



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n°1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

LÉGION D'HONNEUR – ORDRE DE LA LIBÉRATION

Rapporteur spécial : M. TONY DREYFUS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR	7
I.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003	7
A.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS INTERVENUES AU COURS DE 2002 ET DU PREMIER SEMESTRE DE 2003	8
1.- La gestion 2002	8
2.- La gestion 2003	9
B.- LA CONSOMMATION DES CREDITS	9
II.- UNE DOTATION POUR 2004 EN DIMINUTION	9
A.- LES RESSOURCES	10
1.- La subvention	10
2.- Les recettes propres	11
<i>a) Les droits de chancellerie (chapitre 70-01)</i>	11
<i>b) Les pensions et trousseaux des élèves (chapitre 70-02)</i>	12
<i>c) Les autres produits (chapitre 70-03)</i>	13
B.- LES DÉPENSES	13
1.- Les dépenses de fonctionnement	14
<i>a) Les crédits affectés au fonctionnement de la Grande chancellerie et des maisons d'éducation</i>	14
<i>b) Les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires (chapitre 65-03)</i>	14
<i>c) Les secours aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires (chapitre 65-04)</i>	15
2.- Les dépenses en capital	16
<i>a) Les opérations prévues à la Grande chancellerie</i>	16
<i>b) Les opérations prévues dans les maisons d'éducation</i>	16

III.– LES MISSIONS DE L’ORDRE DE LA LEGION D’HONNEUR	17
A.– LA GESTION DES DEUX ORDRES NATIONAUX ET DES MÉDAILLÉS MILITAIRES...	17
1.– Les contingents de décorations	17
<i>a) Les contingents triennaux.....</i>	<i>17</i>
<i>b) Les contingents exceptionnels d’anciens combattants</i>	<i>18</i>
2.– Les effectifs des deux ordres nationaux et des médaillés militaires.....	19
B.– L’ACTIVITÉ DES MAISONS D’ÉDUCATION	22
C.– LE MUSEE NATIONAL DE LA LEGION D’HONNEUR.....	23
D.– L’AVENIR DU BUDGET ANNEXE DE L’ORDRE DE LA LEGION D’HONNEUR	23
1.– La conformité du budget annexe aux dispositions organiques	24
2.– Les évolutions possibles	25
<i>a) Le maintien du budget annexe.....</i>	<i>25</i>
<i>b) La création, au sein du budget général, d’un programme « Légion d’honneur » .</i>	<i>26</i>
<i>c) La création d’un établissement public.....</i>	<i>26</i>
CHAPITRE II : L’ORDRE DE LA LIBÉRATION	29
I.– L’EXECUTION DES BUDGETS EN 2002 ET EN 2003.....	29
II.– UNE DOTATION POUR 2004 EN HAUSSE.....	30
III.– L’AVENIR DE L’ORDRE	32
EXAMEN EN COMMISSION	33

INTRODUCTION

L'examen par le Parlement des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération est traditionnellement l'occasion pour la représentation nationale de faire part de son attachement aux générations d'hommes et des femmes, français ou étrangers, civils ou militaires, qui se sont illustrées au service de notre pays.

Depuis deux ans, l'examen de ces crédits s'inscrit dans un contexte juridique nouveau. En adoptant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Parlement a en effet profondément modifié le cadre de présentation et de vote du budget de l'État. Il a notamment défini les conditions de recours à un budget annexe de manière à interdire, à compter du projet de budget pour 2006, le maintien ou la création de « faux » budgets annexes. La loi du 1^{er} août 2001 devrait donc entraîner la suppression des budgets annexes non conformes à la définition organique, et suscite ainsi de nombreuses interrogations sur la possibilité de maintenir ceux créés pour les ordres nationaux.

Votre Rapporteur spécial se conformera à la tradition en vous invitant à émettre un vote favorable à l'adoption des crédits de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération. Il complètera cependant la partie budgétaire de son rapport par un développement sur l'avenir des deux budgets annexes.

PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

CHAPITRE PREMIER : L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR

Créé le 19 mai 1802, l'ordre de la Légion d'honneur vient de commémorer son bicentenaire. Dès sa création, il a été doté de la personnalité morale, ce qui lui a permis de recevoir en dotation ou d'acquérir à titre onéreux ou gracieux un patrimoine immobilier qu'il détient encore en grande partie¹.

Le budget de l'ordre est autorisé et exécuté sous la forme d'un budget annexe depuis la loi de finances du 2 août 1829. Initialement annexé aux crédits du ministère des finances, le budget annexe de la Légion d'honneur est, depuis la loi du 29 juillet 1881, rattaché au budget de la Justice.

L'ordre de la Légion d'honneur est régi par le décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962 portant code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire qui confirme la personnalité morale de l'ordre et le recours à un budget annexe rattaché pour ordre au ministère de la justice. Comme l'a confirmé la Garde des sceaux lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de budget pour 2001, le Grand chancelier est ordonnateur principal du budget annexe. Les autres règles budgétaires et comptables applicables au budget annexe, et notamment l'existence d'un agent comptable relevant de la juridiction de la Cour des comptes, restent fixées par le décret du 1^{er} novembre 1881 qui n'a pas été formellement abrogé.

La Grande chancellerie est organisée en une administration centrale composée de cinq services, et en services extérieurs constitués par deux maisons d'éducation (Saint-Denis et les Loges), auxquelles s'ajoute depuis le 1^{er} janvier 2000 le musée national de la Légion d'honneur.

I.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003

Le tableau ci-après récapitule, par chapitre, la situation des crédits ouverts et des dépenses constatées en 2002 pour le budget annexe de la Légion d'honneur.

¹ *Le palais de Salm a été acquis à titre onéreux, tandis que le château d'Écouen, le domaine des Loges et l'abbaye royale de Saint-Denis sont entrés dans le patrimoine de l'ordre par dotation sur les biens nationaux.*

EXERCICE 2002
SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES DÉPENSES CONSTATÉES
(crédits de paiement)

(en euros)

	Crédits initiaux	Modifications intervenues en cours d'exercice	Total des crédits	Dépenses nettes
60-00 Achats	1.978.744	-	1.978.744	1.978.702
61-01 Services extérieurs	614.065	-	614.065	613.481
61-02 Informatique	127.752	+ 64.694	192.446	174.687
62-00 Autres services extérieurs	490.388	-	490.388	490.023
63-00 Impôts et taxes	182.630	-	182.630	167.317
64-02 Traitements du personnel	9.114.753	- 40.000	9.104.753	8.914.382
64-03 Primes et indemnités diverses	952.168	+ 40.000	992.168	948.340
64-04 Rémunération des vacataires et autres personnels	150.791	-	150.374	150.703
64-05 Prestations et cotisations sociales	1.764.080	-	1.764.080	1.625.947
64-06 Œuvres sociales	36.883	-	36.883	31.576
64-09 Couverture des mesures diverses en faveur du personnel	7.308	-	7.308	-
65-01 Subventions	-	-	-	-
65-02 Bourses et aides diverses	18.170	-	18.170	18.170
65-03 Traitements des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires	1.243.222	-	1.243.222	1.047.318
65-04 Secours aux membres des ordres nationaux	52.730	-	52.730	31.292
67-00 Dépenses exceptionnelles	1.066	-	1.066	16.680
Total section d'exploitation	16.764.750	+ 64.694	16.829.444	16.208.618
82-00 Acquisitions d'immobilisations	1.143.000	+ 2.419.522	3.562.522	1.488.097
Total opérations en capital	1.143.000	+ 2.419.522	3.562.522	1.488.097
Total général	17.907.750	+ 2.484.216	20.391.966	17.696.715

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur

**A.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS INTERVENUES AU COURS DE 2002 ET
DU PREMIER SEMESTRE DE 2003**

Le budget annexe de la Légion d'honneur a été exonéré du gel et des annulations des crédits pour la gestion 2002 ; aucun gel et aucune annulation ne sont pour le moment intervenus au cours de la gestion 2003. En revanche, le budget annexe a bénéficié de reports de crédits et d'ouverture sur fonds de concours.

1.- La gestion 2002

Au titre de 2002, les reports de crédits se répartissent comme suit :

- pour les dépenses en capital (chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ») : 1,38 million d'euros ;

- pour les dépenses de fonctionnement (chapitre 61-02 « Informatique ») : 64.694 euros.

Par ailleurs, 1,04 million d'euros ont été ouverts sur fonds de concours sur le chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ».

2.- La gestion 2003

Au 1^{er} juillet 2003, 17.759 euros ont été reportés sur le chapitre 61-02 « Informatique », correspondant au reliquat de la dotation ouverte sur 2002.

Pour leur part, à la même date, les dotations en capital (chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ») ont bénéficié, en crédits de paiement, d'un report de 2,07 millions d'euros et du rattachement d'un fonds de concours pour 1,26 million d'euros.

B.- LA CONSOMMATION DES CREDITS

Les écarts parfois importants constatés entre les crédits disponibles et les dépenses nettes appellent quelques précisions.

Pour l'année 2002, les crédits informatiques n'ont pas été intégralement consommés du fait du retard constaté dans la mise à jour des installations techniques. Le nombre de postes vacants et de départs à la retraite explique le montant des crédits non utilisés pour les dépenses de personnel : 190.371 euros pour le traitement du personnel titulaire et contractuel, 138.133 euros au titre des prestations et cotisations sociales et 15.313 euros au titre du versement transport et au Fonds national d'aide au logement. De même, la baisse du nombre de demandes de secours justifie le reliquat de 21.438 euros observé sur le chapitre 65-04. Enfin, les crédits destinés aux traitements des membres de l'ordre et des médaillés militaires n'ont été consommés qu'à hauteur de 84 %, entraînant un reliquat de 195.904 euros sur le chapitre 65-03.

II.- UNE DOTATION POUR 2004 EN DIMINUTION

Le budget annexe de la Légion d'honneur atteindra en 2004, en recettes et en dépenses, un montant total de 17,89 millions d'euros, en diminution de 4,12 % par rapport à la dotation de 2003.

BUDGET ANNEXE DE LA LÉGION D'HONNEUR

(en euros)

	Recettes			Dépenses		
	Total	dont		Total	dont	
		Ressources propres	Subvention		Crédits de fonctionnement	Dépenses en capital (CP)
LFI 2003	18.663.653	1.411.667	17.251.986	18.663.653	16.863.653	1.800.000
PLF 2004	17.894.289	1.427.375	16.466.914	17.894.289	16.894.289	1.000.000
Variation en euros	- 769.364	+ 15.708	- 785.072	- 769.364	+ 30.636	- 800.000
Variation en %	- 4,12	+ 1,11	- 4,55	- 4,12	+ 0,18	- 44,44

Source : projet de loi de finances pour 2004.

La diminution du budget de l'ordre résulte pour l'essentiel de la baisse des crédits de paiement destinés à financer la rénovation des maisons d'éducation.

A.- LES RESSOURCES

En 2004, les ressources du budget annexe devraient diminuer globalement de 4,12 %, faisant suite à l'augmentation de 4,2 % prévue pour 2003. Cette progression résulte de la baisse de la subvention inscrite sur les crédits de la justice qui passe de 17,2 à 16,5 millions d'euros (- 4,55 %). Pour leur part, les recettes propres de l'ordre augmentent 1,1 %.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES
(1994-2004)

(en %)

Année	Subvention	Ressources propres
1994	94,48	5,52
1995	93,95	6,05
1996	94,10	5,90
1997	93,88	6,12
1998	93,11	6,89
1999	93,15	6,85
2000	85,34	14,66
2001	88,95	11,05
2002	92,27	7,63
2003	92,43	7,57
2004	92,02	7,98

Source : lois de finances et projet de loi de finances pour 2004.

1.- La subvention

La subvention, inscrite au chapitre 36-10, article 62, du budget de la Justice y diminue de 785.072 euros, soit une baisse + 4,55 % par rapport à 2003. Cette subvention, dont la nature simple n'appelle guère de commentaires, constitue l'essentiel des ressources du budget annexe.

2.- Les recettes propres

Les recettes propres du budget annexe de la Légion d'honneur comprennent habituellement les droits de chancellerie, les pensions et trousseaux des élèves ainsi que des produits accessoires.

Ces recettes traditionnelles devraient atteindre 1,42 million d'euros en 2004, soit un accroissement global de 15.708 euros (+ 1,11 %) par rapport à 2003. Cet accroissement s'explique par l'augmentation, à compter du 1^{er} septembre 2003, des prix de la pension (+ 2,05 %) et du trousseau des élèves (+ 1,9 %), les droits de chancellerie et les produits accessoires restant stables.

RECETTES PROPRES

(en euros)

	2003	2004
Droits de chancellerie	223.490	223.490
Pensions et trousseaux des élèves	1.088.739	1.104.447
Produits accessoires	99.438	99.438
Total	1.411.667	1.427.375

Source : projet de loi de finances pour 2003

a) Les droits de chancellerie (chapitre 70-01)

En application de l'article R. 74 du code de la Légion d'honneur et de l'article 29 du décret du 3 décembre 1963 portant création de l'ordre national du Mérite, les frais d'établissement, par les services de la Grande chancellerie, des diplômes, nominations ou promotions de tous grades dans les deux ordres nationaux, ainsi que leur conditionnement pour envoi aux destinataires, donnent lieu à la perception d'un droit.

Par ailleurs, en application de l'article R. 161 du code de la Légion d'honneur, « *tout Français qui a obtenu une décoration étrangère ne peut l'accepter et la porter que sur autorisation délivrée par arrêté du grand chancelier de la Légion d'honneur* ». Une ampliation en forme de brevet de l'arrêté portant autorisation est délivrée à chaque intéressé (article R. 165). La Grande chancellerie de la Légion d'honneur perçoit, pour l'expédition des brevets, des droits dont le montant est fixé par décret (article R. 166).

En revanche, en vertu d'une tradition constante inscrite à l'article R. 155 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, les médaillés militaires bénéficient de la délivrance gratuite du brevet afférent à cette décoration.

Les droits de chancellerie, inchangés depuis le 1^{er} janvier 1994, ont été majorés de 10 % à compter du 1^{er} janvier 1998, selon le tableau ci-après. Leur produit devrait donc rester stable en 2004, soit 223.490 euros.

DROITS AFFÉRENTS AUX ORDRES NATIONAUX

(en euros)

Nature des brevets délivrés	Légion d'honneur	Ordre national du Mérite
Grand'croix	101,38	73,79
Grand officier	73,18	53,20
Commandeur	48,63	35,37
Officier	32,47	23,63
Chevalier	20,28	14,79

Source : Journal officiel, Lois et décrets, 30 avril 1998, p 6575.

**DROITS AFFÉRENTS AUX AUTORISATIONS
DE PORT DE DÉCORATION ÉTRANGÈRE**

(en euros)

Décoration portée en écharpe (Grand'croix)	36,59
Décoration portée avec plaque (Grand officier)	28,36
Décoration portée en sautoir (Commandeur)	24,24
Décoration portée à la boutonnière (Officier ou chevalier)	20,28

Source : *ibid.*

b) Les pensions et trousseaux des élèves (chapitre 70-02)

Un arrêté annuel fixe le prix des pensions et du trousseau des élèves des maisons d'éducation pour l'année scolaire. Ces montants font l'objet d'une perception trimestrielle auprès des familles en tenant compte des réductions prévues pour certains cas spécifiques⁽²⁾. Ils devraient représenteront un produit total de 1,1 million d'euros en 2004 (+ 1,3 %).

Les prix des pensions et trousseaux s'établissent donc comme suit pour l'année scolaire 2003-2004 :

**PRIX DES PENSIONS ET TROUSSEAUX
(année scolaire 2003-2004)**

(en euros)

	Prix	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)
Pensions :		
– Enseignement secondaire	1.602	+ 2,1
– Classes post-baccalauréat	1.752	+ 2,09
Trousseaux (élèves nouvelles)	474	+ 1,9

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

⁽²⁾ En application du décret n° 88-696 du 9 mai 1988, seuls 60 % de l'effectif supportent le prix intégral de la pension ; en revanche, 20 % de l'effectif sont totalement exonérés du prix de pension, les 20 % restant bénéficiant, à parts égales, d'exonérations de 25 % et de 50 %.

c) Les autres produits (chapitre 70-03)

Les produits accessoires regroupent traditionnellement les remboursements de frais de nourriture, les versements et produits divers et le produit des droits d'entrée au musée national de la Légion d'honneur.

Les remboursements pour frais de nourriture devraient atteindre en 2004 57.314 euros. Ils correspondent aux repas pris volontairement dans les maisons d'éducation par certains personnels enseignants, d'éducation et de service. Leur tarif est fixé annuellement par décision du Grand chancelier en fonction de la catégorie et de l'indice de rémunération pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année, par référence aux règles en vigueur dans les établissements d'enseignement de l'éducation nationale. En 2004, comme chaque année depuis 1997, le relèvement de ce tarif sera de 2 %.

Les versements et produits divers qui devraient s'élever en 2004 à 42.124 euros, recouvrent principalement :

- les redevances perçues au titre de servitudes diverses sur le domaine de la Légion d'honneur, sur les domaines de Saint-Denis et d'Écouen ;
- les versements de traitements de Légion d'honneur et de médaille militaire versés à tort par les trésoreries générales ;
- les versements de sommes versées à tort à des fonctionnaires et agents, par exemple en cas de mutation, mais dont la réimputation n'est pas possible.

Depuis 2000, une nouvelle catégorie de produit accessoire est comptabilisée : en raison de l'intégration du musée national de la Légion d'honneur dans le budget annexe, les droits d'entrée sont désormais inscrits en recettes de ce budget. Cette somme était évaluée à 10.671 euros pour 2002. Cependant la réhabilitation du musée qui a commencé le 9 septembre 2003 et devrait s'achever en juin 2005 a nécessité la fermeture du musée. En conséquence, aucun droit d'entrée n'est inscrit au projet de budget pour 2004.

B.- LES DÉPENSES

Comme le budget annexe de la Légion d'honneur est présenté en équilibre, ses dépenses devraient connaître une diminution symétrique de celle de ses recettes (- 4,12 %), pour atteindre 17,89 millions d'euros.

1.- Les dépenses de fonctionnement

a) Les crédits affectés au fonctionnement de la Grande chancellerie et des maisons d'éducation

Ces crédits sont affectés, pour les deux tiers, au fonctionnement des maisons d'éducation et, pour un tiers, à celui de la Grande chancellerie.

— *Les crédits de personnel et les emplois*

12,44 millions d'euros sont demandés pour la rémunération du personnel, soit une augmentation de 2,6 % par rapport à la dotation ouverte pour 2003. Cette progression résulte principalement de :

- l'incidence en année pleine des revalorisations du point fonction publique (88.794 euros) ;
- l'effet de la revalorisation des prestations familiales (2.605 euros) ;
- le relèvement de la taxe au profit des transports d'Ile-de-France (11.737 euros).

Le projet de loi de finances ne comprend aucune modification du nombre des emplois budgétaires qui s'établissent comme suit :

**EMPLOIS BUDGETAIRES DU BUDGET ANNEXE DE LA LEGION D'HONNEUR
PREVUS POUR 2003**

	Grande chancellerie	Maisons d'éducation	Total
Grand chancelier	1	—	1
Catégorie A et assimilés	21	118	139
Catégorie B et assimilés	20	67	87
Catégorie C	58	130	188
Total	100	315	415

Source : projet de loi de finances pour 2004

— *Les crédits de fonctionnement courant*

Hors dépenses de personnel, le projet de budget pour 2004 prévoit d'ouvrir 3,2 millions d'euros pour le fonctionnement de la grande chancellerie et des maisons d'éducation, soit un montant stable par rapport à celui ouvert en 2003. Cette dotation permet de financer principalement :

- les achats (1,98 million d'euros), à savoir les frais de chauffage et les dépenses d'alimentation engagées au sein des maisons d'éducation ;
- les dépenses en faveur du parc informatique (134.500 euros) dont l'extension justifie l'inscription d'une mesure nouvelle de 3.000 euros pour la Grande chancellerie et de 1.500 euros pour les maisons d'éducation ;
- les services extérieurs (0,9 million d'euros) qui bénéficient des mesures nouvelles suivantes : 25.000 euros pour l'entretien des installations techniques et du mobilier, 55.500 euros pour les frais de réception et de déplacement et les autres prestations de services.

b) Les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires (chapitre 65-03)

Les traitements annuels de la Légion d'honneur, inchangés depuis 1982, resteront fixés aux montants modiques rappelés ci-dessous :

- Chevalier..... 6,10 euros
- Officier..... 9,15 euros
- Commandeur..... 12,20 euros
- Grand officier..... 24,39 euros
- Grand Croix 36,59 euros

Le montant annuel du traitement de médaillé militaire demeurera, quant à lui, de 4,57 euros.

En réalité, tous les bénéficiaires n'acceptent pas ce traitement. On peut ainsi estimer que plus de la moitié des membres de la Légion d'honneur ne le perçoivent pas, de même qu'environ 5 % des médaillés militaires. On constate par ailleurs une tendance lourde à la baisse continue du niveau d'exécution de ce chapitre : entre 1994 et 2002, la dotation initiale est passée de 1,34 à 1,24 million d'euros, alors que les dépenses effectives sont passées de 1,26 à 1,05 million d'euros. En tout état de cause, si toutes les personnes décorées souhaitaient disposer de leur traitement, la dépense totale dépasserait 1,68 million d'euros, soit près de 40 % de plus que la dotation inscrite en 2003.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit d'ajuster la dotation du chapitre 65-03 aux besoins : les crédits demandés s'établissent à 1,09 million d'euros (329.351 pour la Légion d'honneur et 761.371 pour la médaille militaire), en baisse de 152.500 euros par rapport aux crédits votés pour 2003.

c) Les secours aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires (chapitre 65-04)

Les secours sont accordés aux membres de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite ainsi qu'aux médaillés militaires, à leurs veuves et éventuellement à leurs orphelins, lorsqu'ils se trouvent dans une situation difficile, soit fortuite à la suite d'un deuil, d'une maladie ou d'un accident, soit permanente dans le cas de ressources insuffisantes. Ils sont attribués trimestriellement, sauf dans les cas urgents qui font l'objet d'un examen séparé. Pour être admis au bénéfice d'un secours le maximum des ressources ne doit pas excéder 12.196 euros pour une personne seule et 16.769 euros pour un ménage, pour les résidents en France métropolitaine.

La dotation prévue pour les secours, inchangée depuis 1994, sera maintenue à 52.730 euros en 2003. 31.292 euros ont été dépensés sur ce chapitre en 2002, soit seulement 59,3 % des crédits disponibles, bénéficiant à 47 personnes : 16 au titre de la Légion d'honneur, 4 au titre de l'ordre national du Mérite et 27 au titre de la médaille militaire. La valeur moyenne d'un secours a donc été de 665 euros.

2.- Les dépenses en capital

Les crédits pour dépenses en capital inscrits au projet de budget pour 2004 s'élèvent, en autorisations de programme, à 1,46 million d'euros, contre 1,32 million d'euros votés pour 2003, soit une augmentation de 139.000 euros (+ 10,52 %). En revanche, les crédits de paiement sont en diminution (1 million d'euros contre 1,8 million d'euros inscrits en 2003, soit une baisse de 44,44 %).

Le tableau ci-après récapitule, pour la Grande chancellerie et les maisons d'éducation, la répartition des crédits de paiement pour 2003 et 2004.

**LES INVESTISSEMENTS À LA GRANDE CHANCELLERIE
ET DANS LES MAISONS D'ÉDUCATION
(crédits de paiement)**

Travaux	LFI 2003	PLF 2004
Grande chancellerie	410.000	330.000
Restauration et entretien des bâtiments	367.000	222.000
Renouvellement du mobilier et du matériel	28.000	8.000
Matériel informatique	15.000	15.000
Maisons d'éducation	1.390.000	670.000
Restauration et entretien des bâtiments	1.185.000	645.000
Matériel informatique	52.000	-
Matériel, véhicule et mobilier	153.000	25.000
Total général	1.800.000	1.000.000

(en euros)

Source : grande chancellerie de la Légion d'honneur.

a) Les opérations prévues à la Grande chancellerie

En 2002, les travaux réalisés à la Grande chancellerie ont atteint 371.963 euros, répartis entre la restauration du musée (69.505 euros, financés par fonds de concours), celle du palais de Salm (302.458 euros).

Le projet de budget pour 2004 prévoit un total de 705.000 euros en autorisations de programme et de 330.000 euros en crédits de paiement, décomposés comme suit :

- réfection des toitures : 152.000 euros en CP (couvrant une AP ouverte en 2003)
- grosses réparations et imprévus : 42.000 euros en AP et en CP
- sécurité : 65.000 euros en AP et 28.000 en CP
- réseau d'assainissement : 213.000 euros en AP
- réfection du palais de Salm : 47.000 euros en AP
- matériel et mobilier : 23.000 euros en AP et 8.000 euros en CP
- informatique : 315.000 euros en AP et 100.000 en CP

b) Les opérations prévues dans les maisons d'éducation

En 2002, 816.975 euros ont été dépensés pour la rénovation et l'entretien des maisons d'éducation.

Le programme de rénovation devrait se ralentir en 2004 : le projet de budget pour 2004 prévoit en faveur des maisons d'éducation un total d'autorisations de programme de 662.000 euros (en baisse de 27,4 % par rapport à 2003), et de 645.000 euros en crédits de paiement (en baisse de 53,6 % par rapport à 2003). Sont prévues les opérations suivantes :

– pour la maison de Saint-Denis :

- sécurité : 150.000 euros en AP et 142.000 euros en CP (dont 122.000 euros couvrant une AP ouverte en 2003)
- nouveau scolaire : 130.000 euros en CP (couvrant une AP ouverte en 2003)
- grosses réparations et imprévus : 50.000 euros en AP et en CP
- travaux divers : 110.000 euros en AP et 68.000 en CP
- travaux prévus par le ministère de la culture : 152.000 euros en AP
- matériel et mobilier : 32.000 euros en AP et 15.000 euros en CP.

– pour la maison des Loges :

- chauffage et plomberie : 185.000 euros en CP (couvrant une AP ouverte en 2003)
- grosses réparations et imprévus : 46.000 euros en CP et AP
- sécurité : 150.000 euros en AP et 20.000 euros en CP
- aménagement divers : 20.000 euros en CP et AP
- matériel et mobilier : 61.000 euros en AP et 10.000 euros en CP.

III.– LES MISSIONS DE L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR

Outre la gestion des deux ordres nationaux (Légion d'honneur et Mérite), l'ordre de la Légion d'honneur a pour mission de suivre les questions relatives aux titulaires de la médaille militaire, d'assurer la formation des élèves dans les maisons d'éducation et de gérer le musée national de la Légion d'honneur.

A.– LA GESTION DES DEUX ORDRES NATIONAUX ET DES MÉDAILLÉS MILITAIRES

1.– Les contingents de décorations

a) Les contingents triennaux

Les contingents pour la Légion d'honneur, l'ordre national du Mérite et la médaille militaire ont été fixés pour une période triennale (du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005) par décrets n° 2003-117 à 2000-121 du Président de la République, en date du 14 février 2003.

S'agissant de la Légion d'honneur, les contingents de croix pour les dignités et les grades en vigueur ont été reconduits. On rappellera que les deux précédents décrets avaient augmenté les contingents de façon significative. Le décret

du 4 décembre 1996 a augmenté de 50 % les contingents de croix d'officier tant à titre civil qu'à titre militaire, afin de remédier à une évolution au terme de laquelle l'effectif des membres de l'ordre aurait chuté à 50.000, alors même que l'article R. 7 du code la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne limite cet effectif qu'à 125.000, compte non tenu des nominations et promotions hors contingents. Le décret du 6 mars 2000 a reconduit les contingents de croix de chevaliers, d'officiers et de commandeurs et a augmenté de 50 % les contingents de dignités (grand'croix et grands officiers).

**CONTINGENTS ANNUELS DE CROIX DE LA LÉGION D'HONNEUR
(2000-2002 ET 2003-2006)**

	Grand'croix		Grand officier		Commandeur		Officier		Chevalier	
	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005
À titre civil	3	3	12	12	72	72	384	384	1.710	1.710
À titre militaire	3	3	12	12	72	72	346	346	1.200	1.200

Source : *Journal officiel*.

S'agissant des médaillés militaires, le contingent annuel a été maintenu à 3.500 pour chacune des trois années 2003, 2004 et 2005.

En revanche, les contingents ont été réduits d'environ 10 % en ce qui concerne *l'ordre national du Mérite*. Compte tenu de ce que les nominations dans cet ordre interviennent significativement plus tôt que dans l'ordre de la Légion d'honneur, le souci est d'éviter qu'à terme les effectifs ne deviennent pléthoriques.

**CONTINGENTS ANNUELS DE CROIX DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE
(2000-2002 ET 2003-2006)**

	Grand'croix		Grand officier		Commandant		Officier		Chevalier	
	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005
À titre civil	5	5	12	12	155	140	800	720	3.000	2.700
À titre militaire	5	5	12	12	105	95	525	470	2.000	1.800

Source : *Journal officiel*.

b) Les contingents exceptionnels d'anciens combattants

Les anciens combattants bénéficient de contingents spécifiques pour l'admission dans l'ordre de la Légion d'honneur :

**EFFECTIFS CUMULÉS DES ANCIENS COMBATTANTS NOMMÉS
AU TITRE DU CONTINGENT EXCEPTIONNEL DEPUIS 1990**

Anciens combattants 1914-1918	2.659
Anciens combattants 1939-1945, Indochine, AFN et TOE	1.873
Total	4.529

Source : *grande chancellerie*.

L'article 2 du décret n° 96-1063 du 4 décembre 1996 retenait, pour l'octroi de la Légion d'honneur, le principe, désormais ancien, d'un contingent exceptionnel

et supplémentaire pour certaines catégories d'anciens combattants. Ainsi, les contingents dont disposait le ministre de la défense pour les personnels militaires étaient-ils exceptionnellement majorés, pour la période considérée, de 380 croix de chevalier destinées à des anciens combattants de la guerre 1939-1945, des TOE ou d'AFN, médaillés militaires justifiant soit de plus de trois blessures ou citations, soit de trois blessures ou citations accompagnées de l'une des décorations suivantes : médaille de la Résistance, médaille des évadés, croix du combattant volontaire, médaille des services volontaires de la France libre, croix du combattant volontaire de la Résistance. Ce dernier contingent pouvait, dans la limite de 20 %, permettre de récompenser d'anciens résistants particulièrement courageux. Pour la période 2000-2002, ce contingent exceptionnel a été porté à 500 croix de chevalier, niveau qui a été reconduit, pour la période 2003-2005, par l'article 2 du décret n° 2003-117 du 14 février 2003.

2.- Les effectifs des deux ordres nationaux et des médaillés militaires

Les effectifs de la Légion d'honneur ont augmenté de 2.552 membres au cours de 2001, année au cours de laquelle on a compté 4.058 nominations et promotions et 3 exclusions.

LÉGION D'HONNEUR EFFECTIFS

Grades et dignités	31 décembre 2001	31 décembre 2002
Grand' Croix	63	56
Grands officiers	322	329
Commandeurs	3.479	3.508
Officiers	21.468	21.849
Chevaliers	85.029	87.161
Total	110.351	112.903

Source : Grande chancellerie.

NOMBRE TOTAL DES NOMINATIONS ET PROMOTIONS

Grades et dignités	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grand' croix	4	5	4	4	5	7	6
Grands officiers	16	21	18	18	20	26	33
Commandeurs	188	156	159	136	151	128	152
Officiers	698	655	667	735	638	642	708
Chevaliers	2.964	2.901	3.027	3.058	3.007	2.956	3.159
Total	3.870	3.737	3.875	3.951	3.821	3.759	4.058

Source : Grande chancellerie.

Le tableau ci-après présente, par grade, les nominations et promotions intervenues au cours de l'année 2002 :

**NOMINATIONS ET PROMOTIONS INTERVENUES
AU COURS DE L'ANNÉE 2002 DANS L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR**

À titre civil : 2.051 dont	Chevaliers	1.647
	Officiers	324
	Commandeurs	65
	Grands officiers	12
	Grand'croix	3
À titre militaire (appartenant à l'armée active) : 1.151 dont	Chevaliers	925
	Officiers	205
	Commandeurs	19
	Grands officiers	2
	Grand'croix	-
À titre militaire (n'appartenant plus à l'armée active) : 499 dont	Chevaliers	303
	Officiers	128
	Commandeurs	46
	Grands officiers	19
	Grand'croix	3
Contingents exceptionnels : 170 dont	Anciens combattants 1914-1918	3
	Anciens combattants 1939-1945, Indochine et T.O.E	153
	Mutilés de guerre	201
	Total	4.058

Source : Grande chancellerie.

Pour l'ordre national du Mérite, les effectifs au 30 juin 2003 sont en légère diminution par rapport au 31 décembre 2002.

**ORDRE NATIONAL DU MÉRITE
EFFECTIFS**

Grades et dignités	31.12.2002	30.06.2003
Grand' Croix	152	153
Grands officiers	383	372
Commandeurs	5.965	5.851
Officiers	33.963	33.551
Chevaliers	154.195	153.150
Total	194.658	193.077

Source : Grande chancellerie.

Le nombre de nominations et promotions a nettement reculé depuis 1998, comme le montre le tableau suivant :

Grades et dignités	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grand'croix	10	7	10	11	9	8	11
Grands officiers	27	14	21	25	29	18	32
Commandeurs	239	232	220	228	202	210	206
Officiers	1.277	1.225	1.188	1.171	1.134	1.074	1.051
Chevaliers	5.186	5.147	5.245	5.231	4.935	4.794	4.711
Total	6.739	6.625	6.684	6.666	6.309	6.104	6.011

Source : Grande chancellerie.

S'agissant de la médaille militaire, après la forte augmentation des effectifs en 2002, l'année 2003 est marquée par une diminution :

**MÉDAILLE MILITAIRE
EFFECTIFS**

31 décembre 1997	200.989
31 décembre 1998	201.229
31 décembre 1999	202.039
31 décembre 2000	201.364
31 décembre 2001	196.403
31 décembre 2002	200.189
30 juin 2003	198.920

Source : Grande chancellerie.

**MÉDAILLE MILITAIRE
CONCESSIONS ET RADIATIONS**

	Concessions	Radiations
1992	3.490	1
1993	3.432	2
1994	3.445	—
1995	3.429	3
1996	3.443	2
1997	3.422	2
1998	3.643	4
1999	3.467	3
2000	3.602	3
2001	3.517	1
2002	3.551	3
30 juin 2003	2.856	0

Source : Grande chancellerie.

B.- L'ACTIVITÉ DES MAISONS D'ÉDUCATION

Les maisons d'éducation de la Légion d'honneur ont pour mission d'assurer l'éducation des filles, des petites-filles et depuis peu des arrières petites-filles des membres français de l'ordre.

Les conditions d'admission dans les maisons d'éducation ont été modifiées par le décret n° 2000-1092 du 9 novembre 2000. En effet, depuis quelques années, un certain fléchissement du nombre des candidatures à une inscription dans les maisons d'éducation se faisait sentir en classes de sixième et cinquième, alors que dans les niveaux supérieurs le nombre de places disponibles restait très largement supérieur aux candidatures. Cette situation reflétait une plus grande réserve des familles à l'égard de la solution de l'internat pour de jeunes enfants, et nuisait à l'équilibre souhaitable entre les différents niveaux et entre les deux maisons d'éducation. C'est pourquoi, les nouvelles dispositions adoptées permettent de prendre en compte les nombreuses candidatures d'arrière-petites-filles de Légionnaires, qui ne pouvaient précédemment être retenues. Par souci de symétrie, cette mesure a été étendue aux arrière-petites-filles des membres de l'ordre national du Mérite. Pour 2003-2004, il est ainsi prévu d'admettre 62 arrière-petites-filles de membres de la Légion d'honneur.

Le décret du 17 juillet 1987 prévoit en outre que les filles, de nationalité française, des membres français de l'ordre national du Mérite dont la situation familiale le justifie ainsi que les filles et petites-filles de légionnaires étrangers peuvent être accueillies à titre exceptionnel dans des maisons d'éducation, s'il existe des places disponibles. Ces admissions sont décidées par le Grand chancelier après avis du conseil de l'ordre et, pour les légionnaires étrangers, après consultation du grand maître. En 2002-2003, la part tenue par les filles de membres de l'ordre national du mérite représentait 49 élèves..

Les effectifs 2002-2003, soit au total 998 élèves (+ 0,9 % par rapport l'année précédente), se répartissaient en fin d'année scolaire de la manière suivante pour les maisons d'éducation de Saint-Denis et des Loges :

• 5 classes de 6 ^{ème}	90
• 4 classes de 5 ^{ème}	100
• 6 classes de 4 ^{ème}	137
• 6 classes de 3 ^{ème}	141
• 5 classes de 2 ^{nde}	146
• 6 classes de 1 ^{ère}	154
• 6 classes de terminale	149
• 1 classe d'hypokhâgne.....	23
• 1 classe de khâgne	19
• 1 classe de BTS de commerce international (1 ^{ère} année).....	18
• 1 classe de BTS de commerce international (2 ^{nde} année).....	21
• Total	998

Pour 2003-2004, l'effectif provisoire est le suivant (candidatures retenues) :

• 4 classes de 6 ^{ème}	117
• 5 classes de 5 ^{ème}	94
• 6 classes de 4 ^{ème}	129
• 6 classes de 3 ^{ème}	131
• 5 classes de 2 ^{nde}	152
• 6 classes de 1 ^{ère}	151
• 6 classes de terminale	142
• 1 classe d'hypokhâgne	24
• 1 classe de khâgne	24
• 1 classe de BTS de commerce international (1 ^{ère} année).....	13
• 1 classe de BTS de commerce international (2 ^{nde} année).....	13
• Total	990

En 2003, pour l'ensemble des séries de baccalauréats (L, ES, S et STT), le taux de succès des 142 élèves présentées a été de 96,50 %, à comparer à une réussite moyenne à l'échelon national de 83,60 %. Parmi les 142 admises, 88 ont obtenu une mention (3 mentions « très bien », 18 mentions « bien » et 67 mentions « assez bien »). Le taux de réussite au BTS, pour les 20 élèves présentées aura été de 85 %, la moyenne nationale s'étant élevée à 58,50 %.

C.- LE MUSEE NATIONAL DE LA LEGION D'HONNEUR

Dans ses observations sur les comptes et la gestion de l'établissement public du musée national de la Légion d'honneur, en date du 4 janvier 1999, la Cour des comptes avait recommandé la dissolution de cet établissement public. Ces recommandations ont été retenues et rapidement mises en œuvre. En effet, l'établissement public du musée national de la Légion d'honneur a été dissous par le décret n° 99-1151 du 29 décembre 1999, avec effet au 1^{er} janvier 2000. Le musée a donc été intégré, dès 2000, au budget annexe de la Légion d'honneur.

L'objectif est désormais d'achever la rénovation du musée qui, a commencé le 9 septembre 2003 et devrait durer jusqu'en juin 2005. Le coût des travaux nécessaires est estimé à 4,05 millions d'euros dont 586.130 euros ont d'ores et déjà été mandatés. Le financement en sera assuré par des fonds de concours privés et par l'utilisation d'une partie du portefeuille d'actifs de l'ancien établissement public, qui s'élève actuellement à environ 2 millions d'euros.

D.- L'AVENIR DU BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR

En modifiant, à compter du budget 2006, les conditions de recours aux budgets annexes, l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pose la question du maintien du budget annexe de la Légion d'honneur. Pour le moment, le Gouvernement n'a pas, parmi les différentes solutions possibles, pris de décision sur l'évolution du statut budgétaire de l'ordre.

1.– La conformité du budget annexe aux dispositions organiques

L'ordre de la Légion d'honneur a hérité de l'histoire un statut hybride. Administrativement, il s'apparente à un ministère, organisé en une administration centrale et en services extérieurs. Il est cependant doté de la personnalité morale, ce qui le rapproche d'un établissement public. Sur le plan financier, il fait l'objet, depuis 1829, d'un budget annexe, rattaché pour ordre au ministère de la Justice. Le Grand chancelier est ordonnateur principal. À la différence des autres budgets annexes celui de la Légion d'honneur bénéficie d'une autonomie de trésorerie⁽³⁾.

Le recours actuel au budget annexe n'est pas conforme à la lettre de l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Outre le fait que cet article réserve la création d'un budget annexe aux services de l'Etat non dotés de la personnalité morale⁽⁴⁾, l'activité de l'ordre peut difficilement être regardée comme tendant « essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix ». Plus de 90 % de ses recettes proviennent en effet d'une subvention inscrite au budget général. Les droits de chancellerie correspondent à une participation forfaitaire aux coûts d'établissement des diplômes, nominations ou promotions, plus qu'au paiement d'un véritable prix. Seul l'encaissement de frais de pension et de trousseau des élèves des maisons d'éducation pourrait être assimilé à l'acquittement d'un prix correspondant à un service rendu, mais il représente, au sein de l'ordre, une activité trop accessoire (moins de 7 % des recettes) pour justifier à lui seul le recours à un budget annexe.

Le Conseil constitutionnel n'a pas, jusqu'à présent, critiqué, ni a fortiori censuré, le budget annexe de la Légion d'honneur. De même, à l'occasion du dernier contrôle qu'elle a exercé sur l'ordre, la Cour des comptes n'a fait aucune observation sur la régularité du recours au budget annexe. Elle s'est même prononcée en faveur de son élargissement, en proposant l'intégration du musée de la Légion d'honneur.

⁽³⁾ *Sous la responsabilité d'un comptable public, l'ordre dispose, auprès du Trésor, de son propre compte sur lequel le ministère de la Justice verse, par trimestre, la subvention d'équilibre ouverte en loi de finances, et dont les disponibilités génèrent des placements financiers.*

⁽⁴⁾ *Curieusement, alors qu'un décret peut conférer la personnalité morale, l'article 20 de l'ordonnance de 1959 exclut le recours au budget annexe pour les services que la loi a dotés de la personnalité morale. On pourrait voir dans cette précision la volonté implicite de permettre le maintien du budget annexe de la Légion d'honneur dont la personnalité morale résulte d'une mesure réglementaire (Article R. 2 du code de la Légion d'honneur, issu du décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962).*

Toutefois, l'entrée en vigueur, à compter du budget 2006, de l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 pourrait amener le juge constitutionnel à revoir sa position. Cet article restreint en effet les budgets annexes aux activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement d'une redevance, notion définie par la jurisprudence administrative de manière plus étroite que celle de prix⁽⁵⁾. Or, le Conseil constitutionnel a logiquement interprété cette restriction en rappelant « qu'il appartiendra aux lois de finances de respecter le champ d'application des budgets annexes défini par le premier alinéa de l'article 18 » (décision du 25 juillet 2001, considérant 49), ouvrant ainsi la possibilité de censurer un budget annexe non conforme à la définition organique. La Cour des comptes a également modifié sa position : dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, elle observe que « les budgets annexes des deux chancelleries ne correspondent pas à la définition de budgets annexes » et que « ces comptes pourraient utilement être rattachés au budget général, ce qui donnerait plus de souplesse à leur gestion »⁽⁶⁾.

2.- Les évolutions possibles

Trois solutions sont envisagées.

a) Le maintien du budget annexe

Le législateur et le Conseil constitutionnel pourraient considérer que la particularité juridique de l'ordre justifie le maintien du budget annexe. Celui-ci peut en effet être regardé comme le support budgétaire le plus adapté à une administration qui, en alliant les caractéristiques d'un ministère et celles d'un établissement public, ne rentre dans aucune des catégories prévues par la loi organique.

En permettant à l'ordre de rester au sein du budget de l'État, tout en conservant son autonomie, cette solution a la préférence de la Grande chancellerie⁽⁷⁾ qui met en avant l'antériorité du budget annexe de la Légion d'honneur sur les dispositions organiques. La Grande chancellerie fait valoir le fait que, utilisé depuis 1829, le statut de budget annexe a été maintenu postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1959. Compte tenu du fait que la rédaction de l'article 18 de loi du 1^{er} août 2001 n'apporte pas de modification substantielle à celle de l'article 20 de l'ordonnance de 1959, la solution en vigueur depuis 44 ans pourrait être conservée après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions organiques. En outre, la Grande chancellerie reste attachée à l'examen de ses crédits par le

⁽⁵⁾ En application de la jurisprudence administrative (arrêt CE, 21 octobre 1988, Syndicat national des transporteurs aériens), et constitutionnelle (décision du 6 octobre 1976), la redevance se caractérise par le critère dit « de l'équivalence », c'est-à-dire l'exigence d'une contrepartie directe et proportionnelle, sous le contrôle du juge, dans la prestation fournie. Ce critère distingue clairement la redevance de l'imposition et, sans doute, du prix.

⁽⁶⁾ Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, p.104.

⁽⁷⁾ La Grande chancellerie n'a cependant pas encore précisé les programmes et les actions que pourrait contenir le budget annexe à compter de 2006. L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit en effet que les budgets annexes constituent une mission au sens de l'article 7, et que leurs opérations sont autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Si le budget annexe de la Légion d'honneur était maintenu, il faudrait donc définir les programmes et les actions qui viendraient remplacer les actuels chapitres et articles.

Parlement. Elle voit dans cet examen l'occasion pour la représentation nationale de contrôler l'activité de l'ordre.

En créant une première exception à la loi du 1^{er} août 2001, le maintien du statu quo pour la Légion d'honneur a cependant l'inconvénient d'ouvrir la voie au maintien ou à la création d'autres budgets annexes non conformes aux règles organiques.

b) La création, au sein du budget général, d'un programme « Légion d'honneur »

Cette solution consiste à supprimer l'affectation de recettes dont bénéficie actuellement l'ordre (ses recettes propres deviendraient des recettes du budget général et la subvention inscrite au budget de la justice pourrait disparaître), et à autoriser ses dépenses par l'ouverture d'un programme « Légion d'honneur », rattaché soit à une mission regroupant les ordres nationaux, soit à une mission plus large dépendant du ministère de la Justice ou des services du Premier ministre.

Afin de garantir l'autonomie budgétaire de l'ordre, le Grand chancelier pourrait être ordonnateur principal de ce programme⁸ dont il serait directement responsable devant le Parlement, et continuer à émettre les titres de perception des recettes.

Cette solution, parfaitement conforme aux règles organiques, a l'avantage de maintenir la Légion d'honneur dans le champ des lois de finances et de laisser ainsi au Parlement le soin d'arrêter et de contrôler son budget. Elle aurait cependant des conséquences sur la trésorerie de l'ordre, notamment du fait de la disparition du versement d'une subvention.

c) La création d'un établissement public

Cette solution consiste à clarifier le statut juridique de l'ordre de la Légion d'honneur, en créant par la loi un établissement sui generis, doté d'un conseil d'administration et financé par une subvention de l'État. Si le rattachement de l'ordre au garde des sceaux était maintenu, cette subvention pourrait être inscrite sur le budget de la Justice. On peut également envisager un rattachement au Président de la République, Grand maître de l'ordre, par l'inscription de cette subvention au sein de la dotation dont le Président, en sa qualité de pouvoir public, bénéficie en application de l'article 7 de la loi organique⁹.

⁸ Si l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise que les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres, le Grand chancelier est traditionnellement assimilé, d'un point de vue budgétaire, à un ministre. En outre, l'existence au sein d'une même mission de programmes ouverts à des ordonnateurs différents est explicitement prévue, l'article précité donnant au Gouvernement la possibilité de créer des missions interministérielles.

⁹ Cet article crée en effet, en faveur des pouvoirs publics, des unités budgétaires dérogatoires, appelées « dotations », affranchies des contraintes de performances (les dotations sont présentées par nature et non par objectif de dépense), et exclues des modalités de gestion prévues pour les crédits de droit commun regroupés en programmes ministériels (les dotations ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles).

Quelle que soit la modalité de rattachement de la subvention, la création d'un établissement public a l'avantage de maintenir l'autonomie de l'ordre, mais l'inconvénient de le « débudgétiser », en soustrayant ses recettes et ses dépenses à l'autorisation du Parlement.

La Grande chancellerie n'est pas favorable à sa transformation en établissement public, fût-il à lui seul une catégorie particulière, régie par des règles tenant compte de l'histoire et de la spécificité de l'ordre. Un établissement public ne lui semble compatible ni avec le caractère régalien de la Légion d'honneur, ni avec le lien constitutionnel qui la relie au chef de l'État. Une telle solution supposerait la mise en place d'un conseil d'administration, avec un président élu, qui, aux yeux de la Grande chancellerie, mettrait en cause les pouvoirs actuels du Grand maître et ceux du Grand chancelier, voire du secrétaire général, directement nommés par le Chef de l'État.

PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

CHAPITRE II : L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

L'ordre de la Libération a été créé par l'ordonnance n° 7 du 16 novembre 1940 afin de « récompenser les personnes ou les collectivités militaires et civiles qui se seront signalées dans l'œuvre de la libération de la France et de son empire ».

Les principales missions de l'ordre de la Libération sont :

- assurer le service de la médaille de la résistance ;
- participer à l'organisation des cérémonies commémoratives de l'appel du 18 juin 1940 et de la mort du général de Gaulle ;
- mettre en œuvre toutes les initiatives jugées utiles, dans les domaines pédagogique, muséologique ou culturel, en vue de conserver la mémoire de l'ordre, de ses membres et des médaillés de la résistance ;
- participer à l'aide morale et matérielle des compagnons de la Libération, aux médaillés de la résistance et à leurs veuves et enfants¹⁰.

L'organisation de l'ordre de la Libération a été précisée par le décret du 29 janvier 1941. Doté de la personnalité morale, l'ordre dispose de l'autonomie financière. Ses recettes et ses dépenses sont évaluées et autorisées en loi de finances sous la forme d'un budget annexe dont le Chancelier est l'ordonnateur principal. L'Ordre est soumis au contrôle d'État, au contrôle financier et au contrôle de la Cour des comptes.

I.- L'EXECUTION DES BUDGETS EN 2002 ET EN 2003

Le tableau ci-après récapitule, par chapitre, la situation des crédits ouverts et des dépenses constatées en 2002 pour le budget annexe de la Libération.

¹⁰ Au 8 août 2003, on comptait 119 compagnons de la Libération et environ 5.000 médaillés de la Résistance, dont 2.000 cotisent régulièrement.

EXERCICE 2002
SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES DÉPENSES CONSTATÉES

(en euros)

	Crédits initiaux	Modifications intervenues en cours d'exercice	Total des crédits	Dépenses nettes
60-00 Matériel et entretien immobilier	113.279	30.550	143.829	141.745
64-02 Traitements	359.451	-	359.451	328.387
64-03 Primes et indemnités	28.807	-	28.807	26.228
64-05 Prestations et cotisations sociales	68.289	-	68.289	63.258
64-09 Couverture de mesures diverses en faveur du personnel	4.007	-	4.007	0
65-00 Secours aux compagnons de la Libération et aux médaillés de la résistance	62.352	-	62.352	62.352
69-00 Excédent d'exploitation	-	-	-	232.662
Virement au budget général	-	-	-	42.679
Total fonctionnement net	636.185	30.550	666.735	897.313
82-00 Acquisitions d'immobilisations	137.000	191.976	328.976	96.313
Total net	773.185	222.526	995.711	993.627

Source : direction de la comptabilité publique.

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été complétés par l'arrêté du 25 février 2002 qui a reporté, depuis la gestion 2001, 30.550 euros en faveur des dépenses de matériel et d'entretien immobilier et 191.976 euros en faveur des acquisitions d'immobilisations.

Pour l'année 2003, l'arrêté du 5 mars 2003 a reporté, depuis la gestion 2002, 2.083 euros correspondant aux charges à payer constatées à la fin de 2002. En outre, 232.662 euros ont été reportés au titre des opérations en capital.

II.- UNE DOTATION POUR 2004 EN HAUSSE

Le projet de loi de finances pour 2004 ouvre sur le budget annexe de l'ordre de la Libération un total de crédits de 678.727 euros, en hausse de 6,4 % par rapport à l'année dernière. Cette hausse fait suite à la diminution de 17,5 % observée en 2003. L'intégralité des dépenses de l'ordre est, comme les années précédentes, financée par une subvention du budget général inscrite au chapitre 36-10, article 61, du budget de la Justice.

ÉVOLUTION DU BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION
(dépenses nettes)

(en euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
60-00 Matériel et entretien immobilier	113.279	151.379	+ 33,6
64-02 Traitements	359.897	362.416	+ 0,7
64-03 Primes et indemnités	29.742	29.818	+ 5,2
64-05 Prestations et cotisations sociales	68.359	68.755	+ 0,6
64-09 Couverture de mesures diverses en faveur du personnel	4.007	4.007	-
65-00 Secours aux compagnons de la Libération et aux médaillés de la résistance	62.352	62.352	-
82-00 Acquisitions d'immobilisations	0	0	-
Total	637.636	678.727	+ 6,4

Source : projet de loi de finances pour 2004.

La hausse des crédits s'explique principalement par la progression des crédits pour les dépenses de matériel et d'entretien immobilier qui bénéficient d'une mesure nouvelle de 38.100 euros destinée à financer le remplacement du véhicule de service du Chancelier (22.000 euros), l'achat d'un logiciel comptable dans la perspective de l'érection de l'ordre en établissement public (15.500 euros) et la restauration par la manufacture des Gobelins d'une tapisserie intitulée « Les oiseaux s'envolent » de Jean Picart Le Doux (600 euros).

Les crédits de rémunération progressent sous l'effet de la revalorisation de la valeur du point d'indice (+ 0,7 %). Le nombre des emplois budgétaires reste stable, soit un effectif de douze personnes : huit titulaires (un secrétaire général, un assistant de service social, deux adjoints administratifs, un secrétaire administratif, un agent administratif et deux agents des services techniques) et quatre sous-officiers (sous contrat et de carrière). Curieusement, le Chancelier, bien qu'explicitement rémunéré par le budget annexe (chapitre 64-02, article 10), n'est pas mentionné dans la présentation des emplois figurant au « bleu ».

La dotation affectée aux secours est maintenue à 62.352 euros. En 2002, cette dotation, toujours intégralement consommée, a permis d'attribuer 20 secours à des compagnons ou à leur famille et 9 secours à des médaillés de la résistance ou à leur famille, pour un montant moyen de 2.150 euros. Pour le premier semestre de 2003, 25 secours ont été attribués pour un montant moyen de 1.153 euros.

Aucune autorisation de programme, ni aucun crédit de paiement pour dépense en capital ne sont demandés dans le projet de loi de finances. La Chancellerie de l'ordre de la Libération au cours des années 2001 et 2002, entrepris la réfection de son installation électrique (courant fort) représentant un coût total de 399.013 euros. Une dotation de 191.976 euros a été reportée sur la gestion 2003.

III.- L'AVENIR DE L'ORDRE

À la différence des autres ordres nationaux, l'Ordre de la Libération est appelé à perdre la totalité de ses membres. La disparition progressive des titulaires de la croix de la Libération rendait indispensable une réflexion sur l'avenir de l'ordre. Cette réflexion a abouti à la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnons de la libération ».

Cette loi crée, en vue de succéder au Conseil national de l'ordre de la Libération, un Conseil national des communes « Compagnons de la Libération » qui, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif sui generis financé par une subvention inscrite au budget de l'État, sera chargé, sous la tutelle du ministère de la justice, de veiller à la sauvegarde de l'ordre. Le conseil d'administration de cet établissement public sera composé des maires en exercice des cinq communes titulaires de la croix de la Libération¹¹, des personnes physiques titulaires de cette décoration et d'un délégué national. Celui-ci, nommé par décret du Président de la République par un mandat de quatre ans renouvelable, assurera la présidence du conseil d'administration conjointement avec l'un des maires. Il jouera le rôle actuellement tenu par le Chancelier, en préparant et exécutant les délibérations du conseil, en prenant les décisions qui ne relèvent pas de celui-ci et en présidant la commission nationale de la médaille de la Résistance¹².

La création de l'établissement public du Conseil national des communes « Compagnons de la Libération » se traduira par la suppression du budget annexe. Cette suppression aura pour effet de mettre la loi de finances en conformité avec l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En effet, intégralement financé par une subvention du budget général, le budget annexe de l'ordre de la Libération ne respecte pas la définition du budget annexe prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni, *a fortiori*, celle prévue par la loi du 1^{er} août 2001.

La loi du 26 mai 1999 entrera en vigueur lorsque le Conseil de l'ordre de la Libération ne pourra plus réunir quinze membres, personnes physiques. Cependant, afin de se conformer aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, applicables dès le 1^{er} janvier 2006, l'ordre a décidé d'accélérer le changement de son statut en créant à compter du 1^{er} janvier 2005 un établissement public administratif transitoire. Le budget annexe devrait donc ne plus exister l'année prochaine.

¹¹ Par ordre d'attribution de ce titre : Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et l'Ile de Sein.

¹² La continuité entre le chancelier et le délégué national est prévue par l'article 10 de la loi du 26 mai 1999 qui dispose que le dernier chancelier en exercice deviendra le premier délégué national du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » pour la durée restant à courir de son mandat de chancelier.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 8 octobre 2003, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits des budgets annexes de la **Légion d'Honneur et de l'Ordre de la Libération**.

Votre Rapporteur spécial a retracé les grandes lignes de l'évolution des deux budgets annexes en soulignant que les crédits de paiement alloués à la Légion d'honneur diminuent de 4,2 %, du fait d'un ralentissement des travaux de rénovation du palais de Salm et des maisons d'éducation et d'un ajustement à la baisse des dotations prévues pour les traitements versés aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires. En revanche, les crédits de l'ordre de la Libération sont réévalués de 6,4 %, principalement afin de financer l'achat d'un véhicule et d'un logiciel comptable.

Votre Rapporteur spécial a ensuite rappelé les difficultés que pourrait soulever l'entrée en vigueur, à compter du budget 2006, des dispositions de l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Les budgets annexes créés pour les Ordres nationaux ne paraissent en effet pas conformes à la lettre de cet article. S'agissant de l'Ordre de la libération, cette difficulté sera réglée par la création, prévue dès 2005, d'un établissement public administratif transitoire, préfigurant le futur établissement public du conseil national des communes « Compagnons de la Libération ». En revanche, le sort du budget annexe de la Légion d'honneur n'est, pour le moment, pas réglé, plusieurs solutions étant envisagées : le maintien du budget annexe, la création au sein du budget général d'un programme « Légion d'honneur », la création d'un établissement public *sui generis*. La Grande Chancellerie est attachée au maintien du budget annexe, et considère que sa transformation en établissement public ne serait compatible ni avec le caractère régalien de la Légion d'honneur, ni avec le lien constitutionnel qui la relie au chef de l'État, et que la création d'un programme au sein du budget général remettrait en cause son autonomie.

Votre Rapporteur spécial a souhaité que soit mise en place une solution à la fois respectueuse de la particularité de la Grande Chancellerie et conforme à l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

La Commission a ensuite, sur proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la libération figurant aux articles 48 et 49-I et II du projet de loi de finances pour 2004 et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.