient majorées du fait du paiement consécutif à l'accord franco-américain sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France (55,8 M€ en AE et CP). Hors couverture de cette dépense exceptionnelle, la consommation de crédits sur le titre 6 diminue de 4% en AE et CP en 2016.

M€	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017
1 - Indemnisation des victimes de spoliations	6,00	7,76	6,50	4,95	7,00
2 - Indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites	37,58	92,26	37,43	36,33	37,21
3 – Indemnisation des orphelins de parents victimes de la barbarie	54,20	52,27	54,29	51,78	54,08
Total titre 6	97,78	152,29	98,22	93,06	98,30

1 /Indemnisation des victimes de spoliations (décret n° 99-78 du 10 septembre 1999) : la CIVS, instituée auprès du Premier ministre par le décret 99-78, est chargée « de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées ». Les indemnités accordées peuvent être mises à la charge de l'Etat français (programme 158) ou, en application des accords de Washington passés entre le gouvernement des Etats-Unis et celui de la France, le 21 mars 2001, imputées sur les fonds du Fonds social juif unifié lorsqu'il s'agit d'indemniser des avoirs bancaires.

Depuis 2000, début de la campagne d'indemnisation, 23 819 dossiers ont été transmis au Premier ministre, 21 764 d'entre eux concernent une indemnisation mise à la charge de l'Etat français et 1 900 concernent un rejet ou un désistement. A ce jour, 21 764 recommandations ont été traitées, ce qui représente compte tenu des partages successoraux 47 801 bénéficiaires indemnisés. Aucune date limite de dépôt des demandes n'étant prévue par le décret du 10 septembre 1999, une moyenne mensuelle de 19 dossiers nouveaux a été enregistrée en 2016 (requêtes matérielles, bancaires ou mixtes).

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	333	728
2015	351	846
2016	231	512
total au 31/12/2016	21 764	47 801

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

D'octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, au 31 décembre 2016, 14 286 dossiers ont été traités dont 680 rejets. Sur les 13 628 décisions d'indemnisation, 6 635 bénéficiaires ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital et 6 993 sous la forme de la rente mensuelle.

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie réalisées chaque année par l'ONAC-VG, 5 249 crédientiers recensés au 31 décembre 2016 déterminent le montant de l'arrérage dû, hors décisions nouvelles acceptées en cours d'année sur ce dispositif non frappé de forclusion.

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	14	10
2015	8	25
2016	12	22
total au 31/12/2016	17 629	13 628

3 / Indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 13 juillet 2000) : depuis juillet 2004, date de parution du décret, et jusqu'au 31 décembre 2016, le service instructeur a

enregistré 33 997 demandes et 26 365 dossiers ont été traités dont 3 734 rejets. Sur les 22 631 décisions d'indemnisation, 13 819 bénéficiaires ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme d'un capital et 8 812 sous la forme d'une rente mensuelle.

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie réalisées chaque année par l'ONAC-VG, les 7 468 crédictaires recensés au 31 décembre 2016 déterminent le montant de l'arrérage dû en 2017, hors décisions nouvelles acceptées en cours d'année sur ce dispositif non frappé de forclusion.

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés
2014	260	54
2015	110	104
2016	100	58
total au 31/12/2016	33 997	22 631

Aujourd'hui l'ensemble de ces dispositifs est arrivé à maturité. La dépense est stable autour de 96 M€ et la prévision budgétaire est désormais bien assurée. En l'absence de mesures de forclusion, les seules évolutions financières pourraient provenir d'une reprise d'activité des mesures d'indemnisation confiées à la CIVS.

B/ Programme 169

Les dépenses d'intervention constituent l'essentiel des dépenses du programme 169 (97% des crédits budgétaires 2016). A l'exception des subventions aux associations, il s'agit de dépenses dites « de guichet » à destination des ménages qui recouvrent les postes de dépense suivants :

P 169 - CP en M€	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Pensions militaires d'invalidité	1 295,50	1 243,2	1 189,7	1 200,7
Retraite du combattant	784,7	768,2	756,6	742
Soins médicaux gratuits, appareillages, APIAS	43,6	42,9	51,5	51
Remboursements SECU	94,6	97,3	93,5	86,9
Remboursements SNCF	3,5	3,2	3,3	2,8
Rentes mutualistes	258,3	253,8	261,7	250,5
Dépenses sociales ONAC	23,4	23,4	25,4	25,4
Allocation de reconnaissance	17,2	15	15,3	14,4
Autres prestations rapatriés	2,2	2,2	2,2	2,2
Total	2 523	2 449,2	2 399,2	2 375,9

A l'exception des dépenses sociales de l'ONAC-VG et, depuis 2016, des dépenses de soins médicaux gratuits (à la suite de l'intégration des dépenses afférentes aux APIAS), l'ensemble des dépenses affiche une baisse tendancielle correspondant à l'évolution naturelle des effectifs des bénéficiaires des prestations du programme 169.

Trois mesures nouvelles ont été adoptées en LFI 2016 :

- Dispositif en faveur des conjoints survivants des grands invalides de guerre (impact sur les PMI). Au 31 décembre 2016, 8 conjoints survivants ont bénéficié de ce dispositif pour un coût de 0,13 M€.
- L'ONAC-VG bénéficie d'une subvention annuelle versée par le ministère de la défense pour remplir sa mission de solidarité envers les anciens combattants et victimes de guerre. Le montant s'élève à 25,4 M€ (+ 2 M€).
- Allocation viagère au bénéfice des conjoints et anciens conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives touchés par la forclusion frappant les demandes d'allocation de reconnaissance. Elle est estimée à 0,74 M€ pour l'année 2016

La programmation des dépenses de dette viagère en année N inclut les paramètres suivants :

- Consommation constatée et prévisionnelle du CAS « Pensions » de l'année N-;

- Evolution du nombre des parties prenantes (moyenne géométrique de l'évolution de la dépense sur les trois années précédentes et solde sorties/entrées pour la retraite du combattant);
- Application du rapport constant (corrélation du point de PMI avec l'indice des traitements bruts de la fonction publique) ;
- Le cas échéant, évolution du nombre de points de la retraite du combattant et date d'entrée en vigueur de cette évolution.

Les écarts entre programmation et exécution s'expliquent principalement par la variation du nombre de bénéficiaires au cours de l'année d'exécution.

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

Au 1er janvier 2016, le programme 169 présentait une situation déficitaire au CAS « Pensions » d'un montant de -1,4 M€, dont -3,9 M€ au titre de la PMI et +2,5 pour la RC.

Au 31 décembre 2016, la situation de la trésorerie du CAS « Pensions » est de 2,2 M€ pour les PMI et de 7,2 M€ pour la RC, soit un solde de 9,4 M€.

Le programme 169 dispose donc d'une marge de manœuvre auprès du CAS « Pensions », mobilisable en 2017, d'un montant de 9,4 M€, qui pourrait, sous réserve d'évolutions imprévues en cours de gestion, venir en déduction du dernier versement.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Les programmes 158, 167 et 169 ne comportaient aucune dépense d'investissement programmée dans la LFI 2016. Néanmoins, 0,43 M€ d'autorisations d'engagement ont été consommés en titre 5 sur l'activité « Création de lieux de mémoire » du programme 167 (Action 2 « Politique de mémoire »). Il s'agit, d'une part, des crédits engagés par l'ambassade de France en Macédoine pour la création d'un « espace muséal » au sein de la nécropole de Bitola (0,11 M€) et, d'autre part, des engagements liés à

l'acquisition de l'auberge attenante au camp du Struthof (0,27 M€) et à la construction du monument OPEX à Paris (0,05 M€).

2.5 Le financement des opérateurs

Subvention des opérateurs

SCSP – M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017
ONAC-VG	57,149	57,149	56,801
INI	12,089	12,089	12,089

L'ONAC-VG, comme l'INI, ont bénéficié en gestion 2016 du versement de l'intégralité de leur SCSP, la réserve de précaution du programme 169 ayant été levée en fin de gestion.

Comme en LFI 2016, la trajectoire arrêtée en PBT 2015-2017 est maintenue en LFI 2017. Elle répond aux orientations suivantes :

- stabilité de la SCSP de l'INI dans l'attente de la traduction de son nouveau modèle économique ;
- baisse de la subvention de l'ONAC-VG à due proportion des 6 suppressions d'emplois programmées dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement (0,307 M€), d'une part, et un transfert de crédits vers le P148 « Fonction publique » visant à ouvrir aux agents de l'ONAC-VG le bénéfice d'une ou plusieurs prestations d'action sociale interministérielle (transfert de 0,041 M€), d'autre part.

Sur la période 2014-2017, le champ des missions de l'ONAC-VG a évolué. Conformément à la décision n°11 du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 relative aux prestations en faveur des populations relevant du ministère chargé des anciens combattants, l'ONAC-VG, après avoir repris au 1er janvier 2014 les missions, droits et obligations de l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), s'est vu confier, à la fin de 2014, les missions exercées par la mission interministérielle aux rapatriés (MIR). L'ONAC-VG a bénéficié à ce titre, en 2015, du transfert d'1 ETPT de la MIR (programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »). L'ONAC-VG a bénéficié en 2015 également du transfert d'1 ETPT en provenance de la sous-direction des bureaux des cabinets (programme 212 « Soutien de la politique de la défense ») dans le cadre de la prise en charge par l'ONAC-VG du traitement du courrier destiné au secrétaire d'État aux anciens combattants et à la mémoire.

Les subventions versées à ces deux établissements ne soulèvent pas de questions particulières.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

Non concerné

2.7 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales ont été créées au profit des anciens combattants en reconnaissance de leurs sacrifices, au titre du droit à réparation pour services rendus à la Nation, et compte-tenu du faible montant des pensions versées. Ces dispositifs fiscaux accroissent en outre l'attractivité du métier de militaire, notamment pour les militaires envoyés en opérations extérieures. Les dispositifs fiscaux de la mission sont les suivants :

- la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant ;
- la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit (dispositif transféré aux services du Premier ministre) ; ce dispositif est toujours rattaché au programme 169, alors que les crédits budgétaires correspondants ont été transférés aux services du premier ministre⁷ ;
- l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme ;
- la réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.).

⁷ En 2016, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) est sorti de la tutelle du ministère de la défense et du programme 169 pour rejoindre le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre

Les dispositifs fiscaux suivants modifiés ou créés au cours de l'année 2016 :

- l'abaissement d'un an de la condition d'âge (de 75 à 74 ans), pour bénéficier de l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour les titulaires de la carte du combattant et leur veuve (art. 195-1-f du CGI modifié par l'article 4 de la loi de finances pour 2016) ; le coût fiscal est estimé par la direction de la législation fiscale à 45 M€ ;
- l'extension de l'exonération des droits de mutation pour les successions de victimes d'actes de terrorisme aux militaires décédés en OPEX ou en OPINT (art. 796-I-2° bis du CGI modifié par l'article 194-1° de la loi de finances rectificative pour 2015) ; coût non significatif ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation de reconnaissance versée aux conjoints et ex-conjoints d'anciens supplétifs (art 81-4-c du CGI, créé par l'article 133-IV de la loi de finances pour 2016) ; dépense fiscale de l'ordre de 60 000 € en 2016.

L'évolution des dépenses fiscales est indiquée dans le tableau suivant :

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

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

Ces dispositifs et les dépenses fiscales associées représentent 747 M€, ce qui représente un quart des crédits budgétaires de la mission. Ils augmenteront l'an prochain pour passer à 751 M€. Pour autant ils n'ont pas fait l'objet de conférences fiscales dédiés.

Les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces dispositifs fiscaux, dont il faut souligner qu'ils représentent 28,5 % des crédits budgétaires de la mission. Certains d'entre eux sont particulièrement onéreux et leur justification est peu évidente. Leur performance ne peut être appréciée et leur finalité n'est pas explicitée. Ainsi, l'octroi d'une demi-part supplémentaire aux anciens combattants et à leurs veuves de plus de 75 ans, extension du quotient familial à une population peu concernée par celui-ci et ne pouvant justifier de charges de famille effectives, soulève des interrogations.

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

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

Concernant les crédits relevant du ministère de la défense (programme 169), les dépenses et les effectifs sont en diminution cette année. Par ailleurs, la trésorerie du CAS « pensions » a été prise en compte dans la gestion conformément à la demande de la Cour. L'avoir a été reconstitué en fin de gestion à hauteur de 9,4 M€.

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

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

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Sans objet

3.2 La démarche de performance

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

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

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

Au niveau de la mission, le périmètre de l'indicateur 1.1 du programme 169 relatif au « délai de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité » a été étendu dans le PAP 2016 afin d'être plus représentatif de l'activité de la sous-direction des pensions (seulement 30 %

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

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

Le pilotage de l'activité des services reste encore très peu lié au dispositif de performance associé au programme 158. Ainsi, un indicateur unique représentant 5,3 % des crédits du programme, et peu utilisable pour apprécier la qualité globale du service rendu, implique que le volet performance n'a, en réalité, pas d'impact direct sur la justification au premier euro. Pour autant, dans un contexte stabilisé des dispositifs d'indemnisation des orphelins, il semble difficile d'identifier une performance pertinente qui serait associée à la budgétisation.

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

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

A/ L'exécution budgétaire : prise en compte

Globalement, l'effort de prévision budgétaire s'est confirmé en 2015. Pour le programme 169, les prévisions en matière de PMI et de retraite du combattant se sont globalement réalisées. Il est renouvelé la demande consistant à faire figurer, en tant que de besoin, dans les documents budgétaires la trésorerie du CAS « pensions » concernant les PMIVG et la retraite du combattant ainsi que la destination qu'ils réservent à ces crédits.

B/ Les dépenses fiscales : l'observation a été partiellement prise en compte.

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

Les dépenses fiscales représentent, *a minima*, 759 M€ soit 27,6 % des crédits budgétaires de la mission. Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître les finalités de ces exonérations ce qui est regrettable.

Par ailleurs, l'examen des différents dispositifs d'aide de la mission « anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » a montré qu'ils bénéficient de neuf dispositifs d'exonérations fiscales. Ceux-ci ne sont pas mentionnés dans les documents budgétaires en complément des six dépenses fiscales déjà identifiées. Il est demandé à la direction du budget, au SGG et au SGA de les indiquer et d'en évaluer le montant associé dans la mesure du possible.

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

Enfin, concernant le fondement légal de ces dernières exonérations, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ne fait pas figurer les différents dispositifs d'indemnisation des orphelins financés par le programme 158 ce qui les exclut, *de jure*, du champ d'application de l'article 81 du CGI. Pour accorder le droit avec les pratiques du SGG en matière de fiscalité, il faudrait qu'il soit modifié afin de les intégrer.

B/ Le taux d'actualisation des rentes du programme 158 : prise en compte

Les rentes versées en application du décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 et du décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 connaissent une revalorisation annuelle de 2,5 % depuis 2009. Ce taux ne correspond pas à l'évolution de l'évolution du PIB et, dans le contexte actuel, doit être considéré comme très favorable.

Les documents budgétaires doivent faire figurer la justification de fond d'un tel taux.

Réponse de la DSAF : Il n'existe pas d'autre justification à ce taux que sa base réglementaire. Conformément à la recommandation de la Cour, il est fait systématiquement référence à ces décrets dans les documents budgétaires afin d'éclairer le Parlement sur les modalités de revalorisation de la rente.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**Les dépenses fiscales**

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

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

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