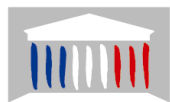


Document
mis en distribution
le
19 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 40

LÉGION D'HONNEUR – ORDRE DE LA LIBÉRATION

Rapporteur spécial : M. TONY DREYFUS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LA LEGION D'HONNEUR	7
I. – L'EXECUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004	7
A. – L'EXECUTION DU BUDGET 2003	7
1. – Les recettes	7
2. – Les dépenses	8
B. – L'EXECUTION DU BUDGET 2004	9
II. – LE BUDGET ANNEXE POUR 2005	11
A. – LES RESSOURCES	12
1. – La subvention	12
2. – Les recettes propres	12
<i>a) Les droits de chancellerie (chapitre 70-01)</i>	<i>12</i>
<i>b) Les pensions et trousseaux des élèves (chapitre 70-02)</i>	<i>13</i>
<i>c) Les produits accessoires (chapitre 70-03)</i>	<i>14</i>
B. – LES DEPENSES	15
1. – Les dépenses de fonctionnement	15
<i>a) Les crédits affectés au fonctionnement de la Grande chancellerie et des maisons d'éducation</i>	<i>15</i>
<i>b) Les crédits affectés aux traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires (chapitre 65-03)</i>	<i>16</i>
<i>c) Les secours apportés par la Grande chancellerie aux membres des ordres nationaux et aux médaillés militaires (chapitre 65-04)</i>	<i>17</i>
2. – Les opérations en capital	17
<i>a) Les opérations prévues à la Grande chancellerie</i>	<i>18</i>
<i>b) Les opérations prévues dans les maisons d'éducation</i>	<i>18</i>

III. – LES MISSIONS DE L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR	20
A. – LA GESTION DES DEUX ORDRES NATIONAUX ET DES MEDAILLES MILITAIRES	20
1. – Les contingents de décorations.....	20
a) <i>Les contingents triennaux</i>	20
b) <i>Les contingents exceptionnels d'anciens combattants</i>	21
2. – Les effectifs des deux Ordres nationaux et des médaillés militaires.....	22
B. – L'ACTIVITE DES MAISONS D'EDUCATION.....	25
C. – LE MUSEE NATIONAL DE LA LEGION D'HONNEUR	26
IV. – L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET L'AVENIR DU BUDGET ANNEXE.....	27
A. – LA DISPARITION DU BUDGET ANNEXE.....	27
B. – LES EVOLUTIONS POSSIBLES.....	28
CHAPITRE II : L'ORDRE DE LA LIBERATION	30
I. – L'EXECUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004	31
II. – UNE DOTATION POUR 2005 EN LEGERE HAUSSE.....	32
III. – L'AVENIR DE L'ORDRE	34
EXAMEN EN COMMISSION	37

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.

Conformément à la tradition, votre Rapporteur spécial vous invitera à émettre un vote favorable à l'adoption des crédits de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération.

L'examen de ces crédits prend toutefois un relief particulier cette année, puisque c'est la dernière fois qu'ils sont présentés sous la forme de budget annexe. L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a en effet restreint les conditions de création d'un budget annexe de manière à interdire, à compter de la loi de finances pour 2006, les « faux » budgets annexes.

CHAPITRE PREMIER :

LA LEGION D'HONNEUR

Créé le 19 mai 1802 par Bonaparte, 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 au ministère de la Justice.

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 à Saint-Germain-en-Laye), recevant les filles, petites-filles et arrière-petites-filles des membres de l'Ordre de la Légion d'honneur et de l'Ordre national du Mérite. S'y ajoute depuis le 1^{er} janvier 2000 le Musée national de la Légion d'honneur.

Le budget annexe de la Légion d'honneur, dont la création remonte à la loi de finances du 2 août 1829, retrace les moyens affectés à la Grande Chancellerie, au Musée national de la Légion d'honneur et aux maisons d'éducation. Le Grand chancelier en est l'ordonnateur principal. Les autres règles budgétaires et comptables, 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.

I. – L'EXECUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004

A. – L'EXECUTION DU BUDGET 2003

1. – Les recettes

L'écart entre le montant des prévisions de recettes et celui des produits constatés révèle un excédent de 92.625 euros pour 2003, qui se ventile ainsi :

– pensions et trousseaux (chapitre 70-02) : l'excédent de 129.753 euros s'explique par l'augmentation supplémentaire de 5,21% et 4,74% appliquée au 1^{er} janvier 2002 sur les tarifs à taux plein du prix des pensions de l'enseignement secondaire et des classes post-baccalauréat ;

– droits de chancellerie (chapitre 70-01) : le manque de 20.546 euros se justifie principalement par une diminution de 10% des contingents de l'Ordre national du Mérite pour la période du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005 (décret n° 2003-120 du 14 février 2003) ;

– produits accessoires (chapitre 70-03) : les 16.582 euros en moins par rapport à la prévision s'expliquent par la diminution des repas pris par certains

personnels enseignants, d'éducation et de service dans les maisons d'éducation et sur l'absence des droits d'entrée en raison des travaux de rénovation du musée.

2. – Les dépenses

Le tableau ci-après récapitule, par chapitre, la situation des crédits ouverts et des dépenses constatées en 2003 pour le budget annexe de la Légion d'honneur :

EXERCICE 2003
SITUATION DEFINITIVE DES CREDITS OUVERTS ET DES DEPENSES CONSTATEES
(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	1.978.743
61-01 Services extérieurs	633.065		633.065	633.062
61-02 Informatique	130.000	+ 17.758	147.758	122.755
62-00 Autres services extérieurs	452.276		452.276	452.269
63-00 Impôts et taxes	182.914		182.914	181.810
64-02 Traitements du personnel	9.170.861		9.170.861	8.914.382
64-03 Primes et indemnités diverses	1.020.455		1.020.455	948.340
64-04 Rémunération des vacataires et autres personnels	166.312		166.312	150.703
64-05 Prestations et cotisations sociales	1.769.647		1.769.647	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	-
65-02 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	16.863.653	+ 17.758	16.881.411	16.392.005
82-00 Acquisitions d'immobilisations	1.800.000	+ 3.851.475	5.651.475	2.125.375
Total opérations en capital	1.800.000	+ 3.851.475	5.651.475	2.125.375

Total général	18.663.653	+ 3.869.233	22.532.886	18.517.380
----------------------	-------------------	--------------------	-------------------	-------------------

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

Au titre de 2003, les reports de crédits concernent 2,07 millions d'euros pour les dépenses en capital (chapitre 82-00) et 17.758 euros pour les dépenses de fonctionnement (chapitre 61-02). En outre, 1,78 million d'euros a été ouvert sur fonds de concours sur le chapitre 82-00.

25.003 euros de crédits d'informatique (chapitre 6102) n'ont pas été consommés en raison de l'annulation de 25.000 euros sur l'exercice 2003. La consommation des crédits de personnel (chapitre 6402) a été meilleure en 2003 qu'en 2002, du fait de la baisse du nombre de postes vacants. Les 72.190 euros non consommés au titre des primes et indemnités (chapitre 64-03) s'expliquent par la diminution des heures supplémentaires effectuées par le personnel enseignant dans les maisons d'éducation.

Si les crédits pour les rémunérations des vacataires (chapitre 64-04) n'ont pas été entièrement consommés (reliquat de 19.677 euros), le nombre de contrats arrivés à échéance à la fin de l'année scolaire 2003-2004 risque d'augmenter le montant de la dépense sur ce chapitre pour l'exercice 2004.

Quant aux crédits non consommés sur le chapitre 65-03 (224.777 euros) et le chapitre 65-04 (50.230 euros), ils ont fait l'objet d'une annulation de crédits représentant respectivement 205.000 euros et 40.000 euros sur l'exercice 2003.

Les travaux réalisés en 2003 à la Grande chancellerie ont atteint 837.781 euros, en particulier pour la réhabilitation du musée (690.325 euros issus de fonds de concours). 1.039.463 euros sont allés aux travaux de rénovation et d'entretien des maisons d'éducation (650.513 euros pour celle de Saint-Denis, 388.950 pour celle des Loges).

B. – L'EXECUTION DU BUDGET 2004

Au premier semestre 2004, aucune modification réglementaire n'a affecté les crédits de la section d'exploitation du budget annexe. Les dotations en capital (chapitre 82-00 « acquisitions d'immobilisations ») ont bénéficié d'un report de 3,52 millions d'euros de crédits de paiement, non consommés lors de l'exercice 2003.

Au printemps, le gel de crédits au titre de la réserve de précaution pour 2004 a été fixé à 145.281 euros : 115.281 euros de dépenses de fonctionnement et 30.000 euros de dépenses en capital.

A l'issue du premier semestre 2004, le taux de consommation des crédits de fonctionnement était de 50,59% (8,5 millions d'euros sur 16,9 millions d'euros). Celui des crédits pour opérations en capital était de 14,31% (647.176 euros sur 4,5 millions d'euros de crédits de paiement).

Le coût des travaux réalisés à la Grande chancellerie représente 298.950 euros, tandis que 348.226 euros ont concerné les maisons d'éducation (118.925 euros pour celle de Saint-Denis, 229.301 euros pour celle des Loges).

II. – LE BUDGET ANNEXE POUR 2005

En 2005, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'honneur s'établira à 18,27 millions d'euros, en augmentation de 376.134 euros, soit +2,1% par rapport à 2004 (17,89 millions d'euros), où le budget annexe avait vu ses crédits diminuer de 4,12 %.

Cette évolution des crédits en 2005 résulte essentiellement de l'augmentation de la dotation relative aux charges de personnel ainsi que des crédits de paiement afférents aux opérations en capital des maisons d'éducation.

L'informatisation des services est en augmentation de 36,5% par rapport à 2004, avec une dotation en crédits de paiement de 320.000 euros : 140.000 euros en fonctionnement (maintien de l'existant, bénéficiant d'une mesure nouvelle de 5.500 euros), 90.000 euros de renouvellement des matériels et progiciels du service des décorations de la grande chancellerie et 90.000 euros de mesures nouvelles pour l'acquisition de matériel informatique dans les maisons d'éducation.

BUDGET ANNEXE DE LA LEGION D'HONNEUR

(en euros)

	Recettes			Dépenses		
	Total	dont		Total	dont	
		Ressources propres	Subvention		Crédits de fonctionnement	Dépenses en capital (crédits de paiement)
LFI 2004	17.894.289	1.427.375	16.466.914	17.894.289	16.894.289	1.000.000
PLF 2005	18.270.423	1.443.083	16.827.340	18.270.423	16.990.423	1.280.000
Variation en euros	+376.134	+15.708	+360.426	+376.134	+96.134	+280.000
Variation en %	+2,1%	+1,1%	+2,19%	+2,1%	+0,57%	+28%

Source : projet de loi de finances pour 2005.

A. – LES RESSOURCES

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES (1994-2005)

(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
2005	92,10	7,90

Source : lois de finances et projet de loi de finances pour 2005.

1. – La subvention

La subvention, inscrite au chapitre 36-10, article 62, du budget de la justice est de 16,82 millions d'euros, soit une légère augmentation de 360.426 euros (+2,2%) par rapport à l'année dernière.

Cette subvention représente plus de 92% de l'ensemble des ressources.

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 et d'autres produits accessoires.

Ces recettes traditionnelles devraient atteindre 1,44 million d'euros en 2005, soit un accroissement global de 15.708 euros (+1,11%) par rapport à 2004. Cet accroissement, identique à celui de l'année passée, découle essentiellement de l'augmentation des prix de la pension et du trousseau des élèves, les droits de chancellerie et les produits accessoires restant stables.

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

Les droits de chancellerie résultent de la remise de la Légion d'honneur, de l'ordre national du Mérite et de l'autorisation de port de décorations étrangères.

Perçus 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, ces droits correspondent pour les deux Ordres nationaux aux dépenses

d'« expédition », c'est-à-dire aux frais d'établissement par les services de la Grande chancellerie des diplômes, nominations ou promotions de tous grades et leur conditionnement pour envoi aux destinataires.

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. Une ampliation en forme de brevet de l'arrêté portant autorisation est délivrée à chaque intéressé (article R. 165) ; des droits de chancellerie dont le montant est fixé par décret sont perçus pour l'expédition des brevets (article R. 166).

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

Les droits de chancellerie représentent 223.490 euros, en 2005 comme en 2004. Ils sont en effet inchangés depuis le décret du 22 avril 1998. Leurs montants sont présentés ci-dessous :

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 : JORF, 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 : JORF, Lois et décrets, 30 avril 1998, p. 6575.

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 ⁽¹⁾. Ils devraient représenter un produit total de 1,12 million d'euros en 2005 (+1,4%).

(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%.

Les prix des pensions et trousseaux s'établissent donc comme suit pour l'année scolaire 2004-2005 :

PRIX DES PENSIONS ET TROUSSEAUX
(année scolaire 2004-2005)

(en euros)

	Prix	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)
Pensions :		
– Enseignement secondaire	1.635	+ 2
– Classes post-baccalauréat	1.788	+ 2,1
Trousseaux (élèves nouvelles)	483	+ 1,9

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

c) Les produits accessoires (chapitre 70-03)

Les produits accessoires sont constitués des remboursements de frais de nourriture, des reversements et produits divers et du produit des droits d'entrée au Musée national de la Légion d'honneur. Comme en 2004, ils atteignent 99.438 euros en 2005.

Les remboursements pour frais de nourriture devraient atteindre en 2005 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 2005, comme chaque année depuis 1997, le relèvement de ce tarif sera de 2%.

Les reversements et produits divers, qui devraient s'élever en 2005, 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 la Légion d'honneur et de la 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 ré-imputation 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. Cependant, la réhabilitation du musée, commencée le

9 septembre 2003, a nécessité sa fermeture jusqu'au début de l'année 2006. En conséquence, aucun droit d'entrée ne sera perçu en 2005.

B. – LES DEPENSES

Tout comme les recettes, les dépenses augmenteront de 2,1% par rapport à 2004, pour atteindre 18,27 millions d'euros en 2005.

1. – Les dépenses de fonctionnement

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

Ces crédits atteignent 15,89 millions d'euros en 2005, en hausse de 0,9% par rapport à 2004, et représentent la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement (92%).

– Les crédits de personnel et les emplois

12,56 millions d'euros sont demandés pour la rémunération du personnel (charges de personnel des chapitres 64-02 à 64-09 et part des impôts et taxes du chapitre 63-00 correspondant au versement au profit des transports d'Ile-de-France et au Fonds national d'aide au logement), soit une augmentation de 1 % par rapport à la dotation ouverte pour 2004. Ces crédits se répartissent en 3.436.869 euros pour la Grande chancellerie et 9.122.019 euros pour les maisons d'éducation.

La progression par rapport à l'année dernière résulte notamment de l'incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique (63.925 euros), de la revalorisation de la base mensuelle de calcul des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2004 (2.648 euros) et du relèvement de la taxe au profit des transports d'Ile-de-France (9.976 euros).

S'y ajoutent les mesures nouvelles suivantes (+44.803 euros) :

– cotisations sociales dues au titre du régime additionnel de la fonction publique : +47.663 euros ;

– cotisations sociales dues au titre du financement en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (contribution solidarité autonomie) : +29.518 euros ;

– dispositif de congé de fin d'activité : - 29.378 euros ;

– ajustement des crédits relatifs aux dépenses exceptionnelles par la diminution de la dotation des prestations et cotisations sociales : - 3.000 euros.

S'agissant des emplois budgétaires, le présent projet de loi de finances ne comprend aucune modification :

**EMPLOIS BUDGETAIRES DU BUDGET ANNEXE DE LA LEGION
D'HONNEUR PREVUS POUR 2005**

	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 2005.

– Les autres crédits de fonctionnement courant

Hors dépenses de personnel, le projet de budget pour 2005 prévoit d'ouvrir 3,33 millions d'euros pour le fonctionnement de la grande chancellerie et des maisons d'éducation. Cette dotation permet de financer principalement :

– les achats (1,98 million d'euros, chapitre 61-01), 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 (140.500 euros, chapitre 61-02) dont l'extension justifie l'inscription d'une mesure nouvelle de 3.000 euros pour la Grande chancellerie et de 2.500 euros pour les maisons d'éducation ;

– les services extérieurs (1,2 million d'euros, chapitres 61-01 et 62-00)

– les bourses et aides diverses (18.170 euros, chapitre 65-02).

b) Les crédits affectés aux 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 2003, 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 1,02 million d'euros.

Pour 2005, le montant des crédits affectés au traitement des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires sera de 1.059.004 euros, soit une baisse de 2,9% par rapport à 2004. Cette diminution résulte de la modification de la répartition des crédits en fonction des besoins réels afférents à la dotation des dépenses exceptionnelles (- 8.000 euros) et de la baisse supplémentaire de 0,2% de crédits pour tous les ministères, annoncée en juillet 2004 (- 23.718 euros).

c) Les secours apportés par la Grande chancellerie 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 urgence. 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 de 1994 à 2004, diminue cette année de 10.000 euros sous l'effet de la taxation de 0,2% relative au plafond des dépenses : elle sera de 42.730 euros en 2005.

En 2003, un gel de crédits de 40.000 euros a été effectué sur ce chapitre. La consommation des crédits de 2.500 euros a été répartie sur trois personnes (contre 47 en 2002) au titre de la Légion d'honneur, ce qui donne à un secours une valeur moyenne de 833 euros. Aucun secours n'a été attribué au premier semestre 2004.

2. – Les opérations en capital

Les crédits pour dépenses en capital inscrits au projet de loi de finances pour 2005 (chapitre 82-00) s'élèvent à 1,29 million d'euros en autorisations de programme (- 11,9% par rapport à 2004) et à 1,28 million d'euros en crédits de paiement (+28% par rapport à 2004). On observe ainsi un rapprochement entre

autorisations de programme et crédits de paiement, le différentiel n'étant plus que de 6.000 euros (contre 460.000 euros en 2004).

a) Les opérations prévues à la Grande chancellerie

Le projet de budget prévoit un total de 51.000 euros en autorisations de programme et de 187.000 euros en crédits de paiement, décomposés comme suit :

- sécurité : 37.000 euros en CP ;
- grosses réparations et imprévus : 46.000 euros en AP et 40.000 euros en CP ;
- renouvellement de véhicule : 15.000 euros en CP ;
- renouvellement du matériel de bureau : 5.000 euros en AP et 5000 euros en CP ;
- renouvellement du matériel informatique : 90.000 euros en CP.

b) Les opérations prévues dans les maisons d'éducation

Le présent projet de loi de finances prévoit un total de 1.235.000 euros en autorisations de programme et de 1.093.000 euros en crédits de paiement.

Pour la maison d'éducation de Saint-Denis (931.000 euros d'autorisations de programme et 692.000 de crédits de paiement), les principales opérations programmées se répartissent ainsi :

- sécurité : 137.000 euros en AP et 230.000 euros en CP ;
- grosses réparations et imprévus : 127.000 euros en AP et 100.000 euros en CP ;
- étanchéité de la verrière : 370.000 euros en AP et 150.000 euros en CP ;
- matériel et immobilier : 60.000 euros en AP et 40.000 euros en CP ;
- acquisition de matériel informatique : 130.000 euros en AP et 80.000 euros en CP.

Pour la maison d'éducation des Loges (304.000 euros d'autorisations de programme et 401.000 de crédits de paiement), les principales opérations programmées sont les suivantes :

- sécurité : 130.000 euros en CP ;
- grosses réparations et imprévus : 20.000 euros en AP et 15.000 euros en CP ;
- implantation d'un self : 48.000 euros en AP et 48.000 euros en CP ;
- toiture : 52.000 euros en AP et 40.000 euros en CP ;
- voirie : 50.000 euros en AP et 30.000 euros en CP ;

- matériel et immobilier : 73.000 euros en AP et 85.000 euros en CP ;
- acquisition de matériel informatique : 18.000 euros en AP et 10.000 euros en CP.

III. – LES MISSIONS DE L'ORDRE DE LA LÉGION 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 MÉDAILLES 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 des décrets n° 2003-117 à 2003-121 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. 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 de la Légion d'honneur 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 2003-2005)

	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 : JORF.

S'agissant des médailles 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 MERITE
(2000-2002 et 2003-2005)**

	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
A titre civil	5	5	12	12	155	140	800	720	3.000	2.700
A titre militaire	5	5	12	12	105	95	525	470	2.000	1.800

Source : JORF.

Par lettre du 5 février 1996 publiée au *Journal Officiel* du 9 février, le Président de la République a souhaité que « s'affirme encore davantage le caractère universel de nos ordres nationaux ». La féminisation, la diversification et le rajeunissement des personnes récompensées doivent contribuer à harmoniser les hautes décorations nationales avec la société actuelle. A titre d'illustration, le décret de Pâques 2004 a concerné 122 femmes sur un total de 680 nominations et promotions dans l'Ordre de la Légion d'honneur (17,9%). Dans l'Ordre national du Mérite, le décret de mai 2004 a distingué 395 femmes sur 1.495 personnes, soit 26,4%.

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 NOMMES
AU TITRE DU CONTINGENT EXCEPTIONNEL DEPUIS 1990**

Anciens combattants 1914-1918	2.656
Anciens combattants 1939-1945, Indochine, AFN et TOE.....	2.018
Total	4.674

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

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 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⁽¹⁾, 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

(1) TOE : Théâtres d'opérations extérieures ; AFN : Afrique du nord.

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 diminué de 23 membres en 2003, année au cours de laquelle on a compté 3.864 nominations et promotions et 2 exclusions.

LÉGION D'HONNEUR : EFFECTIFS

Grades et dignités	au 31 décembre 2002	au 31 décembre 2003
Grand'croix	56	62
Grands officiers	329	318
Commandeurs	3.508	3.471
Officiers	21.849	21.640
Chevaliers	87.161	87.389
Total	112.903	112.880

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

LEGION D'HONNEUR : NOMINATIONS ET PROMOTIONS

Grades et dignités	2000	2001	2002	2003	1^{er} semestre 2004
Grand'croix	5	7	6	6	5
Grands officiers	20	26	33	25	22
Commandeurs	151	128	152	145	127
Officiers	638	642	708	672	331
Chevaliers	3.007	2.956	3.159	3.016	1.205
Total	3.821	3.759	4.058	3.864	1.690

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

Le tableau suivant présente, par grade, les nominations et promotions intervenues au cours de l'année 2003 :

**NOMINATIONS ET PROMOTIONS INTERVENUES
EN 2003 DANS L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR**

A titre civil : 2.058 dont	Chevaliers	1.663
	Officiers	314
	Commandeurs	66
	Grands officiers	12
	Grand'croix	3
A titre militaire (appartenant à l'armée active) : 1.082 dont	Chevaliers	889
	Officiers	172
	Commandeurs	20
	Grands officiers	1
	Grand'croix	0
A titre militaire (n'appartenant plus à l'armée active) : 403 dont	Chevaliers	215
	Officiers	129
	Commandeurs	45
	Grands officiers	11
	Grand'croix	3
Contingents exceptionnels : 321 dont	Anciens combattants 1914-1918	0
	Anciens combattants 1939-1945, Indochine et T.O.E	145
	Mutilés de guerre	176
	Total.....	3.864

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

Pour l'Ordre national du Mérite, les effectifs se présentent ainsi :

ORDRE NATIONAL DU MÉRITE : EFFECTIFS

Grades et dignités	au 31.12.2003	au 30.06.2004
Grand'croix	153	159
Grands officiers	365	368
Commandeurs	5.885	5.813
Officiers	33.551	33.438
Chevaliers	154.867	153.058
Total	195.121	193.286

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

12 exclusions ont été prononcées en 2003. Le nombre de nominations et promotions a nettement reculé depuis 1998, comme le montre le tableau suivant :

ORDRE NATIONAL DU MÉRITE : EFFECTIFS

Grades et dignités	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1 ^{er} semestre 2004
Grand'croix	10	11	9	8	11	11	6
Grands officiers	21	25	29	18	32	22	12
Commandeurs	220	228	202	210	206	185	85
Officiers	1.188	1.171	1.134	1.074	1.051	995	448
Chevaliers	5.245	5.231	4.935	4.794	4.711	4.458	1.801
Total	6.684	6.666	6.309	6.104	6.011	5.671	2.352

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

S'agissant de la médaille militaire, les effectifs poursuivent la diminution constatée depuis 2003 :

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
31 décembre 2003	200.183
30 juin 2004	197.757

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

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
2003	3.491	1
30 juin 2004	2.986	2

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur.

B. – L'ACTIVITE DES MAISONS D'EDUCATION

Les maisons d'éducation de la Légion d'honneur ont pour mission d'assurer l'éducation des filles, des petites-filles et, depuis 2000, des arrière-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 2004-2005, il est ainsi prévu d'admettre 81 arrière-petites-filles de membres de la Légion d'honneur.

Le décret n° 87-553 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 2003-2004, la part tenue par les filles de membres de l'Ordre national du Mérite représentait 46 élèves.

Les effectifs 2003-2004, soit au total 944 élèves (+1,1% par rapport à 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 :

Classes	Nombre d'élèves
5 classes de 6 ^{ème}	114
4 classes de 5 ^{ème}	94
6 classes de 4 ^{ème}	124
6 classes de 3 ^{ème}	123
5 classes de 2 ^{nde}	147
6 classes de 1 ^{ère}	145
6 classes de terminale	135
1 classe d'hypokhâgne	25
1 classe de khâgne	15
1 classe de BTS de commerce international (1 ^{ère} année)	10
1 classe de BTS de commerce international (2 ^{nde} année)	12
Total	944

Pour 2004-2005, l'effectif provisoire (candidatures retenues) est le suivant :

Classes	Nombre d'élèves
5 classes de 6 ^{ème}	103
4 classes de 5 ^{ème}	121
6 classes de 4 ^{ème}	118
6 classes de 3 ^{ème}	136
5 classes de 2 ^{nde}	146
6 classes de 1 ^{ère}	165
6 classes de terminale	151
1 classe d'hypokhâgne	34
1 classe de khâgne	15
1 classe de BTS de commerce international (1 ^{ère} année)	15
1 classe de BTS de commerce international (2 ^{nde} année).....	7
Total	1.011

En 2004, pour l'ensemble des séries de baccalauréats (L, ES, S et STT), le taux de succès des 134 élèves présentées a été de 98,5%, à comparer à une réussite moyenne à l'échelon national de 80,75%. Parmi les 134 admises, 91 ont obtenu une mention (9 mentions « très bien », 31 mentions « bien » et 51 mentions « assez bien »). Le taux de réussite au BTS, pour les 12 élèves présentées, a été de 100% (la moyenne nationale s'étant élevée à 54,70 %).

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

Créé par la loi du 29 avril 1926, le Musée national de la Légion d'honneur et des ordres de Chevalerie a été constitué dès son origine en établissement public. Depuis sa création, le musée n'a cependant jamais été en mesure d'atteindre une dimension suffisante permettant le fonctionnement régulier d'une telle institution. Dans ses observations sur les comptes et la gestion du musée en date du 4 janvier 1999, la Cour des comptes avait recommandé la dissolution de cet établissement public. Le décret n° 99-1151 du 29 décembre 1999 a procédé à celle-ci et a transféré le musée à l'Ordre de la Légion d'honneur le 1^{er} janvier 2000. Il est désormais régi par les articles R. 127-1 à R. 127-4 du code de la Légion d'honneur.

Le musée est actuellement fermé pour travaux depuis septembre 2003. Les travaux portent sur sa réhabilitation et sa restauration. Les dépenses ordonnancées en 2004 ont été de 1,8 millions d'euros et 1,52 millions d'euros sont prévus pour 2005. Le coût total des travaux nécessaires est estimé à 4,41 millions d'euros, en augmentation par rapport aux prévisions initiales, mais cependant totalement autofinancé par des fonds de concours privés et par l'utilisation d'une partie du portefeuille d'actifs de l'ancien établissement public (estimé à environ 2,45 millions d'euros).

La fin des travaux est prévue pour septembre 2005 et son ouverture pour le début de l'année 2006.

IV. – L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET L'AVENIR DU BUDGET ANNEXE

L'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifie les conditions de recours aux budgets annexes. Pour se conformer à la lettre de ce dispositif, le budget annexe de la Légion d'honneur est appelé à disparaître à partir de la loi de finances pour 2006, ce qui pose la question de l'évolution du statut budgétaire de l'Ordre.

Votre Rapporteur spécial tient cependant à constater que cette rigueur, consistant à se conformer à la loi organique ne vaut pas pour toutes les structures actuellement dotées de budgets annexes : l'activité des journaux officiels, comme celle des monnaies et médailles ne donnent pas lieu, à titre principal, au paiement de « redevances ». Pourtant, les projets de présentation du budget ne prévoient pas la disparition de ces budgets annexes, alors qu'ils ne respectent pas cette condition imposée par l'article 18 de la loi organique.

A. – LA DISPARITION DU BUDGET ANNEXE

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 de l'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 en est l'ordonnateur principal. A la différence des autres budgets annexes celui de la Légion d'honneur bénéficie d'une autonomie de trésorerie ⁽¹⁾.

Le recours actuel au budget annexe n'est d'ailleurs pas conforme à la lettre de l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Outre le fait que cet article réserve la création d'un budget annexe aux services de l'État dénués de personnalité morale, 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.

(1) 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.

Certes, ce recours au budget annexe n'a été critiqué ni par le Conseil constitutionnel ni par la Cour des Comptes (elle s'est même prononcée en faveur de son élargissement, en proposant l'intégration du Musée de la Légion d'honneur). Mais l'entrée en vigueur, à compter du budget 2006, de l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 a amené à reconsidérer la question. 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 ⁽¹⁾. 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 au premier alinéa de l'article 18 » (décision 2001-448 DC 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 ». L'année suivante, elle a rappelé que ces comptes ne pouvaient « véritablement être qualifiés de budgets annexes ».

C'est à l'aune de ce nouveau contexte qu'il a logiquement été décidé de supprimer ce budget annexe.

B. – LES EVOLUTIONS POSSIBLES

D'après la maquette de juin 2004 présentant la nouvelle architecture du budget de l'État, l'Ordre de la Légion d'honneur constituera à l'avenir l'une des actions du programme « soutien » de la mission « Justice » (« soutien de la politique de la justice et organismes rattachés »).

L'option ainsi retenue – valable également pour l'Ordre de la Libération – est préoccupante. Elle conduit en effet à mêler au sein d'un même programme « support » des crédits aussi divers que ceux des Ordres nationaux, de la CNIL, du Haut Conseil au commissariat aux comptes, de dépenses d'« état-major », d'études, de gestion administrative, de communication, de fonctionnement du cabinet du Garde des Sceaux etc. La fongibilité des crédits entre des actions aussi diverses n'a pas grand sens. La Grande chancellerie, de son côté, insiste sur le nécessaire maintien de l'autonomie administrative et financière de l'Ordre, le Grand chancelier demeurant son ordonnateur principal.

(1) *En application de la jurisprudence administrative (CE, 21 octobre 1988, « Syndicat national des transporteurs aériens ») et constitutionnelle (décision 76-92 L 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.*

De surcroît, avec la Légion d'honneur, la logique d'objectifs et de performance promue par la loi organique de 2001 n'est que partiellement pertinente. Jusqu'à présent, les agrégats budgétaires ne retenaient que quelques objectifs concernant la Grande chancellerie (veiller au caractère universel des Ordres ; fiabiliser les fichiers des décorés), le Musée national (améliorer la conservation et la présentation des collections) ou les maisons d'éducation (conforter le niveau de réussite aux concours et examens). Cette année, l'avant-projet annuel de performances de la Justice (appelé à remplacer le « bleu » actuel) assigne – à titre indicatif – plusieurs objectifs au programme « soutien », tels qu'assurer une gestion efficiente des personnels ou optimiser la gestion des personnels immobiliers.

Il n'en demeure pas moins que cette logique trouve rapidement ses limites avec les crédits de la Légion d'honneur, qui ne sont rattachés à ceux de la Justice que par convention : le lien actuel ne se justifie que par le fait que la subvention d'équilibre est versée, par simple construction, par ce ministère. C'est pourquoi l'attribution du statut de « dotation », prévu à l'article 7 de la loi organique de 2001 apparaîtrait bien plus adaptée, cette notion visant précisément à regrouper des crédits ne finançant pas des actions auxquelles des contraintes de performance peuvent être appliquées. C'est en faveur de cette solution qu'a plaidé votre Rapporteur spécial au printemps dernier. Une inscription des crédits en tant que dotation rattachée au pouvoir public « Présidence de la République » se justifierait en outre par une considération organique : le chef de l'État est le Grand maître de l'Ordre de la Légion d'honneur.

Quoique cette option ne semble pas être actuellement retenue par le Gouvernement, votre Rapporteur spécial souhaite néanmoins qu'une solution soit trouvée afin de tenir compte des caractéristiques de l'Ordre, dont les missions sont par essence régaliennes.

CHAPITRE II :

L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

L'Ordre de la Libération a été créé par l'ordonnance n° 7 du 16 novembre 1940, signée par le général de Gaulle à Brazzaville, 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. Au 28 juillet 2004, on dénombrait ainsi 110 compagnons de la Libération et environ 4.800 médaillés de la Résistance (dont 1.950 cotisants).

En vertu de l'ordonnance n° 45-1779 du 10 août 1945, l'Ordre de la Libération est doté de la personnalité morale et 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 rattaché au budget de la Justice. Le Chancelier en 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 2003 ET 2004

EXERCICE 2003

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	+2.083	115.362	115.283
64-02 Traitements	359.897	–	359.897	359.691
64-03 Primes et indemnités	29.742	–	29.742	29.111
64-05 Prestations et cotisations sociales	68.359	–	68.359	68.060
64-09 Couverture de mesures diverses en faveur du personnel	4.007	–	4.007	3.547
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	–	–	–	227.353
Virement au budget général	–	–	–	1.675
Total fonctionnement net	637.636	+2.083	639.719	867.072
82-00 Acquisitions d'immobilisations	–	+232.662	232.662	5.309
Total net	637.636	+234.745	872.381	872.381

Source : Direction générale de la comptabilité publique (compte général de l'Administration des finances).

Les crédits alloués par la loi de finances initiale ont été augmentés d'un report de 2.083 euros depuis la gestion 2002 par arrêté du 5 mars 2003 en faveur des dépenses de matériel et d'entretien immobilier. 232.662 euros ont également été reportés en faveur des dépenses en capital. Ces crédits sont destinés à la réfection électrique (partie courant faible) concernant le précâblage VDI⁽¹⁾ (informatique, bureautique et téléphonie).

Les dépenses réelles constatées en 2003 correspondent presque également au total des crédits. L'excédent de crédits à reverser au budget général ne représente que 1.675 euros hors dépenses en capital.

A l'heure actuelle, aucune modification de crédit n'est en revanche intervenue en 2004.

(1) Voix, Données, Images.

II. – UNE DOTATION POUR 2005 EN LEGERE HAUSSE

Le projet de loi de finances pour 2005 ouvre sur le budget annexe de l'Ordre de la Libération un total de crédits de 685.429 euros, en hausse de 1% par rapport à l'année dernière. Cette légère hausse fait suite à celle de 6,4 % enregistrée pour 2004. Comme les autres années, l'intégralité des dépenses de l'Ordre est 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 2004	PLF 2005	Évolution (en %)
60-00 Matériel et entretien immobilier	151.379	137.906	- 8,9
64-02 Traitements	362.416	364.228	+0,5
64-03 Primes et indemnités	29.818	47.897	+60,6
64-05 Prestations et cotisations sociales	68.755	69.039	+0,4
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	678.727	685.429	+1

Source : projet de loi de finances pour 2005.

Les crédits pour les dépenses de matériel et d'entretien immobilier (chapitre 60-00), quoique globalement en baisse, bénéficient d'une mesure nouvelle de 26.000 euros, visant à financer la restauration de l'escalier d'honneur.

Les crédits pour les dépenses en primes et indemnités (chapitre 64-03) augmentent d'une mesure nouvelle de 18.020 euros à destination du personnel militaire mis en position hors budget à la Chancellerie de l'Ordre (primes de services, de qualification et de TAOPC⁽¹⁾ des sous-officiers, dépenses d'alimentation du personnel militaire de la Marine).

En outre, les crédits de rémunération progressent de 2.155 euros sous l'effet de la revalorisation de la valeur du point d'indice (+0,5%). Les emplois budgétaires restent de douze personnels : 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). A ceux-ci s'ajoute le Chancelier, explicitement rémunéré par le budget annexe (chapitre 64-02, article 10), mais qui – comme l'année dernière – n'est pas mentionné dans la récapitulation du nombre des emplois figurant au « bleu ».

(1) Temps d'Activité d'Obligations Professionnelles Complémentaires.

La dotation affectée aux secours reste de 62.352 euros. En 2003, elle a été intégralement consommée, bénéficiant à 18 compagnons et 7 médaillés ou à leurs familles, pour un montant moyen de 2.494 euros. Au premier semestre 2004, 24 secours ont été attribués pour un montant moyen de 1.026 euros.

L'Ordre de la Libération n'a demandé ni crédit de paiement pour dépense en capital, ni autorisation de programme dans le projet de loi de finances pour 2005. En 2003 et 2004, la Chancellerie a effectué une mise en conformité du système de sécurité incendie pour un montant de 82.670 euros. Des travaux de réfection électrique (partie courant faible) concernant le précâblage VDI (informatique, bureautique et téléphonie) doivent avoir lieu de septembre à novembre 2004, pour un coût de 107.392 euros. Une dotation de 232.662 euros a été reportée sur l'exercice 2004 à cette fin (chapitre 82-00).

III. – L'AVENIR DE L'ORDRE

L'Ordre de la Libération est appelé à perdre la totalité de ses membres personnes physiques. Lorsque les Compagnons de la Libération (110 actuellement) auront presque tous disparu, les cinq communes titulaires de la croix de la Libération ⁽¹⁾ joueront donc un rôle prépondérant dans la pérennité de l'Ordre. C'est ainsi que la loi n°99-418 du 26 mai 1999 crée le Conseil national des communes « Compagnons de la libération », appelé à succéder au Conseil national de l'Ordre.

Cet établissement public 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. Son conseil d'administration sera composé des maires en exercice des cinq communes titulaires de la croix de la Libération, 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 ⁽²⁾, 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.

La création de l'établissement public du Conseil national des communes « Compagnons de la Libération » se traduira par la suppression du budget annexe. Celle-ci mettra la loi de finances en conformité avec l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En effet, intégralement financé par une subvention du budget général, l'Ordre de la Libération ne respecte pas la définition du budget annexe, concernant normalement une « activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ».

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. Toutefois, les dispositions de la loi organique de 2001 étant applicables dès l'exercice 2006, un établissement public administratif sera créé à titre transitoire. L'opération, souhaitée initialement pour le 1^{er} janvier 2005, a été reportée du fait des retards dans les travaux d'électricité et de mise en conformité du système de sécurité incendie, ainsi que des charges administratives supplémentaires consécutives aux cérémonies du 60^e anniversaire de la Libération.

(1) Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors, Île de Sein.

(2) En vertu de l'article 10 de la loi du 26 mai 1999, le dernier Chancelier en exercice deviendra délégué national du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » pour la durée restant à courir de son mandat de Chancelier.

Au dernier trimestre 2004, l'Ordre présentera au ministère de la Justice son projet de transformation en établissement public transitoire, avec mise en application au 1^{er} janvier 2006.

D'après la nouvelle architecture du budget de l'État présentée en juin 2004, comme pour la Légion d'honneur, l'Ordre de la Libération constituera à l'avenir l'une des actions du programme « soutien » du ministère de la justice (« soutien de la politique de la justice et organismes rattachés »). Dès lors, ce budget annexe n'existera plus, lui non plus, l'année prochaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 7 octobre 2004, 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**.

En préalable, le **Président Michel Bouvard** a souligné que c'est sans doute le dernier exercice relatif à ces budgets annexes, puisque, conformément à l'article 18 de la loi organique, ils sont appelés à une disparition à partir de 2006. Le maintien de leur activité sous forme d'établissements publics permettra-t-il le maintien d'un rapport spécial ? On peut *a priori* en douter puisqu'il ne s'agit plus d'un programme ni d'une dotation, mais d'une simple « action » au sein du programme support du ministère de la Justice, même si cela suscite les regrets de la Chancellerie.

Votre Rapporteur spécial, a retracé les grandes lignes de l'évolution des deux budgets annexes. Il a noté une légère augmentation de 2,1% du budget annexe de la Légion d'honneur qui passe de 16,5 à 16,8 millions d'euros, essentiellement due à un accroissement des charges de personnel et des crédits de paiement pour les dépenses en capital finançant le renouvellement du matériel informatique de la Grande Chancellerie et la rénovation des deux maisons d'éducation. Les recettes propres augmentent de 1,1%. Pour l'Ordre de la Libération, les crédits progressent de 1% cette année, la hausse résultant essentiellement de primes versées au personnel militaire en poste à la Chancellerie.

Ces deux budgets annexes doivent logiquement disparaître l'année prochaine du fait de leur absence de conformité avec l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Contrairement à cet article, les deux Ordres jouissent de la personnalité morale et leurs recettes proviennent intégralement – pour l'Ordre de la Libération – ou essentiellement – pour la Légion d'honneur – d'une subvention inscrite au budget général. Cependant, cette application rigoureuse de la loi organique ne vaut pas pour toutes les structures : les journaux officiels et les monnaies et médailles vont continuer à faire l'objet de budgets annexes, sans davantage respecter l'article 18.

Aujourd'hui, la situation de l'Ordre de la Libération est claire : en attendant l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnons de la Libération », un établissement public administratif verra le jour le 1^{er} janvier 2006 à titre transitoire. Pour l'Ordre de la Légion d'honneur, une transformation en établissement public est également probable. À compter du projet de loi de finances pour 2006, la nouvelle architecture du budget de l'État fera de chacun des deux Ordres une action du programme « soutien » de la mission Justice. Leurs crédits seront ainsi mélangés à divers autres crédits, sans que la fongibilité entre ceux-ci ne se justifie logiquement.

Votre Rapporteur spécial a rappelé avoir plaidé en faveur d'une autre solution consistant à attribuer aux deux Ordres le statut de « dotation » prévu à l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dotation rattachée, logiquement, à la Présidence de la République. Il est souhaitable qu'une solution soit trouvée pour que l'application de la loi organique ne méconnaisse pas le caractère régalien de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération et que lui-même ne soit pas privé de son « gagne pain » de rapporteur spécial.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que le refus d'inscrire les crédits de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération en tant que dotation rattachée à la Présidence de la République s'expliquait vraisemblablement par la volonté de ne pas créer de précédent. Il a souhaité que les exceptions à la lettre et à l'esprit de la loi organique de 2001, telles que les journaux officiels, les monnaies et médailles ou la mission mono-programme « Conseil économique et social » ne perdurent pas. Il a souligné que la Commission avait pris en la matière des positions claires.

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 50 et 51, I et II du projet de loi de finances et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

*

* *