

Cour des comptes



Mission interministérielle
Anciens Combattants,
Mémoire et Liens avec la Nation

Note d'analyse de
l'exécution budgétaire 2014

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

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	2,96 Md€	2,93 Md€	2,92 Md€
CP	2,96 Md€	2,95 Md€	2,94 Md€
Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
2 793	2 608	1 333	1 289,5
	Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales	
	6	822¹ M€	

¹ Le montant de 822 M€ d'exonération de dépenses fiscales et sociales n'est pas exhaustif : il n'intègre pas les exonérations d'IR, de droit de mutation, de droits de succession, de prélèvements sociaux et d'ISF. En revanche, il tient compte de 147 M€ d'exonération de prélèvements sociaux sur la retraite du combattant et les rentes mutualistes.

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Le programme 158 a bénéficié de 104,61 M€ en AE et 104,02 M€ en CP, ouverts en LFI 2014. Les programmes 167 et 169 ont bénéficié de 2 860,7 M€ en AE et 2 864,7 M€ en CP ouverts en LFI 2014. Ces dotations ont diminué de 2,7 % par rapport à la LFI 2013 en raison de la baisse du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI), de la retraite du combattant et des dispositifs d'intervention associés et elles intègrent des mesures nouvelles.

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 : il représente 92,5 % des CP. Les programmes 158 et 167 n'en représentent respectivement que 3,5 % et 3,9 %. Ainsi, par l'effet de la répartition des masses budgétaires, cette mission relève essentiellement du ministère de la défense.

Au total, la mission représente 2 968,72 M€ de crédits budgétaires auxquels il faut rajouter, *a minima*, 822 M€ de dépenses fiscales et sociales ce qui porte son montant total à 3 790,72 M€.

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 et des rentes mutualistes ainsi que certaines dépenses fiscales associées.

Appréciation d'ensemble

Pour le programme 158, en 2014, le niveau des crédits inscrits en LFI a été respecté en gestion. Il n'y a pas eu de dépassement de crédits ni d'expression de besoin de redotation. En revanche, une partie du budget consacré au dispositif d'indemnisation des spoliations a été redéployée sur les deux dispositifs d'indemnisation des orphelins.

La gestion des programmes 167 et 169 appelle peu de remarques et les enveloppes budgétaires ont été respectées. Si les deux programmes subissent quelques mesures de régulation, ils ne bénéficient pas d'ouverture de crédits supplémentaires en gestion. Le montant des dotations budgétaires est déterminé de façon satisfaisante, ce que confirment les taux de consommation des crédits.

Pour le programme 169, les besoins nouveaux liés aux actions en faveur des rapatriés ont été pris en charge par le ministère de la défense, conformément aux prévisions. S'agissant des dépenses de la dette viagère, notamment les PMI, la poursuite de la baisse démographique des ayants droit a permis de dégager quelques marges de manœuvres qui ont couvert une partie de la contribution du ministère au financement de dépenses interministérielles urgentes non prévues en LFI, dans le cadre du décret d'avance et des économies nouvelles demandées dans le collectif budgétaire du mois d'août. Elles ont également couvert la surconsommation de crédits concernant la retraite du combattant. Comme l'année dernière, le ministère a eu recours à son avoir sur le CAS « pensions » sans que cette donnée financière figure dans les documents de prévision budgétaire.

Les dispositifs d'aides financières au profit des anciens combattants portent des mesures nouvelles non justifiées (mesure de la « carte à cheval ») qui ne permettent pas de dégager des mesures d'économie sur ces dispositifs.

La DSAF et la DAF doivent s'attacher à signaler au plus tôt à la direction du budget toute surconsommation ou sous-consommation prévisible des crédits, notamment concernant les dispositifs d'indemnisation des spoliations, des PMI, et de la retraite du combattant, pour les ajuster aux besoins réels et s'inscrire dans les redéploiements de gestion.

Régularité

L'exécution des programmes 158, 167 et 169 s'est faite dans le respect des principes budgétaires.

Performance

Pour l'ensemble des programmes, les dispositifs de performance sont reconduits pour 2014. Ils sont partiellement dissociés des travaux de budgétisation et n'appellent pas de commentaire particulier. En revanche, alors que la prévision du délai moyen de traitement d'un dossier de PMI est fixée à 350 jours depuis 2013, il atteint, au 31 décembre 2014, 645 jours, dont 257 jours tant imputables à l'administration, selon le ministère de la défense.

Soutenabilité budgétaire

A titre global, la LFI 2014 est conforme aux plafonds arrêtés dans le budget triennal 2013-2015. Des redéploiements de crédits ont cependant été nécessaires pour couvrir notamment les dépenses de retraite du combattant.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

1 - L'exécution budgétaire

Lors de l'examen de la gestion 2013 la Cour avait fait les constatations suivantes². *L'effort de prévision budgétaire été poursuivi. Cependant, s'agissant du programme 158, le dispositif d'indemnisation a été sous-exécuté par rapport à la loi de finances. Ce poste de dépenses doit faire l'objet d'un suivi particulier en liaison avec la direction du budget. Concernant le programme 169, les documents budgétaires, dans le cadre de la « justification au premier euro », doivent développer les modalités et les hypothèses de construction des dotations des principales mesures d'intervention. Enfin, si la gestion 2013 s'est déroulée de manière correcte, il faut relever que l'avoir du ministère sur le CAS « pensions » a été entièrement consommé au profit de la retraite du combattant. En 2014, il est à craindre la disparition de toute marge de manœuvre financière pouvant être affectée aux PMIVG ou à la retraite du combattant.*

Au regard des constatations de l'exécution budgétaire de 2014, la Cour ne peut que relever que les efforts mis en œuvre doivent être poursuivis. Les recommandations sont renouvelées.

2 - Les effectifs (programme 167)

La plupart des emplois a été transférée au programme de soutien du ministère (programme 212) ; le reliquat figurant sur le programme 167 pourrait faire l'objet d'une étude de transfert supplémentaire.

Ce transfert est confirmé par le ministère pour 2015.

² Les rappels des constatations faites à l'occasion du contrôle de l'exercice 2013 sont également en italique dans les quatre paragraphes suivants.

3 - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un volume financier important et leur justification n'apparaît pas dans les documents budgétaires. Par ailleurs, ceux-ci ne font pas apparaître la charge financière correspondant aux exonérations de prélèvements sociaux.

Pour le programme 158, les rentes versées aux victimes de la barbarie et des mesures antisémites sont dispensées de l'impôt sur le revenu (IR) par application de l'article 81 du code général des impôts (CGI) qui exonère les pensions et retraites servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Or, ce code ne mentionne pas explicitement les dispositifs de rentes financés par le programme 158. Le ministère de la défense estime que « par analogie, la doctrine administrative, sous la référence BOI-RSA-PENS-20-20-10-20150316 n°20 » a étendu les dispositions du code aux orphelins dont les parents ont été victimes soit des persécutions antisémites soit d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Il reste cependant souhaitable que le CPMIVG soit mis à jour afin de consolider cette situation. La recommandation est donc reconduite.

4 - La performance

Le pilotage de l'activité des services est peu lié au dispositif de performance. Pour autant, la forte stabilité des dispositifs de rente, la particularité des indemnisations confiées à la CIVS et le caractère « de guichet » des dépenses de pensions rendent difficiles l'association d'un système de performance à la budgétisation de la mission.

Selon la DSAF, il n'est pas possible de faire évoluer le dispositif de mesure de la performance. Devant ce constat, et dans la mesure où les dispositifs sont parvenus à maturité, cette recommandation n'est pas reconduite.

5 - Le taux d'actualisation des rentes du programme 158

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. Il serait souhaitable que les documents budgétaires fassent figurer la justification d'un tel taux.

Les documents budgétaires de 2014 ne faisant pas apparaître la justification du taux de 2,5 %, la recommandation est reconduite.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

1 - L'exécution budgétaire

Globalement, l'effort de prévision budgétaire s'est confirmé en 2014, bien que l'évaluation du coût de la plupart de ces dispositifs et de leur évolution souffre d'un manque de précision dû à l'absence de construction de tables de mortalité ad hoc réalisées par des actuaires.

Pour le programme 158, le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations a été surestimé et le dispositif d'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes antisémites a été sous-estimé lors de l'établissement de la loi de finances.

Pour le programme 169, les prévisions en matière de PMI ont été surestimées alors que celles concernant la retraite du combattant ont été sous-estimées. Par ailleurs, les études d'impact des mesures nouvelles ne sont pas correctement réalisées comme l'a montré celle concernant la retraite dite « à cheval », qui étend le statut de combattant à tous les militaires français restés en Algérie, en Tunisie et au Maroc pendant 120 jours consécutifs dès lors que le séjour a débuté avant le 2 juillet 1962.

. Ces postes de dépenses doivent donc faire l'objet d'une évaluation plus fine.

La Cour recommande que :

- les services gestionnaires fassent figurer 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 ;
- la DSAF et la DAF s'attachent à signaler au plus tôt à la direction du budget toute surconsommation ou sous-consommation prévisible des crédits pour les ajuster aux besoins réels ;
- le CBCM tienne compte de la trésorerie du CAS « pensions » pour majorer toute mise en réserve complémentaire et, si nécessaire, pour envisager des annulations de crédits en cours de gestion.

2 - Les dépenses fiscales

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

Les dépenses fiscales (675 M€) et les exonérations de charges sociales (147 M€) représentent, *a minima*, 822 M€ soit 27,68 % des crédits budgétaires de la mission (contre 18,4 % en 2013). 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 liens avec la nation » a montré qu'ils bénéficient de dix exonérations fiscales ou de charges sociales. Celles-ci ne sont pas mentionnées dans les documents budgétaires en complément des six dépenses fiscales déjà identifiées. Il est demandé au SGG et au SGA de les indiquer et d'en évaluer le montant associé.

Pour ce qui concerne les dépenses fiscales du programme 158, elles sont rattachées au programme 169 et intégrées dans la mesure n°120126. Elles représenteraient, selon la DLF, 3,5% des dépenses totales, soit 7 M€,

Enfin, concernant le fondement légal de ces dernières exonérations, le CPMIVG ne fait toujours pas figurer les différents dispositifs d'indemnisation des orphelins financés par le programme 158 dans les mesures auxquelles est étendu le bénéfice de l'article 81 du CGI. Le ministère de la défense estime que la « doctrine administrative » pallie l'absence de cette mention.

La Cour recommande de :

- faire figurer dans les documents budgétaires l'ensemble des exonérations de charges fiscales et sociales et d'en évaluer le montant associé ;
- de rattacher au programme 158 les dépenses fiscales dont bénéficient les orphelins et victimes de spoliation ;
- de modifier le CPMIVG pour qu'il soit conforme au CGI.

3 - Le taux d'actualisation des rentes du programme 158

Les rentes versées en application des décrets n°2000-657 du 13 juillet 2000 et 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. Pour 2014, il a entraîné une dépense de 2 M€.

La Cour recommande que les documents budgétaires fassent figurer la justification d'un tel taux.

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	13
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014.....	13
B - La programmation des crédits	14
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	18
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015	20
II - Les grandes composantes de la dépense	21
A - La masse salariale et la gestion des emplois	21
B - Les autres dépenses de fonctionnement	22
C - Les dépenses d'intervention	22
D - Les dépenses d'investissement.....	28
E - Les opérateurs.....	28
F - Les dépenses fiscales	29
III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire	34
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	34
B - La démarche de performance	34
C - La soutenabilité budgétaire	35
IV - Les recommandations de la Cour	36
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013	36
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	39

Introduction

La mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » est composée des programmes 158 « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale », 167 « liens entre la nation et son armée », et 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Elle a un caractère interministériel. Sa présentation est assurée par le Premier ministre, par le ministre de la défense et par le ministre délégué aux anciens combattants.

Le programme 158 relève de la compétence du Premier ministre. Ce choix a été dicté par le caractère particulier de sa politique et par le rattachement de la « Commission d'indemnisation des victimes de spoliation » (CIVS) à celui-ci. Le secrétaire général du gouvernement (SGG) est le responsable du programme. Les programmes 167 et 169 sont confiés au ministère de la défense et à son ministre délégué aux anciens combattants. Le responsable de programme est le secrétaire général pour l'administration (SGA) de ce ministère.

Au sein d'une mission globalement dédiée au traitement social de la situation des anciens combattants, le programme 158 est d'une nature particulière puisqu'il met en œuvre une politique mémorielle d'indemnisation des victimes de la barbarie et des persécutions. Cette spécificité justifie que ce programme soit confié au Premier ministre ce qui donne à la mission son caractère interministériel, en la partageant entre le Premier ministre et le ministre de la défense. Cette répartition n'est pas gênante et 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

Il est destiné à financer trois dispositifs d'indemnisation mis en place par les décrets suivants :

³

Novembre 2011.

- 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 (7,75 M€ de CP en 2014). 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 (36,35 M€ de CP en 2014) ;
- 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 (49,90 M€ de CP en 2014).

Concernant les spoliations, après quatorze années de travaux, la CIVS a rempli une grande partie de sa mission. Depuis quelques années, 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, contribue à la complexité du travail de prévision budgétaire.

Concernant les indemnisations des orphelins, cette dépense ne devrait pas s'infléchir à moyen terme. Les quelques nouvelles demandes qui continuent à être déposées, peu nombreuses au regard du nombre de bénéficiaires présents dans les dispositifs, sont instruites par la direction des missions de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG).

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.

Le programme 167

Il 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 et de sécurité, et la mise en œuvre d'une politique de mémoire particulièrement forte en 2014 dans le contexte de la commémoration du 70^{ème} anniversaire de la libération du territoire national.

Le programme 169

Il correspond au dispositif de solidarité déployé en faveur du monde combattant. Il concerne pour l'essentiel les conséquences budgétaires de la reconnaissance de la qualité de pensionné, d'ancien combattant, ou de victime de guerre, ainsi que la mise en œuvre de leurs droits et avantages. Il est doté, pour l'immense majorité, de crédits liés à des dépenses au caractère obligatoire correspondant notamment à la retraite du combattant et à la pension militaire d'invalidité (PMI). Cette caractéristique limite les marges de manœuvre en gestion.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

1 - Les principales causes d'écarts entre LFI et crédits disponibles en 2014

a) Programme 158

L'écart entre les crédits de la LFI 2014 et les crédits disponibles s'élève à 7,5 M€ en AE et en CP. Cet écart résulte de la loi de finances rectificative (LFR) n°2014-1655 du 29 décembre 2014 qui a annulé 7,4 M€ en AE et CP hors titre 2 et 0,1 M€ en AE et CP de titre 2 et du décret n°2015-39 du 19 janvier 2015 qui a annulé 0,04 M€ en AE et CP de titre 2.

b) Programmes 167 et 169

Les crédits inscrits en LFI 2014 s'élèvent à 2 860,7 M€ en AE et à 2 864,7 M€ en CP. La LFI du programme 169 intègre les crédits (17,8 M€) de l'action en faveur des rapatriés, transférés par le programme 177 relevant du Premier ministre.

Les mouvements intervenus en gestion de nature législative et réglementaire ont réduit la ressource ouverte en LFI de 27,7 M€ en AE et de 9,7 M€ en CP et les crédits disponibles pour 2014 sont de 2 833 M€ en AE et 2 855 M€ en CP parce ce que :

- la LFR du 8 août 2014 a annulé 20,2 M€ sur le programme 169 ;
- le montant des reports de crédits HT2 s'est élevé à 18,4 M€, dont 17,1 M€ de reports croisés en provenance du programme 177, faisant suite au transfert de l'action 7 relative à l'action en faveur des rapatriés ;
- le décret d'avances a annulé des crédits au titre de la couverture de dépenses interministérielles prioritaires non prévues en LFI 2014 [0,52 M€ en AE et 0,66 M€ en CP sur le programme 167, et 8,38 M€ en AE et 8,6 en CP sur le programme 169].

2 - Les principales causes d'écart entre crédits disponibles et crédits consommés en 2014

Les crédits consommés en 2014 représentent 99,80 % des AE disponibles et 99,80 % des CP disponibles.

Pour le programme 169, les crédits disponibles doivent être majorés de la trésorerie du CAS « pensions » (programme 742) qui est de 4,6 M€ début 2014 et de 22,6 M€ fin 2014.

Il est regrettable que ce montant ne figure pas dans les documents de prévision de gestion.

B - La programmation des crédits

1 - Les hypothèses de budgétisation du titre 3

a) Le programme 158

Les hypothèses relatives au budget prévisionnel du titre 3 sont liées au fonctionnement de la CIVS et aux frais de gestion versés à l'ONAC-VG pour le traitement des dossiers.

b) Le programme 167

Les dépenses de fonctionnement prévues correspondent au coût estimé de l'organisation de la JDC (783 266 jeunes), et aux dépenses relatives à la politique de mémoire, qui comprennent :

- les actions commémoratives : organisation des cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national et mise en place de saisons mémorielles autour des grands anniversaires événementiels ;
- la mise en valeur du patrimoine mémoriel : entretien, rénovation et valorisation des hauts lieux de mémoire et des nécropoles nationales, soutien aux opérations relevant du tourisme de mémoire.

L'année 2014 a été marquée par les commémorations du centenaire de la Première guerre mondiale et du 70^{ème} anniversaire de la résistance intérieure et de la libération du territoire national. A cet effet, la politique de mémoire a bénéficié d'une augmentation de 6 M€ par rapport au PLF 2013 pour s'établir à 23,2 M€.

c) Le programme 169

Les prévisions de dépenses de fonctionnement correspondent aux frais de gestion de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), couvrant la gestion du remboursement des soins médicaux gratuits et de l'appareillage, et aux subventions pour charges de service public (SCSP) de l'ONAC-VG et de l'INI.

2 - Les hypothèses de budgétisation du titre 6

a) Le programme 158

Le programme 158 est composé de deux actions :

Concernant l'action 01 « indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation »

L'action 01 recouvre deux dispositifs : la sous-action « indemnisation des victimes de spoliations » et la sous-action « indemnisation des orphelins de victimes de législations antisémites ».

La sous-action 01 « indemnisation des victimes de spoliations »

Les hypothèses de budgétisation ont été réalisées à partir d'un nombre prévisionnel de 850 dossiers (soit 250 de moins qu'en 2013) et d'un coût moyen constaté de 14 117,64 €⁴ (contre 17 040 € pour 2013). La LFI prévoyait donc des crédits d'un montant de 12 M€.

⁴ Le coût moyen par recommandation émise par la CIVS, calculé sur l'ensemble des indemnités allouées en quatorze années de campagne, varie selon la

La sous-action 01 « indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites »

- Pour les rentes existantes au 1^{er} janvier 2014 :
Les prévisions 2014 intégraient les arrérages en année pleine de 5 614 crédirentiers attendus au 31 décembre 2013, soit un montant de 35 730 640 €. Le coût de l'arrérage annuel s'élevait en 2014 à 6 364,56 € par crédirentier (soit un montant mensuel revalorisé de 530,38 €) ;
- Pour les nouveaux dossiers (rentes et capitaux) :
30 nouveaux dossiers étaient prévus pour l'année 2014 comprenant 12 rentes nouvelles et 18 capitaux nouveaux à mettre en paiement en 2014, pour un coût prévisionnel de 558 557 € (arriérés de rentes nouvelles inclus).

Concernant l'action 02 « indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie »

- Pour les rentes existantes au 1^{er} janvier 2014 :
Les prévisions de la LFI 2014, établies à dispositif réglementaire constant, intégraient les arrérages en année pleine de 7 742 crédirentiers attendus au 31 décembre 2013, pour un coût prévisionnel de 49 274 424 €. Le coût de l'arrérage annuel s'élevait en 2014 par crédirentier à 6 364,56 € (soit un montant mensuel de 530,38 €) ;
- Pour les nouveaux dossiers (rentes et capitaux) :
200 nouveaux dossiers étaient prévus pour l'année 2014 comprenant 80 rentes nouvelles et 120 capitaux nouveaux, pour un coût prévisionnel de 3 712 245 € (arriérés de rentes nouvelles inclus).

La pyramide des âges des bénéficiaires ne permet pas de prévoir de sortie massive du dispositif et aucune forclusion n'était annoncée.

De manière plus générale, les nouveaux dossiers pris en compte dans la construction du budget sont ceux qui sont connus au moment de la programmation budgétaire de l'année N+1. Par ailleurs, la détermination du montant des rentes est élaborée, pour l'indemnisation des orphelins, sur la base du nombre de crédirentiers vivants, l'ONAC-VG réalisant chaque année une campagne de certification de vie. Il est enfin tenu

nature des indemnités accordées chaque année, tant à la hausse (patrimoines importants), qu'à la baisse (levée de parts réservées). Sa représentativité se heurte à la très grande diversité des patrimoines spoliés et aux fortes disparités entre les indemnités accordées.

compte de la revalorisation de 2,5 % des rentes qui a lieu chaque année, depuis le 1^{er} janvier 2009. Le taux de revalorisation retenu découle de l'application de la réglementation qui n'est pas reliée aux indicateurs économiques. Pour 2014, il a entraîné une dépense supplémentaire de 2 M€. Il est particulièrement élevé au regard de l'évolution du PIB. La DSAF partage ce constat et propose de faire figurer systématiquement la référence des décrets n°2000-657 du 13 juillet 2000 et n°2004-751 du 27 juillet 2004 afin d'éclairer le Parlement sur les modalités de revalorisation de la rente.

b) Le programme 167

La programmation du titre 6 (13,4 M€) dépend des montants de la subvention à l'agence de lutte contre l'illettrisme, des subventions à verser aux associations, collectivités territoriales et fondations et du programme de travaux de l'ONAC-VG pour l'entretien et la rénovation des lieux de mémoire. Ces dernières ont été faibles en 2014, compte tenu de la priorité accordée sur l'exercice au financement des commémorations liées aux anniversaires des deux guerres mondiales.

c) Le programme 169

Le montant des principaux postes de dépenses est en baisse de 79 M€ par rapport à 2013, essentiellement en raison de la diminution des bénéficiaires.

Les prévisions relatives aux PMI reposent sur l'évolution des effectifs et de la valeur du point PMI. Pour autant, la Cour s'interroge sur les effets des retards signalés dans le traitement des dossiers de demandeurs et sur les causes des marges budgétaires dégagées en gestion sur cette politique (38,2 M€ de sous consommation).

Le montant des remboursements de rentes mutualistes est évalué sur la base de projections de l'effectif des bénéficiaires et de la majoration moyenne par individu.

Le montant de la retraite du combattant est évalué sur la base :

- de l'effectif des bénéficiaires de la retraite du combattant (hypothèses de sorties déterminées depuis 2013 à l'aide d'une table de mortalité de l'INSEE), intégrant les évolutions de la réglementation ;
- des rappels à verser pouvant aller jusqu'à 3 annuités ;
- de la valeur du point PMI.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - L'appréciation générale

Pour le programme 158, les dépenses rattachables à l'exercice sont en diminution de 33,2 % depuis 2007 en raison de la réduction du nombre de dossiers d'indemnisations due au titre des spoliations.

Pour les programmes 167 et 169, les dépenses rattachables à l'exercice sont également en diminution en raison de la diminution des ayants droit.

2 - La mise en réserve et les annulations

a) Pour le programme 158

Toutes les catégories de crédits ont fait l'objet d'une mise en réserve.

La réserve a fait l'objet d'une annulation de crédits au titre de la LFR n°2014-1655 du 29 décembre 2014. Le montant total de l'annulation s'élève à 7,5 M€ d'AE et à 7,46 M€ de CP. Ce montant a été couvert par la réserve de précaution et *via* un gel de crédits complémentaires.

b) Les programmes 167 et 169

Le montant total de la réserve de précaution sur les crédits LFI 2014 s'est élevé à 0,4 M€ sur le titre 2 en AE=CP et à 191,5 M€ en AE et 191,7 M€ en CP sur les autres titres.

Pour le programme 167, la réserve a porté prioritairement sur la JDC et sur l'entretien des sépultures pour préserver les crédits destinées aux cérémonies commémoratives.

Une décision du 4 juin 2014 a appliqué un « surgel » de 20 M€ sur les crédits hors titre 2 du programme 169 dans le cadre du PLFR. Ces crédits ont été annulés par la LFR du 8 août 2014.

Une autre décision du 19 novembre 2014 a diminué la réserve du titre 2 (de la part hors CAS « pensions ») de 0,2 M€, ainsi que les réserves hors titre 2 du programme 167 de 2,1 M€ en AE et de 2,3 M€ en CP, et celle du programme 169 de 179,7 M€ en AE et 179,9 M€ en CP.

Sur le titre 2, seul un excédent de crédits CAS « pensions » a été maintenu gelé. Les crédits ont été annulés dans le cadre d'un décret de régularisation n°2015-39 du 19 janvier 2015.

Sur les autres titres de la mission, le décret d'avance a annulé le reliquat des crédits maintenus gelés :

- -0,5 M€ en AE et -0,7 M€ en CP sur le P167 ;
- -8,9 M€ en AE et -9,2 M€ en CP sur le P169.

Selon la DAF, ces annulations n'ont pas eu de répercussion sur la gestion des deux programmes, l'essentiel correspondant aux excédents de crédits destinés au paiement de la dette viagère, pour laquelle l'exécution affiche encore une diminution en 2014 du fait de la baisse démographique des ayants droit⁵. Pour autant, comme pour 2013, le CBCM estimait lors de la présentation de la PBI que, pour le programme 169, la gestion 2014 serait à l'équilibre sous réserve de l'hypothèse d'une levée de réserve. Il identifiait deux difficultés liées à l'action en faveur des rapatriés et aux modalités de calcul des prévisions de consommation des PMI, des retraites du combattant et des rentes mutualistes. La gestion a montré des marges sur certains dispositifs notamment les PMI, auxquels s'ajoutent les crédits disponibles du CAS « pensions ». A l'avenir, le CBCM devra envisager d'en tenir compte pour majorer toute mise en réserve complémentaire et envisager des annulations de crédits à ce niveau en cours de gestion.

Concernant le programme 167, il soulignait un risque lié aux dépenses du programme commémoratif.

3 - La fin de gestion : situation, en fin d'exercice, des crédits non consommés

a) Le programme 158

Les crédits non consommés en AE fin 2014 sont de 736 803 €. Ils doivent faire l'objet d'une demande de report pour couvrir le renouvellement du bail de la CIVS en 2015.

Il n'y a pas report de charge en fin d'exercice 2014.

b) Les programmes 167 et 169

Comme lors des exercices précédents, les dépenses obligatoires à fin 2014 concernent les majorations avancées en 2014 par les organismes mutualistes à leurs souscripteurs: Cette dépense (de l'ordre de 257 M€)

⁵ Il s'agit d'annulations de crédits au titre de la participation à la solidarité interministérielle afin de pallier les surcoûts des opérations extérieures supportées par le programme 178 « préparation et emploi de forces ».

est une dépense obligatoire au sens de l'article 95 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les crédits non consommés au 31 décembre 2014 s'élèvent en CP à 1,24 M€ pour le programme 167 et à 2,6 M€ pour le programme 169. Ces crédits font l'objet d'une demande de reports de crédits sur 2015.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015

Les plafonds de dépenses ont été respectés pour les programmes 158 et 169.

Concernant le programme 158, la prévision budgétaire a été bien réalisée et est cohérente avec l'exécution. L'exécution budgétaire 2014 n'a pas connu d'ouverture de crédits supplémentaires en gestion et, comme l'année dernière, il a subi des annulations de crédits en LFR (7,5 M€ pour 104,6 M€ de crédits ouverts soit 7,17% des crédits ouverts en AE).

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.

Les rentes des orphelins sont revalorisées annuellement de 2,5% ; cet indice qui figure depuis 2009 dans les décrets n°2000-657 du 13 juillet 2000 et du n°2004-751 du 27 juillet 2004 n'est pas relié à l'évolution des indicateurs économiques. . Dans le contexte actuel, il est très favorable. Le SGG propose de faire systématiquement référence à ces décrets dans les documents budgétaires afin d'éclairer le Parlement sur les modalités de revalorisation de la rente.

Concernant les programmes 167 et 169, globalement, la prévision budgétaire a été bien réalisée et est cohérente avec l'exécution. Les deux programmes ne font pas l'objet de mesures de régulation d'importance ni d'ouverture de crédits supplémentaires en gestion grâce aux 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 masse des sommes en jeu implique la justification de fond de ces dispositifs.

Enfin, à l'avenir, le CBCM devra envisager de tenir compte de la trésorerie du CAS « pensions » pour majorer toute mise en réserve complémentaire et pour estimer toute annulation de crédits.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois

1 - Les effectifs

En 2014, le programme 167 prévoyait un plafond d'emplois autorisés (PEA) de 1 436 ETPT soit -83 ETPT dont :

- -73 ETPT au titre des suppressions programmées dans le cadre de la réorganisation de la chaîne du service national ;
- -10 ETPT au titre d'une correction technique du plafond d'emplois.

L'écart entre l'effectif moyen réalisé (EMR) de 2013 et de 2014 représente -67 ETPT, soit une sous-exécution de -6 ETPT du schéma d'emploi.

En 2013, l'EMR s'établissait à 1 343 ETPT et se situait à -176 ETPT du plafond d'emploi prévu en loi de finances (1 519 ETPT) sur ce même périmètre. En 2014, le programme 167 a vu l'écart entre son EMR prévisionnel (1 276 ETPT) et son plafond d'emploi (1 436 ETPT) se réduire pour atteindre un différentiel de 160 ETPT. Le ministère a ainsi sous-exécuté son schéma d'emploi.

2 - Les rémunérations

L'exécution des dépenses de titre 2 du programme 167 se monte à 74 M€ pour des ressources LFI de 75 M€.

Concernant la masse salariale, les dépenses de titre 2 sont supérieures de 0,3 M€ aux ressources LFI hors CAS « pensions », conséquence de la sous-exécution du schéma d'emploi (6 ETPT), par rapport à la LFI liée à des moindres sorties constatées sur le périmètre du programme.

A compter du 1^{er} janvier 2015, les crédits de personnel et les effectifs associés du programme 167 rejoignent l'ensemble des crédits de personnel et effectifs du ministère de la défense, désormais regroupés au sein du programme 212 « soutien de la politique de la défense ».

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement du programme 167 s'établissent à 29,58 M€ en CP en 2014. Ces dépenses sont en hausse du fait de la forte augmentation du budget consacré aux commémorations des deux guerres mondiales.

En raison de la réorganisation territoriale de la DSN, il est difficile d'individualiser l'évolution des dépenses de fonctionnement de la JDC qui bénéficie du soutien de trois programmes (146, 178 et 212). L'essentiel des dépenses de fonctionnement du programme 167 correspond à des dépenses liées à l'organisation et au déroulement de la JDC (alimentation, frais de transports, formation au secourisme, réalisation des modules et formulaires...). Elles sont globalement stables.

Les dépenses de fonctionnement du programme 169 sont principalement constituées des dépenses de gestion de la CNMSS (4,61 M€) et des SCSP des opérateurs. A ce sujet, la SCSP de l'ONAC-VG s'établit à 56,43 M€ en CP en 2014 par rapport à une prévision LFI de 57,47 M€, puisque la réserve pesant sur l'opérateur n'a pas été levée intégralement (0,5 M€ ont été annulés et 0,5 M€ ont été reportés sur la gestion 2015). La SCSP de l'INI s'établit à 11,84 M€ en CP en 2014 pour une prévision LFI de 12,09 M€ et une exécution 2013 de 12,15 M€. Elle a fait l'objet d'une annulation partielle de sa réserve en fin de gestion (0,25 M€).

C - Les dépenses d'intervention

1 - Le programme 158

a) Une exécution en décalage avec la LFI

Les prévisions d'indemnisation des victimes de spoliations (10,7 M€) ont été revues à la baisse par rapport au PAP 2014 et à la ressource disponible. Elles ont cependant été estimées supérieures aux exécutions de 2012 et de 2013 qui se chiffraient respectivement à 9,1 M€ et à 7,85 M€. La baisse tendancielle d'indemnisation n'a donc pas suffisamment été prise en compte dans l'estimation de la DSAF ce qui peut être regretté puisque la consommation n'a été que de 7,5 M€. Comme pour 2013, les prévisions ont été surestimées (30,56 % par rapport aux crédits disponibles hors réserve et 27,55 % par rapport aux prévisions révisées).

Les prévisions d'indemnisation des orphelins ont été revues à la hausse par rapport au PAP 2014 et à la ressource disponible. Concernant

L'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites, elles ont été estimées supérieures de 10,15 % aux crédits disponibles hors réserve. Concernant l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale, elles ont été estimées supérieures de 9,82 %. Elles prévoyaient donc un défaut de financement des indemnisations des orphelins.

L'exécution s'est révélée être inférieure aux prévisions (-2,21 % pour les indemnisations aux orphelins de victimes de persécutions antisémites et -7,79 % pour les indemnisations aux orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale) mais supérieure aux crédits disponibles (+7,71 % pour les indemnisations aux orphelins de victimes de persécutions antisémites et +1,26 % pour les indemnisations aux orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale). Des redéploiements de crédits des indemnisations des victimes de spoliations ont donc dû être réalisés pour couvrir les consommations réelles.

Selon la DAF, les décalages entre prévision et consommation sont inévitables dans la mesure où la prévision des besoins est réalisée très en amont de l'exécution de la dépense et qu'elle repose sur des données statistiques notamment sur des coûts moyens d'indemnisation constatés les années précédentes.

Les hypothèses budgétaires concernant le titre 6 qui s'élevaient à 101,2 M€ avec réserve et à 94,1 M€ hors réserve ont donné lieu à une consommation de 94 M€, ce qui est cohérent. En revanche, l'analyse des prévisions et des consommations par dispositif montre que les estimations n'ont pas été correctement réalisées. Il est indispensable que la DSAF signale au plus tôt à la direction du budget toute surconsommation ou sous-consommation prévisible des crédits.

b) L'analyse de l'évolution des demandes d'indemnisation et des crédits

Le nombre d'entrées dans les dispositifs d'indemnisation des orphelins et de dossiers traités par la CIVS au profit des victimes de spoliations ne cesse de baisser. Il faut donc signaler un ralentissement global des nouveaux ayants droit même si les dispositifs continuent de porter leurs effets.

2 - Le programme 169

a) La nature des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention constituent l'essentiel des dépenses du programme 169 ; elles recouvrent :

- les PMI et allocations rattachées : 1374,5 M€ ;
- la retraite du combattant : 824,9 M€ ;
- les soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés : 45,02 M€ ;
- le remboursement des réductions de transport accordées aux invalides : 3,5 M€ ;
- le remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides, régi par le code de la sécurité sociale : 104,5 M€ ;
- les majorations légales et spécifiques des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre, régies par le code de la mutualité : 250,5 M€ ;
- l'action sociale en faveur du monde combattant versée par l'ONAC-VG : 21,9 M€ ;
- les indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes versées par l'ONAC-VG : 0,1 M€ ;
- l'allocation de reconnaissance aux rapatriés : 33,3 M€.

b) L'analyse de l'évolution des bénéficiaires et des dépenses des dispositifs du programme 169

Les dépenses de titre 6 du programme 169 ont été estimées à 2 373 M€ en AE/CP. La baisse des dépenses par rapport à 2012 et 2013 (2 839,77 M€ et 2 764,77 M€) résulte principalement de l'évolution de la démographie. À l'exception des majorations de la rente mutualiste du combattant, pour laquelle l'effet volume ne compense pas encore l'effet prix (dû principalement à la revalorisation légale des taux de majoration légale), l'évolution à la baisse des dispositifs de transfert vers les anciens combattants suit l'évolution du nombre de bénéficiaires.

Les CP consommés en titre 6 en fin d'exercice sont de 2 660,3 M€ soit 97,3 % des CP du programme 169. L'essentiel des dépenses vient des PMI (51,6 %), de la retraite du combattant (31 %), et des rentes mutualistes (9,4 %).

Les PMIVG

Tableau n°1 : Exécution des PMIVG (M€)

	2013		2014	
	Montant	Effectif	Montant	Effectif
LFI	1 490,7	265 323	1 412,7	252 593
DPG	1 494		1 386	
Exécuté	1 475,13	266 293	1 374,5	254 668
Différence exécuté/LFI	-15,57	970	-38,2	2 075

Source : DAF

Le résultat de la gestion montre une sous-consommation de 38,2 M€ (15,57 M€ pour 2013) alors même que le nombre de pensionnaires augmente de 2 075.

La sous-consommation de crédit de 38,2 M€ résulterait, pour partie, du nombre de dossiers en retard de traitement. En 2014, le délai moyen de traitement de l'ensemble des instances était de 358 jours. Au 31 décembre 2014, ce délai pour les premières demandes était de 645 jours pour un objectif de 350. Les retards sont à l'origine du gonflement du stock des dossiers en attente de traitement au 31 décembre 2014 qui atteint 6 039 contre 3 965 au 31 décembre 2013.

La sous-consommation a permis de dégager des marges de manœuvres qui ont couvert des besoins sur la retraite du combattant et une partie de la contribution du ministère dans le cadre du décret d'avance et des économies nouvelles demandées dans le collectif budgétaire du mois d'août⁶. En l'absence d'une telle annulation (8,5 M€), la sous-consommation aurait été majorée d'autant. En 2014, la marge brute disponible sur les PMIVG était donc de 46,7 M€.

A l'avenir, il est impératif que les prévisions soient plus fiables. Ce constat est d'ailleurs partagé par la DAF qui indique qu'en 2015, « *une nouvelle méthodologie de prévision budgétaire, basée sur la valorisation des effectifs à droit constant, a été mise en œuvre pour la PBT 2015-2017*

⁶ Il s'agit d'annulations de crédits au titre de la participation à la solidarité interministérielle afin de pallier les surcoûts des opérations extérieures supportées par le programme 178 « préparation et emploi de forces ». Le programme 169 a enregistré des annulations de crédits de 8,3 M€ en AE et de 8,5 en CP.

puis l'élaboration du PLF 2015, permettant de disposer de prévisions plus précises ».

A ce sujet, la direction du budget signale que la nouvelle méthode a été mise en place en 2014 et qu'elle « *pourrait toutefois être encore améliorée sur la base des travaux engagés entre le ministère de la défense, le service des retraites de l'Etat et la direction du budget pour déterminer le niveau d'information suffisamment détaillé et pertinent sur les déterminants physiques de la dépense* ».

La retraite du combattant

Tableau n°2 : Comparaison de l'exécution de la retraite du combattant 2013-2014 (M€)

	2013		2014	
	Montant	Effectif	Montant	Effectif
LFI	821,3	1 200 888	807,9	1 146 494
DPG	831,9 ⁷		820	
Exécuté	823,5	1 200 185	824,9	1 157 785
Différence exécuté/LFI	2,2	-703	17	11 291

Source : DAF

Tableau n°3 : Utilisation de l'avoir au CAS « pensions »

M€	Dépenses totales = exécution CAS	Dépenses P169 = total du versement au CAS	Utilisation de l'avoir au CAS « Pensions »
LFI	807,9	807,9	Sans objet
PBI (DPG)	820	820	Sans objet
Réalisé	813,2	824,9	11,7
Réalisé-PBI	-6,8	4,9	11,7

Source : DAF

La dotation LFI 2014 s'élève à 807,9 M€. L'exécution a été de 824,9 M€ et le reliquat de dépense du CAS « pensions » a été couvert par

⁷ Hors utilisation de l'avoir du CAS « pensions » estimé à 17,2 M€ au titre de la retraite du combattant.

un avoir détenu par le programme 169 auprès de ce CAS. En début de gestion, le montant de l'avoir était estimé à 4,6 M€

Cette situation appelle les remarques suivantes :

- l'exécution de la retraite du combattant montre une surconsommation de 17 M€ compensée par la sous-consommation des PMI et une sous-estimation du nombre de bénéficiaires de 11 291.

L'extension de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Afrique du Nord pendant quatre mois (mesure dite « carte à cheval ») a très certainement contribué à cette surconsommation. En effet, 8 648 cartes ont été délivrées en 2014 alors que les études d'impact estimaient à 8 400 les bénéficiaires potentiels de cette mesure avec une répartition entre 2014 et 2015 à raison de 2/3 et 1/3. Or, il s'avère que la totalité de la population estimée a déjà reçu la carte en 2014, carte ouvrant droit à la retraite du combattant lorsque la condition d'âge est remplie. Le ministère de la défense n'a pas été en mesure de fournir le montant des dépenses de retraite correspondant à la mesure ce qui soulève des inquiétudes quant à la valeur des études d'impact et à la prévision de dépense concernant ce dispositif ;

- au 31 décembre 2014, l'avoir du CAS est de 22,6 M€ ce qui offre une marge de manœuvre importante à la gestion de la retraite du combattant et des PMI pour 2015 ;
- il est nécessaire que la prévision soit affinée.

Par ailleurs, pour éviter que cette dépense augmente de manière non maîtrisée, la Cour renouvelle les recommandations qu'elle a pu formuler à d'autres occasions :

- accorder la carte du combattant aux seuls bénéficiaires pouvant justifier de la qualité de combattant;
- figer le montant de la retraite forfaitairement à son niveau actuel et exclure tout dispositif d'actualisation ;
- intégrer les avantages et exonérations attachés à la retraite du combattant dans le droit commun social et fiscal.

Les rentes mutualistes

La LFI 2014 prévoyait une dépense de 265 M€. L'exécution est de 250,5 M€.

Depuis 2008, les bénéficiaires de majoration de rentes mutualistes voient leur nombre baisser.

Le décret du 24 septembre 2013 a diminué de 20 % les taux de majorations spécifiques (à compter du 27 septembre 2013). Toutefois, lors de l'examen du PLF 2014, les parlementaires ont souhaité maintenir intact le dispositif et sont revenus sur cette réduction.

L'économie sur les majorations spécifiques s'est élevée à 5,95 M€ en 2014 et à 1,2 M€ en 2015.

D - Les dépenses d'investissement

Non significatif.

E - Les opérateurs

1 - L'ONAC-VG

Tableau n°4 : Effectifs et masse salariale de l'ONAC-VG (ETPE/k€)

	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Emplois sous plafond	967	921	917	846	892	853,5
Emploi hors plafond	801	774	778	706	778	756
Crédits de fonctionnement	57 473	57 639	57 473	56 871	57 473	56 432

Source : DAF

Conformément aux prévisions, le plafond d'emplois de l'ONAC-VG a été réduit de 25 ETPT en LFI 2014.

Les SCPS sont restées stables en 2012 et 2013. La PBT 2013-2015 prévoyait qu'elle reste inchangée jusqu'en 2014 pour baisser à 56,5 M€ en 2015 en raison de la réduction des effectifs.

2 - L'INI

Tableau n°5 : Effectifs et masse salariale de l'INI (ETPE/k€)

	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution n 2014
Emplois sous plafond	458	445	453	438	441	436
Emploi hors plafond	1	1	1	2	1	3

	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Crédits de fonctionnement	12 634	12 665	12 362	12 154	12 090	11 839

Source : DAF

La PBT 2013-2015 a prévu une diminution du plafond d'emplois de 5 ETPT en 2013, de 12 en 2014 le ramenant ainsi à 441 ETPT. Ces prévisions ont été respectées.

La SCSP versée à l'INI a diminué de 273 K€ en 2014. Au total, elle a baissé de 2,1 M€ entre 2010 et 2014 du fait de la suppression de la subvention d'investissement versée à l'établissement et de l'impact en crédits des suppressions d'emplois mises en œuvre entre 2013 et 2014.

Seules les 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 n'ont pas été correctement réalisées pour aucun d'entre eux. Ainsi, les indemnisations des victimes de spoliations ont été sous-consommées tandis que les indemnisations pour les orphelins de victimes d'actes de barbarie ont été surconsommées. Pour autant la gestion globale du chapitre n'a pas soulevé de difficultés.

Concernant les crédits relevant du ministère de la défense (programme 169), la sous-consommation des crédits de PMI (38,2 M€) a permis de compenser la surconsommation des dépenses de la retraite du combattant (17 M€). Par ailleurs, la trésorerie du CAS « pensions » n'est pas prise en compte dans l'exécution budgétaire.

Les prévisions des dépenses d'intervention doivent être affinées. Il est indispensable que la DSAF et la DAF signalent au plus tôt à la direction du budget toute surconsommation ou sous-consommation prévisible des crédits.

F - Les dépenses fiscales

1 - Le programme 158

Il existe une seule dépense fiscale rattachée à titre subsidiaire au programme 158, la dépense n°120126 qui est rattachée à titre principal au programme 169 avec d'autres mesures.

Cette dépense fiscale n'est pas suivie par les services du Premier ministre. Le ministère chargé de l'économie et des finances l'a estimée, pour 2014, à 3,5 % de la dépense totale sans la justifier.

Le régime fiscal applicable aux différents dispositifs fait apparaître une exonération d'IR des diverses rentes et pensions versées par l'ONAC-VG aux orphelins des victimes de la barbarie ou d'actes d'antisémitisme pendant la Seconde guerre mondiale. Cette exonération serait justifiée par l'article 81-4-a du CGI qui prévoit que sont affranchis de l'impôt : « *Les pensions servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que la retraite du combattant mentionnée aux articles L.255 et L.257 de ce même code.* ». Elle a été confirmée par la direction de la législation fiscale à l'agent comptable de l'ONAC-VG par une note en date du 6 octobre 2006.

Or, le CPMIVG ne fait pas figurer les différents dispositifs précités financés par le programme 158 ce qui pose la question de leur intégration au champ d'application de l'article 81 du CGI. Le ministère de la défense estime que « par analogie, la doctrine administrative, sous la référence BOI-RSA-PENS-20-20-10-20150316 n°20 » a étendu les dispositions du code aux orphelins dont les parents ont été victimes soit des persécutions antisémites soit d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

La Cour recommande cependant de modifier le CPMIVG afin d'y intégrer les deux dispositifs d'indemnisation des orphelins et de sécuriser leur appartenance au champ de l'article 81 du CGI.

2 - Le programme 169

a) Des dispositifs fiscaux très favorables et coûteux

Les dépenses fiscales de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » sont rattachées au programme 169. Elles recouvrent six mesures :

- la dépense n°110103 (IR) : la demi-part supplémentaire pour les contribuables et leurs veuves de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant (370 M€ en 2014) ;
- la dépense n°120126 (IR) : l'exonération de la retraite du combattant, des PMI, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres de formation supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves (200 M€ en 2014) ;
- la dépense n°100101 (IR) : la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant (36 M€ en 2014) ;

- la dépense n°120143 (IR) : l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit (dépenses inférieures à 0,5 M€ en 2014).
- la dépense n°520302 (droits de mutation) : la réduction des droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) (dépenses inférieures à 0,5 M€ en 2014) ;
- la dépense n°520108 (droits de mutation) : exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme (dépense non chiffrable).

Selon la DAF, le ministère de la défense a engagé une réflexion concernant la demi-part pour les contribuables titulaires de la carte du combattant (et leurs veuves) de plus de 75 ans et la déduction du versement effectué en vue de la retraite mutualiste du combattant.

Les documents budgétaires n'indiquent pas les finalités poursuivies par l'octroi de ces avantages fiscaux qui représentent, *a minima*, 822 M€, soit 27,68 % des CP affectés à la mission (contre 18,4 % en 2013⁸). Or, certains d'entre eux sont particulièrement substantiels et leur justification est peu évidente même si la DAF considère qu'ils ont pour objectif d'octroyer un avantage économique au titre de la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants et des victimes de guerre.

Par ailleurs, en l'absence d'indicateur, leur performance ne peut être appréciée.

b) Des dispositifs non recensés par les documents budgétaires

A l'occasion de cette NEB, il a été recensé, en liaison avec le ministère de la défense et les services du Premier ministre l'ensemble des dépenses fiscales et des exonérations de charges sociales ne figurant pas dans les documents budgétaires. Pour chacun des impôts ou des charges sociales, le PAP ne mentionne pas les exonérations suivantes :

L'impôt sur le revenu

Le PAP ne fait pas figurer :

- la part des dépenses fiscales découlant des dispositifs prévus par le programme 158 qui correspondrait à 3,5 % de la dépense n°120126 ;

⁸ Ce pourcentage n'intègre pas les exonérations de prélèvements sociaux appliquées aux retraites mutualistes et à la retraite du combattant.

- l'exonération d'IR des PMI reversées aux ayants droit des militaires et anciens combattants décédés, en vertu des dispositions du CPMIVG :
- pour le programme 158, les indemnités versées aux ayants droit des victimes de spoliation qui sont exonérées d'IR.

Les droits de succession

Le PAP ne mentionne pas que :

- la transmission du capital de la rente mutualiste, lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement, qui se fait hors droit de succession dans la limite de la fiscalité actuelle ;
- pour les ayants droit des victimes de spoliations, les indemnités versées postérieurement au décès du bénéficiaire ne constituent pas un patrimoine taxable.

Les prélèvements sociaux

Le PAP ne mentionne pas que :

- les PMI, la retraite du combattant, la retraite mutualiste des anciens combattants (dans la mesure où elle bénéficie de la majoration de l'Etat) et les allocations de reconnaissance servies aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et leurs veuves sont exonérées de CSG et de CRDS. Cette exonération est d'ailleurs codifiée par l'article L. 136-2-III-3° du code de la sécurité sociale ; sur ce sujet, lors de différents échanges, le coût de l'exonération pour les retraites mutualistes a été estimé, en 2013, à 80 M€ ; quant à la retraite du combattant, l'exonération est estimée à 67 M€.
- les sommes perçues par les orphelins des victimes de la barbarie, les orphelins des victimes d'actes d'antisémitisme pendant la Seconde guerre mondiale et par les victimes de spoliations ne sont pas soumis à prélèvements sociaux.

L'ISF

Le PAP ne fait pas figurer les dispositifs suivant qui sont exonérés d'ISF :

- pendant la période de constitution de la rente mutualiste, sa valeur de capitalisation n'est pas imposable ;

- l'ensemble des aides financières versées aux orphelins et aux victimes de spoliations n'entre pas dans le champ de l'ISF ;
- lorsque ces indemnités sont versées aux ayants droit des victimes de spoliations, elles sont également exonérées d'ISF.

Il faut souligner l'absence de réponse de la DGFIP, dans le cadre de la procédure contradictoire sur ces sujets, alors que les exonérations fiscales et sociales représentent, *a minima*, 822 M€ soit 27,68 % des crédits budgétaires de la mission.

Ainsi, huit dispositifs d'exonération fiscale et deux de charges sociales ne figurent pas dans les documents budgétaires. Ils devraient venir compléter les six dispositifs d'exonération existants et majorer d'autant la dépense fiscale rattachable à cette mission.

A l'avenir, et en accord avec le ministère de la défense, il est recommandé de mentionner dans les documents budgétaires l'ensemble des exonérations applicables aux dispositifs des programmes 158 et 169 et de les évaluer.

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

Les documents budgétaires recensent six dépenses fiscales représentant 675 M€. En complément, l'examen des aides versées aux anciens combattant et victimes de guerre a révélé l'existence de huit dispositifs supplémentaires d'exonérations fiscales non-mentionnés.

Deux dispositifs d'exonération de charges sociales i bien qu'ils ne rentrent pas dans le cadre strict de la loi de finances, méritent d'être portés à la connaissance du Parlement. Le ministère de la défense a identifié une partie de ces exonérations de prélèvements sociaux pour un montant de 147 M€.

A ce stade, ces exonérations représentent, *a minima*, 822 M€ soit 27,68 % des crédits budgétaires de la mission (contre 18,4 % en 2013⁹). Pour autant, les documents budgétaires ne font pas apparaître leurs finalités, ce qui est regrettable.

Les dépenses fiscales du programme 158 doivent lui être rattachées.

⁹ Ce pourcentage n'intègre pas les exonérations de prélèvements sociaux appliquées aux retraites mutualistes et à la retraite du combattant.

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.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

L'exécution des programmes 158, 167 et 169 s'est faite dans le respect des principes budgétaires et des plafonds de crédits fixé dans le budget triennal 2013-2015.

B - La démarche de performance

1 - Le programme 158

La mesure de la performance pour le programme 158 peut être considérée comme imparfaite car l'indicateur ne concerne que l'indemnisation des victimes de spoliations, soit seulement 8 % de ses crédits. Pour autant, aujourd'hui, les dispositifs d'indemnisation sont stabilisés et il semble difficile de mettre en place un système de performance pertinent associé à la budgétisation.

2 - Les programmes 167 et 169

Le PAP 2014 a reconduit le dispositif de performance de 2014 du programme 167 et 169. S'il ne semble pas directement associé à la budgétisation, un indicateur retient l'attention. Ainsi, la prévision du délai moyen de traitement d'un dossier de PMI est fixée à 350 jours depuis 2013. Au 31 décembre 2014, son exécution était de 645 jours (contre 500 au 31 décembre 2013) ce qui montre que la gestion des PMI est perfectible même si, selon le ministère de la défense, sur ce délai, 257 jours ne sont pas imputables à l'activité du service des pensions.

C - La soutenabilité budgétaire

La LFI 2014 est conforme aux plafonds arrêtés dans le budget triennal 2013-2015.

1 - Les programmes 167 et 169

La budgétisation 2014 est conforme au plafond de l'annuité 2014 de la programmation budgétaire triennale (PBT) 2013-2015.

Tableau n°6 : Comparaison de la budgétisation et l'annuité de la PBT (CP, M€)

P	PLF 2014 (structure 2013)	Transfert	PLF 2014 (structure 2014)	Autres ¹⁰	Amendement en PLF 2014	Réserve parlementaire	LFI 2014	Annuité 2014 de la PBT 2013-2015	Ecart
	1	2	3=1+2	4	5	6	7=3+4+5+6	8	9=7-8
167	117,14	-	117,14	-0,04	-	0,33	117,43	116,99	0,44
169	2 742,54	17,80	2 760,34	-	-13,59	0,52	2 747,27	2 769,63	-22,36
Total	2 859,68	17,80	2 877,48	-0,04	-13,59	0,85	2 864,70	2 886,62	-21,92

Source : DAF

La PBT 2013-2015 a fixé le montant des CP à 2 887 M€ pour les programmes 167 et 169 en structure courante 2014. La dotation prévue en LFI 2014 était de 2 865 M€ soit une différence de -22 M€.

Cet écart correspond aux amendements en LFI 2014¹¹ et aux ajustements des prévisions budgétaires.

Deux LFR du 8 août 2014 et du 29 décembre 2014 et le décret d'avance du 2 décembre 2014 ont réduit de 29,1 M€ en AE et de 29,5 M€ en CP la ressource de la mission en 2014 :

¹⁰ Les 42 475 € correspondent à un abattement sur les cotisations familiales sur le titre 2 hors CAS pensions décidé en réunion interministérielle le 3 septembre 2013.

¹¹ Pour exemple, le transfert au programme 129 de 10 M€ correspondant aux crédits d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires.

Tableau n°7 : Modification de la ressource des programmes 167 et 169

	LFI 2014		LFR du 08/08/2014		LFR du 29/12/2014		DA du 02/12/2014		Total des modifications	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
167	113,43	117,43	0,01	0,01	0	0	-	-	-0,51	-0,65
169	2 747,27	2 747,27	-	-	0	0	-	-	-	-
			20,22	20,22			8,38	8,60	28,60	28,82
Total	2 860,70	2 860,70	-	-	0	0	-	-	-	-
			20,21	20,21			8,90	9,26	29,11	29,47

Source : DAF

Aucune réduction faisant suite à des annulations en gestion n'a remis en cause le respect des plafonds en AE et en CP prévu par le PBT.

Les données d'exécution de 2014, en structure courante, indiquent que le plafond prévu pour l'annuité 2014 dans le cadre de la PBT 2013-2015 a été respecté.

Le pilotage de l'activité des services reste encore très peu lié au dispositif de performance associé au programme 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.

Enfin, le délai moyen de traitement d'un dossier de PMI a atteint , au 31 décembre 2014, 645 jours (contre 500 au 31 décembre 2013) ce qui montre que la gestion des PMI est perfectible même si, selon le ministère de la défense, 257 jours ne seraient pas imputables à l'activité de la SDP.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

1 - L'exécution budgétaire

L'effort de prévision budgétaire a été poursuivi. Cependant, pour le programme 158, le dispositif d'indemnisation a été sous-exécuté par rapport à la loi de finances. Ce poste de dépenses doit faire l'objet d'un suivi particulier en liaison avec la direction du budget. Concernant le

programme 169, les documents budgétaires, dans le cadre de la « justification au premier euro », doivent développer les modalités et les hypothèses de construction des dotations des principales mesures d'intervention. Enfin, si la gestion 2013 s'est déroulée de manière correcte, il faut relever que l'avoir du ministère sur le CAS « pensions » a été entièrement consommé au profit de la retraite du combattant. En 2014, il est à craindre la disparition de toute marge de manœuvre financière pouvant être affectée aux PMIVG ou à la retraite du combattant.

Selon la DSAF, un suivi attentif du programme 158, conjointement avec le bureau de la défense et de la mémoire de la 5^{ème} sous-direction de la direction du budget est réalisé. Au cours d'un exercice, différents rendez-vous tels que les comptes rendus de gestion sont l'occasion de faire le point sur le déroulement de la gestion avec les acteurs du programme 158. En outre, la DSAF assure pour le responsable du programme 158 (le SGG) un suivi régulier des consommations du programme.

Au regard des décalages constatés entre les prévisions budgétaires et les réalisations, la Cour ne peut que constater que les efforts mis en œuvre ne sont pas suffisants. La recommandation est renouvelée.

Concernant le programme 169, les modalités de prévision des PMI sont modifiées dans le cadre de du PLF 2015. La nouvelle méthode consiste à appliquer la moyenne géométrique de l'évolution de la dépense sur les trois années précédentes au socle de dépenses N-1.

Les nouvelles modalités de prévision des PMI ne pourront être appréciées qu'en 2016.

L'avoir dont dispose le ministère de la défense auprès du CAS « pensions » en fin de gestion 2014 reste quant à lui destiné à couvrir les éventuelles dépenses de PMI et de retraite du combattant non couvertes par les versements du programme 169. Comme pour les années précédentes, il a effectivement joué ce rôle en 2014.

2 - Les effectifs (programme 167)

La plupart des emplois a été transférée au programme de soutien du ministère (programme 212) ; le reliquat figurant sur le programme 167, pourrait faire l'objet d'une étude de transfert supplémentaire.

Ce transfert est confirmé par le ministère pour 2015.

3 - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un volume financier important et leur justification n'apparaît pas dans les documents budgétaires. Par ailleurs, ceux-ci ne font pas apparaître la charge financière correspondant aux exonérations de prélèvements sociaux.

Pour le programme 158, les rentes versées aux victimes de la barbarie et des mesures antisémites sont dispensées de l'IR par application de l'article 81 du CGI qui exonère les pensions et retraites servies en vertu des dispositions du CPMIVG. Or ce code ne mentionne pas les dispositifs de rentes financés par programme 158 ce qui pourrait les exclure *de jure* du champ de l'exonération. Il est donc souhaitable que cette situation soit régularisée.

Selon la DSAF, le régime fiscal des sommes versées en application des décrets n° 2000-657 du 13 juillet 2000 et du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 a été fixé par les services de la direction de la législation fiscale de la direction générale des impôts, en 2006. Chaque année, ces sommes sont expressément exclues des revenus à déclarer au titre des pensions, retraites et rentes.

Pendant, la Cour note que le CPMIVG n'a pas été mis à jour. La recommandation est donc renouvelée.

A titre plus général, les justifications des dépenses fiscales n'apparaissent toujours pas dans les documents budgétaires. Par ailleurs, les exonérations des prélèvements sociaux applicables à certains dispositifs de la mission anciens combattants ne sont pas évaluées.

La recommandation est reconduite.

4 - La performance

Le pilotage de l'activité des services est peu lié au dispositif de performance. Pour autant, la forte stabilité des dispositifs de rente, la particularité des indemnités confiées à la CIVS et le caractère « de guichet » des dépenses de pensions rendent difficile l'association d'un système de performance à la budgétisation de la mission.

Selon la DSAF, il n'est pas possible de faire évoluer le dispositif de mesure de la performance. Devant ce constat, et dans la mesure où les dispositifs sont parvenus à maturité, cette recommandation n'est pas reconduite.

5 - Le taux d'actualisation des rentes du programme 158 :

Les rentes versées en application du décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 et du décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 sont revalorisées annuellement 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. Il serait souhaitable que les documents budgétaires fassent figurer les bases réglementaires qui justifient ce taux (décret n°2009-1005 du 24 août 2009 modifiant le décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et décret n°2009-1003 du 24 août 2009 modifiant le décret n°2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale, le montant de la rente viagère est revalorisé chaque année de 2,5 %, à compter du 1^{er} janvier 2009 ; arrêté annuel du ministre de la défense constatant le montant de la rente résultant de cette revalorisation).

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

1 - L'exécution budgétaire

Globalement, l'effort de prévision budgétaire s'est confirmé en ce qui concerne la gestion 2014. Au demeurant, pour le programme 158, le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations a été surestimé et le dispositif d'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes antisémites a été sous-estimé lors de l'établissement de la loi de finances.

Pour le programme 169, les prévisions en matière de PMI ont été surestimées alors que celles concernant la retraite du combattant ont été sous-estimées. Par ailleurs, les études d'impact des mesures nouvelles ne sont pas correctement réalisées comme l'a montré celle concernant la retraite dite « à cheval », qui étend le statut de combattant à tous les militaires français restés en Algérie, en Tunisie et au Maroc pendant 120 jours consécutifs dès lors que le séjour a débuté avant le 2 juillet 1962. Ces postes de dépenses doivent donc faire l'objet d'une évaluation plus fine.

La Cour recommande que :

- les services gestionnaires fassent figurer 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 ;

- la DSAF et la DAF s'attachent à signaler au plus tôt à la direction du budget toute surconsommation ou sous-consommation prévisible des crédits pour les ajuster aux besoins réels ;
- le CBCM tient compte de la trésorerie du CAS « pensions » pour majorer toute mise en réserve complémentaire et, si nécessaire, pour envisager des annulations de crédits en cours de gestion.

2 - Les dépenses fiscales

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

Les dépenses fiscales (675 M€) et les exonérations de charges sociales (147 M€) représentent, *a minima*, 822 M€ soit 27,68 % des crédits budgétaires de la mission (contre 18,4 % en 2013). 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 liens avec la nation » a montré qu'ils bénéficient de dix exonérations fiscales ou de charges sociales. Celles-ci ne sont pas mentionnées dans les documents budgétaires en complément des six dépenses fiscales déjà identifiées. Il est demandé au SGG et au SGA de les indiquer et d'en évaluer le montant associé.

Pour ce qui concerne les dépenses fiscales du programme 158, elles sont rattachées au programme 169 et intégrées dans la mesure n°120126. Elles représenteraient, selon la DLF, 3,5% des dépenses totales, soit 7 M€,

Enfin, concernant le fondement légal de ces dernières exonérations, le CPMIVG 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.

La Cour recommande de :

- faire figurer dans les documents budgétaires l'ensemble des exonérations de charges fiscales et sociales et d'en évaluer le montant associé ;
- de rattacher au programme 158 les dépenses fiscales dont bénéficient les orphelins et victimes de spoliation ;
- de modifier le CPMIVG pour qu'il soit conforme au CGI.

3 - Le taux d'actualisation des rentes du programme 158

Les rentes versées en application des décrets n°2000-657 du 13 juillet 2000 et n°2004-751 du 27 juillet 2004 sont revalorisées annuellement 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.

La Cour recommande que les documents budgétaires fassent figurer la justification d'un tel taux.