



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

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
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR</b> .....	7
<b>I.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2001 ET 2002</b> .....	7
A.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS INTERVENUES AU COURS DE 2001 ET DU PREMIER SEMESTRE DE 2002 .....	8
1.- La gestion 2001 .....	8
2.- La gestion 2002 .....	9
B.- LA CONSOMMATION DES CREDITS .....	9
<b>II.- UNE DOTATION POUR 2003 EN AUGMENTATION</b> .....	9
A.- LES RESSOURCES .....	10
1.- La subvention.....	10
2.- Les recettes propres .....	11
a) <i>Les droits de chancellerie</i> .....	11
b) <i>Les pensions et trousseaux des élèves</i> .....	12
c) <i>Les autres produits</i> .....	13
B.- LES DÉPENSES.....	13
1.- Les dépenses de fonctionnement.....	14
a) <i>Les crédits affectés au fonctionnement de la Grande chancellerie et des                 maisons d'éducation</i> .....	14
b) <i>Les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés                 militaires</i> .....	15
c) <i>Les secours aux membres des ordres nationaux et aux médaillés                 militaires</i> .....	15
2.- Les dépenses en capital.....	16
a) <i>Les opérations prévues à la Grande chancellerie</i> .....	16
b) <i>Les opérations prévues dans les maisons d'éducation</i> .....	17

<b>III.– LES MISSIONS DE L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR.....</b>	<b>17</b>
A.– LA GESTION DES DEUX ORDRES NATIONAUX ET DES MÉDAILLÉS MILITAIRES.....	17
1.– Les contingents de décorations .....	17
a) <i>Les contingents triennaux.....</i>	17
b) <i>Les contingents exceptionnels d'anciens combattants .....</i>	18
2.– Les effectifs des deux ordres nationaux et des médaillés militaires...	19
B.– L'ACTIVITÉ DES MAISONS D'ÉDUCATION .....	21
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.....	23
2.– Les évolutions possibles .....	25
a) <i>Le maintien du budget annexe.....</i>	25
b) <i>La création, au sein du budget général, d'un programme « Légion d'honneur ».....</i>	25
c) <i>La création d'un établissement public.....</i>	26
<b>CHAPITRE II : L'ORDRE DE LA LIBÉRATION .....</b>	<b>28</b>
<b>I.– L'EXECUTION DES BUDGETS EN 2001 ET EN 2002.....</b>	<b>28</b>
<b>II.– UNE DOTATION POUR 2003 EN FORTE BAISSÉ .....</b>	<b>29</b>
<b>III.– L'AVENIR DE L'ORDRE .....</b>	<b>31</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>32</b>

## INTRODUCTION

L'examen par le Parlement des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération est souvent considéré comme un exercice formel. En répondant à une tradition profondément ancrée dans notre vie parlementaire, cet examen a pourtant une importance symbolique non négligeable qui traduit l'attachement de la représentation nationale aux générations d'hommes et des femmes, français ou étrangers, civils ou militaires, qui se sont illustrées au service de notre pays.

Cette année, l'intérêt de l'examen des crédits des ordres nationaux est renforcé par le contexte juridique nouveau dans lequel s'inscrit le premier projet de budget de la XII<sup>ème</sup> législature. En adoptant la loi organique du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> août 2001 devrait donc entraîner la suppression des budgets annexes non conformes à la définition organique, et suscite notamment des 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 budget 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 partie <sup>(1)</sup>.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2000 le musée national de la Légion d'honneur.

### **I.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2001 ET 2002**

Le tableau ci-après récapitule, par chapitre, la situation des crédits ouverts et des dépenses constatées en 2001 pour le budget annexe de la Légion d'honneur.

---

<sup>(1)</sup> *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 2001**  
**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	1.926.149	-	1.926.149	1.926.139
61-01 Services extérieurs	598.820	-	598.820	598.803
61-02 Informatique	118.910	43.331	162.241	97.547
62-00 Autres services extérieurs	452.276	-	452.276	452.252
63-00 Impôts et taxes	178.659	-	178.659	165.223
64-02 Traitements du personnel	8.897.140	-	8.897.140	8.759.060
64-03 Primes et indemnités diverses	933.199	-	933.199	932.627
64-04 Rémunération des vacataires et autres personnels	150.374	-	150.374	149.995
64-05 Prestations et cotisations sociales	1.714.580	-	1.714.580	1.687.955
64-06 Œuvres sociales	36.883	-	36.883	34.945
64-09 Couverture des mesures diverses en faveur du personnel	60.665	-	60.665	-
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	1.066.839
65-04 Secours aux membres des ordres nationaux	52.730	-	52.730	45.186
<b>Total section d'exploitation</b>	<b>16.384.777</b>	<b>43.331</b>	<b>16.428.108</b>	<b>15.934.741</b>
82-00 Acquisitions d'immobilisations	2.106.083	3.283.303	5.389.386	4.010.881
<b>Total opérations en capital</b>	<b>2.106.083</b>	<b>3.283.303</b>	<b>5.389.386</b>	<b>4.010.881</b>
<b>Total général</b>	<b>18.490.860</b>	<b>3.326.634</b>	<b>21.817.494</b>	<b>19.945.622</b>

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur

**A.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS INTERVENUES AU COURS DE 2001 ET  
DU PREMIER SEMESTRE DE 2002**

Le budget annexe de la Légion d'honneur a été exonéré du gel et des annulations des crédits pour la gestion 2001 ; aucun gel et aucune annulation ne sont pour le moment intervenus au cours de la gestion 2002. En revanche, le budget annexe a bénéficié de reports de crédits et d'ouverture sur fonds de concours.

**1.- La gestion 2001**

Au titre de 2001, les reports de crédits se répartissent comme suit :

- pour les dépenses en capital (chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ») : 2,63 millions d'euros ;
- pour les dépenses de fonctionnement (chapitre 61-02 « Informatique ») : 43.331 euros.

Par ailleurs, 651.895 euros ont été ouverts sur fonds de concours sur le chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ».

## 2.- La gestion 2002

Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, 64.696 euros ont été reportés sur le chapitre 61-02 « Informatique », correspondant au reliquat de la dotation ouverte sur 2001.

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 1,4 million d'euros et du rattachement d'un fonds de concours pour 11.433 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 2001, les crédits informatiques n'ont pas été intégralement consommés du fait du retard constaté dans l'installation du site internet. Le nombre de postes vacants et de départs à la retraite explique le montant des crédits non utilisés pour les dépenses de personnel : 138.080 euros pour le traitement du personnel titulaire et contractuel, 29.625 euros au titre des prestations et cotisations sociales et 13.436 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 7.544 euros observé sur le chapitre 65-04. Enfin, les délais d'instruction des dossiers au sein de différentes trésoreries générales ont entraîné un retard dans la consommation des crédits destinés aux traitements des membres de l'ordre et des médaillés militaires et un reliquat de 176.384 euros sur le chapitre 65-03.

## II.- UNE DOTATION POUR 2003 EN AUGMENTATION

Le budget annexe de la Légion d'honneur atteindra en 2002, en recettes et en dépenses, un montant total de 17,66 millions d'euros, en augmentation de 4,22 % par rapport à la dotation de 2002.

### 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 2002	17.907.750	1.384.821	16.522.929	17.907.750	16.764.750	1.143.000
PLF 2003	18.663.653	1.411.667	17.251.986	18.663.653	16.863.653	1.800.000
Variation en euros	+ 755.903	+26.846	+ 729.057	+ 755.903	+ 98.903	+ 657.000
Variation en %	+ 4,2	+ 1,9	+ 4,4	+ 4,2	+ 0,6	+ 57,5

Source : projet de loi de finances pour 2003.

L'augmentation du budget de l'Ordre résulte des évolutions suivantes :

- une progression importante des crédits de paiement afférents aux opérations en capital (+ 57,5 %), principalement destinée à financer la rénovation des maisons d'éducation ;
- une légère augmentation des crédits destinés au fonctionnement courant de l'administration centrale et des maisons d'éducation (+ 0,6 %) ;
- une stabilisation des crédits de personnel (12,2 millions d'euros) ;
- une reconduction des dotations prévues pour les traitements et les secours versés aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires (respectivement 1,2 million d'euros et 52.730 euros).

## A.- LES RESSOURCES

En 2003, les ressources du budget annexe devraient progresser globalement de 4,2 %, faisant suite à la diminution de 3,15 % prévue pour 2002. Cette progression résulte essentiellement du relèvement de la subvention inscrite sur les crédits de la justice qui passe de 16,5 à 17,2 millions d'euros (+ 4,4 %), les recettes propres de l'Ordre augmentant dans une moindre proportion (+ 1,9 %).

### ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES (1993-2003)

*(en %)*

Année	Subvention	Ressources propres
1993	94,36	5,64
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

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

## 1.- La subvention

La subvention, inscrite au chapitre 36-10, article 62, du budget de la Justice, augmente de 729.057 euros, soit une progression de 4,4 % par rapport à 2002. 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 1,4 million d'euros en 2003, soit un accroissement global de 26.846 euros (+ 1,9 %) par rapport à 2002. Cet accroissement s'explique par l'augmentation des prix de la pension et du trousseau des élèves (+ 3,4 %), les droits de chancellerie restant stables et les produits accessoires diminuant de 9,7 %.

### RECETTES PROPRES

	<i>(en euros)</i>	
	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Droits de chancellerie	223.490	223.490
Pensions et trousseaux des élèves	1.051.222	1.088.739
Produits accessoires	110.109	99.438
<b>Total</b>	<b>1.384.821</b>	<b>1.411.667</b>

*Source : projet de loi de finances pour 2003*

#### *a) Les droits de chancellerie*

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<sup>er</sup> janvier 1994, ont été majorés de 10 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, selon le tableau ci-après. Leur produit devrait rester stable en 2003, 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**

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 <sup>(2)</sup>. Ils devraient représenter un produit total de 1,09 million d'euros en 2003 (+ 3,4 %).

Les prix des pensions et trousseaux s'établissent donc comme suit pour l'année scolaire 2002-2003 :

**PRIX DES PENSIONS ET TROUSSEAUX  
(année scolaire 2002-2003)**

(en euros)

	Prix	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)
Pensions :		
– Enseignement secondaire	1.569	+ 1,9
– Classes post-baccalauréat	1.607,12	+ 6,8
Trousseaux (élèves nouvelles)	465	+ 2,3

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

(1) 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*

Les produits accessoires regroupent traditionnellement les remboursements de frais de nourriture, les reversements 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 2003 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<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de chaque année, par référence aux règles en vigueur dans les établissements d'enseignement de l'éducation nationale. En 2003, comme chaque année depuis 1997, le relèvement de ce tarif sera de 2 %.

Les reversements et produits divers qui devraient s'élever en 2003 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 reversements de traitements de Légion d'honneur et de médaille militaire versés à tort par les trésoreries générales ;
- les reversements 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 le programme de réhabilitation du musée, arrêté au 10 juin 2002, prévoit le commencement des travaux au début de l'année 2003 et leur achèvement fin septembre 2004. La préparation de ces travaux a nécessité la fermeture du musée en octobre 2001. En conséquence, aucun droit d'entrée n'est inscrit au projet de budget pour 2003.

## **B.- LES DÉPENSES**

Comme le budget annexe de la Légion d'honneur est présenté en équilibre, ses dépenses devraient connaître une augmentation symétrique de celle de ses recettes (+ 4,2 %), pour atteindre 18,66 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*

12,2 millions d'euros sont demandés pour la rémunération du personnel, soit une augmentation de 1,15 million d'euros par rapport à la dotation ouverte pour 2002. Cette progression résulte principalement de :

- l'incidence en année pleine des revalorisations du point fonction publique et des prestations familiales (19.631 euros) ;
- l'effet de la nouvelle bonification indiciaire pour l'encadrement supérieur (10.426 euros) ;
- l'ajustement de la dotation de l'indemnité exceptionnelle (CPA) (64.500 euros) et de l'indemnité de perte d'emploi (15.500 euros) ;
- la revalorisation indiciaire consécutive à la réforme statutaire de l'emploi de secrétaire général.

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
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>315</b>	<b>415</b>

Source : *projet de loi de finances pour 2003*

— *Les crédits de fonctionnement courant*

Hors dépenses de personnel, le projet de budget pour 2003 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 2002. 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 (130.000 euros) dont l'extension justifie l'inscription d'une mesure nouvelle de 640 euros pour la Grande chancellerie et de 1.608 euros pour les maisons d'éducation ;
- les services extérieurs (1,1 million d'euros) qui bénéficient d'une mesure nouvelle de 15.245 euros pour les frais de réception liés au bicentenaire de l'ordre (en 2002, le bicentenaire avait déjà justifié l'ouverture, à titre non reconductible, de 53.357 euros).

***b) Les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires***

La dotation prévue depuis 1998, soit 1,24 million d'euros, sera reconduite en 2003. Elle se décompose en 375.101 euros au titre de la Légion d'honneur et 868.121 euros au titre de la médaille militaire. Elle demeure ainsi significativement supérieure aux paiements effectués en 2001 (1,07 million d'euros) et au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2002 (1,02 million d'euros).

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 depuis 1998 une tendance lourde à la baisse continue du niveau d'exécution de ce chapitre, évolution qu'il serait souhaitable de prendre en compte dès le projet de loi de finances initial. En effet, 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 actuellement inscrite.

***c) Les secours aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires***

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. 45.186 euros ont été dépensés sur ce chapitre en 2001, soit seulement 85,7 % des crédits disponibles, bénéficiant à 73 personnes : 13 au titre de la Légion d'honneur, 6 au titre de l'ordre national du Mérite et 54 au titre de la médaille militaire. La valeur moyenne d'un secours a donc été de 619 euros.

Au cours du premier semestre de 2001, 40 secours et secours d'urgence ont été accordés compte tenu de la précarité de la situation des intéressés. Le montant moyen des secours attribués est de 545 euros.

## 2.- Les dépenses en capital

Les crédits pour dépenses en capital inscrits au projet de budget pour 2003 s'élèvent, en autorisations de programme, à 1,3 million d'euros, contre 2,12 millions d'euros votés pour 2002, soit une diminution de 798.000 euros (- 37,6 %). En revanche, les crédits de paiement sont en nette progression : 1,8 million d'euros contre 1,14 million d'euros inscrits en 2002, soit une augmentation de 36,3 %.

Le tableau ci-après récapitule, pour la Grande chancellerie et les maisons d'éducation, la répartition des crédits de paiement pour 2002 et 2003 :

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

*(en euros)*

Travaux	LFI 2002	PLF 2003
<b>Grande chancellerie</b>	<b>495.000</b>	<b>410.000</b>
Restauration et entretien du palais de Salm	350.000	367.000
Renouvellement du mobilier et du matériel	53.000	28.000
Réaménagement des bureaux et des archives – gros entretien	30.000	-
Travaux de sécurité	31.000	-
Matériel informatique	-	15.000
<b>Maisons d'éducation</b>	<b>648.000</b>	<b>1.390.000</b>
Restauration et entretien	549.000	1.185.000
Matériel informatique	46.000	52.000
Matériel, véhicule et mobilier dans les deux maisons	53.000	153.000
<b>Total général</b>	<b>1.143.000</b>	<b>1.800.000</b>

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

### *a) Les opérations prévues à la Grande chancellerie*

En 2001, les travaux réalisés à la Grande chancellerie ont atteint 735.038 euros, répartis entre la restauration du musée (434.163 euros), celle du palais de Salm (163.671 euros) et la réfection du réseau d'assainissement (137.204 euros).

Le projet de budget pour 2003 prévoit un total de 409.000 euros en autorisations de programme et de 410.000 euros en crédits de paiement. 153.000 euros en crédits de paiement sont ouverts pour poursuivre la réfection du réseau d'assainissement. Une autorisation de programme de 152.000 euros est inscrite pour la couverture et la réfection du palais de Salm. Par ailleurs, sont prévues mesures nouvelles suivantes :

• menuiseries extérieures	46.000 euros (AP et CP)
• grosses réparations et imprévus	31.000 euros (AP et CP)
• réfection de la colonne Rotonde	61.000 euros (AP et CP)
• matériel et mobilier	28.000 euros (AP et CP)
• informatique	15.000 euros (AP et CP)

***b) Les opérations prévues dans les maisons d'éducation***

En 2001, 2,9 millions euros ont été dépensés pour la rénovation et l'entretien des maisons d'éducation.

La poursuite du programme de travaux justifie l'inscription, dans le projet de budget pour 2003, de 912.000 euros en autorisations de programme et de 1,39 million d'euros en crédits de paiement. Sont prévues les opérations suivantes :

– pour la maison de Saint-Denis (crédits de paiement) :

• restauration du cloître	610.000 euros
• travaux de conservation des bâtiments	305.000 euros
• grosses réparations, imprévus et travaux divers	129.000 euros
• matériel et mobilier	25.000 euros
• informatique	25.000 euros

– pour la maison des Loges (crédits de paiement) :

• grosses réparations, imprévus et aménagements divers	46.000 euros
• couverture	22.000 euros
• peinture	15.000 euros
• création d'un préau	58.000 euros
• matériel et mobilier	94.000 euros
• informatique	27.000 euros

**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<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2002) par décrets n° 2000-204 à 2000-207 du Président de la République, en date du 6 mars 2000.

*S'agissant de la Légion d'honneur*, on rappellera que les contingents avaient été augmentés de façon significative par le décret du 4 décembre 1996, par rapport au précédent décret, en date du 7 janvier 1994. L'augmentation de 50 % des contingents de croix d'officier tant à titre civil qu'à titre militaire visait à 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 de 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. Il faut également avoir à l'esprit que la consultation du répertoire de l'INSEE avait permis de constater que l'ordre ne comptait alors plus que de 115.000 membres. En revanche, comme le montre le tableau ci-dessous, le décret n° 2000-204 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  
(1997-1999 et 2000-2002)

	Grand'croix		Grand officier		Commandeur		Officier		Chevalier	
	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002
À titre civil	2	3	8	12	61	72	384	384	1.710	1.710
À titre militaire	2	3	8	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 2000, 2001 et 2002 (décret n° 2000-205).

De même, les contingents ont été réduits d'environ 10 % en ce qui concerne *l'ordre national du Mérite* (décret n° 2000-207). 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  
(1997-1999 et 2000-2002)

	Grand'croix		Grand officier		Commandant		Officier		Chevalier	
	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002	1997-1999	2000-2002
À titre civil	5	5	12	12	173	155	877	800	3.344	3.000
À titre militaire	5	5	12	12	115	105	585	525	2.230	2.000

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	2.656
Anciens combattants 1939-1945	1.695
<b>Total</b>	<b>4.351</b>

*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.

L'article 2 du décret n° 2000-204 du 6 mars 2000 a reconduit le principe de ce contingent exceptionnel, en le portant toutefois à 500 croix de chevalier, soit un niveau légèrement supérieur à celui de la période 1991-1993.

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

Les effectifs de la Légion d'honneur ont diminué au cours de 2001, année au cours de laquelle les nominations et promotions ont baissé. Ils sont cependant repartis à la hausse au cours du semestre 2002, pour s'établir à 112.330 au 30 juin 2002.

**LÉGION D'HONNEUR  
EFFECTIFS**

<b>Grades et dignités</b>	<b>31 décembre 2000</b>	<b>31 décembre 2001</b>
Grand' Croix	60	63
Grands officiers	321	322
Commandeurs	3.610	3.479
Officiers	22.330	21.468
Chevaliers	87.058	85.029
<b>Total</b>	<b>113.379</b>	<b>110.351</b>

*Source : Grande chancellerie.*

**NOMBRE TOTAL DES NOMINATIONS ET PROMOTIONS**

Grades et dignités	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Grand'croix	5	4	5	4	4	5	7
Grands officiers	16	16	21	18	18	20	26
Commandeurs	138	188	156	159	136	151	128
Officiers	658	698	655	667	735	638	642
Chevaliers	3.335	2.964	2.901	3.027	3.058	3.007	2.956
<b>Total</b>	<b>4.167</b>	<b>3.870</b>	<b>3.737</b>	<b>3.875</b>	<b>3.951</b>	<b>3.821</b>	<b>3.759</b>

Source : Grande chancellerie.

Le tableau ci-après présente, par grade, les nominations et promotions intervenues au cours de l'année 2001 :

**NOMINATIONS ET PROMOTIONS INTERVENUES  
AU COURS DE L'ANNÉE 2001 DANS L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR**

À titre civil : 2.003 dont	Chevaliers	1.625
	Officiers	298
	Commandeurs	65
	Grands officiers	12
	Grand'croix	3
À titre militaire (appartenant à l'armée active): 1.160 dont	Chevaliers	918
	Officiers	213
	Commandeurs	26
	Grands officiers	3
	Grand'croix	-
À titre militaire (n'appartenant plus à l'armée active) : 426 dont	Chevaliers	243
	Officiers	131
	Commandeurs	37
	Grands officiers	11
	Grand'croix	4
Contingents exceptionnels : 170 dont	Anciens combattants 1914-1918	-
	Anciens combattants 1939-1945 , Indochine et T.O.E	170
	Mutilés	-
	<b>Total</b>	<b>3.759</b>

Source : Grande chancellerie.

Pour l'ordre national du Mérite, les effectifs au 30 juin 2002 sont en légère hausse par rapport au 31 décembre 2001.

**ORDRE NATIONAL DU MÉRITE  
EFFECTIFS**

Grades et dignités	31.12.2001	30.06.2002
Grand' Croix	153	154
Grands officiers	366	374
Commandeurs	5.854	5.890
Officiers	33.201	33.551
Chevaliers	150.553	152.263
<b>Total</b>	<b>190.127</b>	<b>192.232</b>

Source : Grande chancellerie.

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

Grades et dignités	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Grand <sup>e</sup> croix	8	10	7	10	11	9	8
Grands officiers	23	27	14	21	25	29	18
Commandeurs	217	239	232	220	228	202	210
Officiers	1.206	1.277	1.225	1.188	1.171	1.134	1.074
Chevaliers	5.014	5.186	5.147	5.245	5.231	4.935	4.794
<b>Total</b>	<b>6.468</b>	<b>6.739</b>	<b>6.625</b>	<b>6.684</b>	<b>6.666</b>	<b>6.309</b>	<b>6.104</b>

Source : Grande chancellerie.

S'agissant de la médaille militaire, après la forte contraction des effectifs en 2000 et 2001, l'année 2002 marque un accroissement :

**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
30 juin 2002	199.326

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
30 juin 2002	2.923	1

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 2001-2002, il était ainsi prévu d'admettre 79 arrière-petites-filles de membres de la Légion d'honneur et deux arrière-petites-filles de membres de l'ordre national du Mérite.

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 1999-2000, 63 des 849 élèves relevaient de ce régime.

Les effectifs, soit au total 989 élèves (+ 6,7 % par rapport l'année précédente), se répartissaient en fin d'année scolaire 2001-2002 de la manière suivante pour les maisons d'éducation de Saint-Denis et des Loges :

• 5 classes de 6 <sup>ème</sup> .....	80
• 4 classes de 5 <sup>ème</sup> .....	110
• 6 classes de 4 <sup>ème</sup> .....	126
• 6 classes de 3 <sup>ème</sup> .....	139
• 5 classes de 2 <sup>nde</sup> .....	142
• 6 classes de 1 <sup>ère</sup> .....	157
• 6 classes de terminale .....	144
• 1 classe d'hypokhâgne.....	27
• 1 classe de khâgne .....	23
• 1 classe de BTS de commerce international (1 <sup>ère</sup> année).....	21
• 1 classe de BTS de commerce international (2 <sup>nde</sup> année).....	20
• Total .....	927

Pour 2002-2003, l'effectif provisoire est le suivant (candidatures retenues) :

• 4 classes de 6 <sup>ème</sup> .....	90
• 5 classes de 5 <sup>ème</sup> .....	100
• 6 classes de 4 <sup>ème</sup> .....	137
• 6 classes de 3 <sup>ème</sup> .....	141
• 5 classes de 2 <sup>nde</sup> .....	146
• 6 classes de 1 <sup>ère</sup> .....	154
• 6 classes de terminale .....	149
• 1 classe d'hypokhâgne .....	26
• 1 classe de khâgne .....	19
• 1 classe de BTS de commerce international (1 <sup>ère</sup> année).....	18

- 1 classe de BTS de commerce international (2<sup>nd</sup>e année).....21
- Total ..... 1.001

En 2002, pour l'ensemble des séries de baccalauréats (L, ES, S et STT), le taux de succès des 142 élèves présentées a été de 98,59 %, à comparer à une réussite moyenne à l'échelon national de 80,30 %. Parmi les 140 admises, 79 ont obtenu une mention (3 mentions « très bien », 24 mentions « bien » et 52 mentions « assez bien »). Le taux de réussite au BTS pour les 20 élèves présentées aura été de 95 %, la moyenne nationale s'étant élevée à 59,24 %.

### **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 : 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<sup>er</sup> 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. Le coût des travaux nécessaires est estimé à 1,83 million d'euros hors taxes. 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'élevait à 2,03 millions d'euros en 1999.

Les travaux de rénovation ont entraîné la fermeture du musée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2001 et une diminution de sa fréquentation (10.057 entrées dont 3.160 payantes, contre près de 20.000 en 2000). Le musée a cependant participé à plusieurs expositions temporaires et, de janvier 2001 à juin 2002, une acquisition et 76 dons ont enrichi ses collections. La réouverture du musée est prévue pour la fin de l'année 2004.

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

#### **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 qui, rattaché pour ordre au ministère de la Justice,

bénéficie d'une autonomie de trésorerie <sup>(3)</sup>. Le Grand chancelier en est l'ordonnateur principal.

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'État non dotés de la personnalité morale <sup>(4)</sup>, 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.

Toutefois, l'entrée en vigueur, à compter du budget 2006, de l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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* <sup>(5)</sup>. 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*

---

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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, de la prestation fournie. Ce critère distingue clairement la redevance de l'imposition et, sans doute, du prix.

*pourraient utilement être rattachés au budget général, ce qui donnerait plus de souplesse à leur gestion »<sup>(6)</sup>.*

## **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 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<sup>er</sup> août 2001 n'apporte pas de modification substantielle à celle de l'article 20 de l'ordonnance de 1959, la solution en vigueur depuis 43 ans pourrait être conservée après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions organiques.

En créant une première exception à la loi du 1<sup>er</sup> 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.

Afin de garantir l'autonomie budgétaire de l'ordre, le Grand chancelier pourrait être ordonnateur principal de ce programme<sup>(7)</sup> dont il serait directement

---

<sup>(2)</sup> Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, p.104.

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 organique<sup>(8)</sup>.

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. En outre, elle déclare n'avoir jamais revendiqué un rattachement à la dotation prévue en faveur de la présidence de la République, notamment parce que cette solution aurait pour effet de faire échapper l'ordre aux règles ordinaires de l'autorisation parlementaire.

---

(7) Si l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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.

(8) 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).

Laisser la 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 enfants<sup>(9)</sup>.

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 2001 ET EN 2002**

Le tableau ci-après récapitule, par chapitre, la situation des crédits ouverts et des dépenses constatées en 2001 pour le budget annexe de l'ordre de la Libération.

---

<sup>(1)</sup> Au 30 juillet 2002, on comptait 132 compagnons de la Libération et environ 5.500 médaillés de la Résistance, dont 2.500 357.647 cotisent régulièrement.

**EXERCICE 2001**  
**SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES DÉPENSES CONSTATÉES**

*(en euros)*

	<b>Crédits initiaux</b>	<b>Modifications intervenues en cours d'exercice</b>	<b>Total des crédits</b>	<b>Dépenses nettes</b>
60-00 Matériel et entretien immobilier	113.278,61	21.974	135.252,62	104.701,83
64-02 Traitements	351.181,86	—	351.181,86	350.430,59
64-03 Primes et indemnités	28.607,52	—	28.607,52	27.940,25
64-05 Prestations et cotisations sociales	67.077,11	—	67.077,11	64.071,27
64-09 Couverture de mesures diverses en faveur du personnel	4.007,43	—	4.007,43	—
65-00 Secours aux compagnons de la Libération et aux médaillés de la résistance	62.351,65	—	62.351,65	62.351,65
69-00 Excédent d'exploitation	—	—	—	191.976
Virement au budget général	—	—	—	8.431,80
<b>Total fonctionnement net</b>	<b>626.504,18</b>	<b>21.974</b>	<b>648.478,18</b>	<b>809.903,55</b>
82-00 Acquisitions d'immobilisations	213.428,62	251.162,04	464.590,67	272.614,82
<b>Total net</b>	<b>839.932,80</b>	<b>273.136,04</b>	<b>1.113.068,84</b>	<b>1.082.518,21</b>

*Source : direction de la comptabilité publique.*

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été complétés par les arrêtés du 22 mars et du 27 avril 2001 qui ont reporté, depuis la gestion 2000, 21.974 euros en faveur des dépenses de matériel et d'entretien immobilier et 243.918,43 euros en faveur des acquisitions d'immobilisations.

Pour l'année 2002, l'arrêté du 25 février 2002 a reporté, depuis la gestion 2001, 30.550,02 euros sur le chapitre 60-00 afin de financer la restauration d'un logement de fonction et le règlement d'honoraires d'avocats non prévus par la loi de finances initiale. En outre, 191.976 euros ont été reportés au titre des opérations en capital.

## II.- UNE DOTATION POUR 2003 EN FORTE BAISSÉ

Le projet de loi de finances pour 2003 ouvre sur le budget annexe de l'ordre de la Libération un total de crédits de 637.636 euros, en diminution de 17,5% par rapport à l'année dernière. Cette baisse fait suite à la diminution de 8,6 % observée en 2002. 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.

**EVOLUTION DU BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBERATION  
(dépenses nettes)**

*(en euros)*

	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Évolution (en %)</b>
60-00 Matériel et entretien immobilier	113.279	113.279	-
64-02 Traitements	359.451	359.897	+ 0,12
64-03 Primes et indemnités	28.807	29.742	+ 3,25
64-05 Prestations et cotisations sociales	68.289	68.359	+ 0,1
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	137.000	0	n.s.
<b>Total</b>	<b>773.185</b>	<b>637.636</b>	<b>- 17,5</b>

*Source : projet de loi de finances pour 2003.*

La diminution des crédits s'explique par l'absence d'ouverture d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour les dépenses en capital. Au cours des années 2001 et 2002, la Chancellerie de l'ordre de la Libération a entrepris la réfection de son installation électrique (courant fort) représentant un coût total de 399.013 euros. Une dotation de 137.000 euros a été ouverte par la loi de finances pour 2002 et devrait être reportée sur la gestion 2003.

Les crédits ouverts en 2002 pour les dépenses de matériel et d'entretien sont reconduits en 2003 pour les mêmes montants. De même, pour la quatorzième année consécutive, la dotation affectée aux secours est maintenue à 62.352 euros. En 2001, cette dotation, toujours intégralement consommée, a permis d'attribuer 23 secours à des compagnons ou à leur famille et 10 secours à des médaillés de la résistance ou à leur famille, pour un montant moyen de 1.889 euros. Pour le premier semestre de 2002, 25 secours ont été attribués pour un montant moyen de 1.169 euros.

Seuls les crédits de rémunération progressent sous l'effet de la revalorisation de la valeur du point d'indice (+ 0,124 %). Le nombre des emplois budgétaires reste stable, soit un effectif de treize personnes : neuf titulaires (un chancelier, 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 ».

### 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 Libération <sup>(10)</sup>, des personnes physiques titulaires de cette décoration et d'un délégué national. Celui-ci, nommé par décret du Président de la République pour 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 Résistance <sup>(11)</sup>.

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. Cette entrée en vigueur et la création d'un établissement public qui en découlera se traduiront par la suppression du budget annexe. On notera que cette suppression aura pour effet de mettre la loi de finances en conformité avec l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, applicable dès le budget pour 2006. En effet, intégralement financé par une subvention du budget général, l'actuel 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<sup>er</sup> août 2001.

---

<sup>(10)</sup> Par ordre d'attribution de ce titre : Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et l'Ile de Sein.

<sup>(11)</sup> 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 « Compagnons de la Libération » pour la durée restant à courir de son mandat de chancelier.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 16 octobre 2002, 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 la Légion d'honneur bénéficie d'une revalorisation de 4,2 % de ses crédits de paiement, pour l'essentiel consacrée au financement de la rénovation des maisons d'éducation, tandis que les dotations de l'Ordre de la libération diminuent de 17,5 % du fait de la non reconduction des crédits ouverts en 2002 pour la réfection des locaux de la Chancellerie.

Votre Rapporteur spécial a 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 1er 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 transformation, prévue par la loi du 26 mai 1999, de la Chancellerie en établissement public. 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.

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 1er août 2001. Celui-ci n'entrant en vigueur qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006, votre Rapporteur spécial a proposé en toute hypothèse de maintenir pour 2003 le budget annexe de la Légion d'honneur.

M. Michel Bouvard, Président, a précisé que la réflexion sur l'avenir du budget annexe de la Légion d'honneur peut également prendre en compte la possibilité de son intégration dans le budget de la Présidence de la République.

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 40 et 41-I et II du projet de loi de finances pour 2003 et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

---

N° 0256-41 - Rapport de M. Tony Dreyfus sur le projet de loi de finances pour 2003  
– Légion d'honneur – Ordre de la libération