

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur les propositions de loi :

1° de MM. René JAGÉR, Jean-Pierre BLANC, Jean CLUZEL, Roger BOILEAU, Mlle Gabrielle SCHELLIER, MM. Jean-Marie BOULOUX, Jean CAUCHON, Louis JUNG, Alfred KIEFFER, Jacques MAURY, Marcel NUNINGER, Roger POUDONSON, René TINANT, Pierre VALLON, *tendant à rétablir la **Mérite social*** ;

2° de MM. Marcel SOUQUET, Marcel CHAMPEIX, Pierre GIRAUD, André MÉRIC *et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, tendant à rétablir le **Mérite social***,

Par M. Pierre SALLENAVE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriet, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Jean Amelin ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Gabriel Calmels, Jean-Pierre Cantegrit, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Sénat : 212, 255 (1976-1977).

Décorations. — Mérite social.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Les décorations civiles en France	5
1. <i>Ordre national du Mérite</i>	6
2. <i>Suppression du Mérite social</i>	7
II. — 1. Les deux propositions de loi	9
2. <i>Examen en commission</i>	10
Proposition de loi	13
Annexes	15

Mesdames, Messieurs,

Les deux propositions de loi soumises à notre examen tendent l'une et l'autre, sous une formulation différente, au rétablissement du Mérite social, institué par le décret du 25 octobre 1936 et supprimé par le décret du 3 décembre 1963.

Ces textes nous introduisent au cœur du système français de distinctions honorifiques. Aussi nous semble-t-il indispensable de consacrer la première partie du présent rapport au rappel des circonstances dans lesquelles sont survenues la création et la disparition de cette décoration. Dans une deuxième partie, nous analyserons ensuite le dispositif de ces propositions et nous développerons le point de vue de la commission.

PREMIERE PARTIE

Les décorations civiles en France.

Depuis l'antiquité, le monde civilisé a jugé nécessaire d'honorer le courage du soldat et le zèle du citoyen. Si pendant longtemps, en Occident surtout, le témoignage de satisfaction du prince ou de gratitude de la communauté a trouvé son expression dans l'attribution d'un titre et si la possession de ce titre a souvent entraîné l'appartenance à un ordre, il a fallu parvenir chez nous à la moitié du XIX^e siècle pour voir l'insigne, symbole visible de ce titre et de cette appartenance, prendre une valeur par lui-même. Ainsi était née la décoration, décernée selon certaines règles par le pouvoir exécutif pour consacrer les mérites passés par une récompense définitive à caractère essentiellement honorifique.

En créant en 1802 la Légion d'honneur, Bonaparte entendait distinguer la valeur de services aussi bien civils que militaires ; mais il s'agissait bien de l'admission dans un ordre avec son organisation, sa hiérarchie et sa discipline, et le ruban rouge n'était que le signe extérieur de la qualité de légionnaire. De même, à partir de 1808, l'Empereur institua des « titres » destinés à « récompenser les services rendus à l'enseignement » et en 1850, seulement, Napoléon III décida de les matérialiser par la décoration des Palmes académiques. C'est donc, en vérité, avec le Mérite agricole dû à l'initiative de Jules Méline en 1883 que l'on voit apparaître la première décoration civile créée en tant que telle. La III^e République attendra quarante-sept ans avant de renouveler, dans un autre domaine d'activités, le geste du célèbre ministre de l'Agriculture : elle décide en effet de décerner, à partir de 1930, le Mérite maritime.

Les distinctions civiles en général et les distinctions spécifiques en particulier sont donc en très petit nombre lorsque le décret du 25 octobre 1936 donne le jour au Mérite social. Pour honorer le dévouement de tous ceux qui se sont dépensés avec détermination et générosité pour la mise en place et le fonctionnement d'institutions sociales et qui ont contribué, par leur action, au progrès de notre législation en la matière, cette décoration vient à son heure. En outre, elle s'inscrit dans le contexte du moment, marqué principalement par une prise de conscience, dans les profondeurs de la nation, des problèmes et des aspirations du monde du travail.

Dans les années qui précèdent immédiatement la seconde Guerre Mondiale, apparaissent un Mérite de la Santé publique, puis un Mérite commercial et industriel. La IV^e République amplifia le mouvement ainsi amorcé : tout se passe comme si chaque département ministériel devait disposer d'une décoration pour honorer les services rendus dans son domaine propre. Ainsi a-t-on abouti à ce que les distinctions spécialisées sont passées en quelques années de cinq à près de vingt !

1. — *L'Ordre national du Mérite.*

Par un décret du Président de la République, en date du 3 décembre 1963, a été créé un Ordre national du Mérite. Celui-ci, présenté comme devant être désormais notre « second ordre national », devait répondre au souci d'honorer les personnes dont les titres, en dépit de leur réalité et de leur valeur, ne suffisent pas pour prétendre à l'attribution de l'un des grades de la Légion d'honneur. Certes, cette idée est présente dans la réforme mais elle est inséparable de la volonté de rendre tout son éclat au premier ordre national, à la fois en diminuant progressivement les effectifs des promotions et en renforçant les exigences quant au niveau des titres requis.

Réserver la Légion d'honneur aux « mérites éminents » et récompenser à l'avenir les « mérites distingués » par le nouvel ordre constituait déjà une importante novation. Le décret de 1963 a visé plus loin. Le rapport du Gouvernement qui lui tient lieu d'exposé des motifs souligne qu'il ne s'agit pas de créer un ordre supplémentaire mais de procéder à une revalorisation de la notion même d'honneur décerné par l'Etat, ce qui suppose une limitation du nombre des décorations et, en d'autres termes, la suppression de distinctions existantes.

Cette décision a trouvé sa traduction dans l'article 38 du décret, ainsi rédigé :

« Art. 38. — Les grades des ordres ci-après énumérés cesseront d'être attribués à compter du 1^{er} janvier 1964 :

- « Ordre du Mérite social ;
- « Ordre de la Santé publique ;
- « Ordre du Mérite commercial et industriel ;
- « Ordre du Mérite artisanal ;
- « Ordre du Mérite touristique ;

- « Ordre du Mérite combattant ;
- « Ordre du Mérite postal ;
- « Ordre de l'Economie nationale ;
- « Ordre du Mérite sportif ;
- « Ordre du Mérite du Travail ;
- « Ordre du Mérite militaire ;
- « Ordre du Mérite civil du Ministère de l'Intérieur ;
- « Ordre du Mérite saharien.

« Cesseront également d'être attribués à compter de la même date les grades et dignités des ordres ci-après :

- « Ordre de l'Etoile noire ;
- « Ordre du Nichan El Anouar ;
- « Ordre de l'Etoile d'Anjouan.

« Les titulaires actuels des grades et dignités desdits ordres continueront à jouir des prérogatives y attachées. »

2. — *La suppression du Mérite social.*

La disparition du Mérite social, distinction bien établie dans l'opinion française depuis plus d'un quart de siècle, fut vivement ressentie. L'ancienneté invoquée pour le maintien d'autres décorations aurait dû suffire à lui assurer une égalité de traitement avec le Mérite maritime. Quant à la qualité éminente des personnes déjà nommées ou promues qui a valu à l'Ordre des Arts et Lettres d'être épargné, il est permis d'affirmer, sans manquer au respect de qui que ce soit, que l'imposante cohorte des chevaliers, officiers et commandeurs du Mérite social pouvait, en valeur morale, désintéressement et compétence supporter bien des comparaisons. Plus que tout, c'est l'objet même du domaine d'action auquel se rattachait le Mérite social qui aurait dû être pris en considération, ainsi que les circonstances historiques de sa création. Bien plus que d'une médaille spécialisée mise à la disposition du Ministre du Travail — il existait d'ailleurs un Mérite du Travail —, il s'agissait de la récompense destinée à tous les bons ouvriers, le plus souvent bénévoles, du progrès social sous toutes ses formes.

Treize années se sont écoulées depuis cette décision sans nuances. Ce recul nous permet de faire une constatation : les milieux concernés comme l'ensemble de l'opinion ont pris, en définitive, leur parti de la suppression des distinctions énumérées à l'article 38 du décret du 3 décembre 1963, à l'exception d'une seule

d'entre elles, le Mérite social. On peut aisément vérifier que les parlementaires qui vivent à l'écoute de la population dont ils sont les interprètes naturels ne sont intervenus, par dépôt de propositions de loi ou par question, que pour le rétablissement du Mérite social. Sénateurs et députés ont été les témoins, à pied d'œuvre sur le terrain des organismes et associations à vocation sociale, de l'impossibilité pratique d'accomplir le geste de reconnaissance et d'encouragement des Pouvoirs publics à l'égard de nos compatriotes qui en auraient bénéficié à coup sûr si le décret de 1936 n'avait été abrogé.

Les parlementaires ont vu, dans le même temps, l'Ordre national du Mérite prendre, en quelque sorte, son régime de croisière. Boudé d'abord par les générations habituées à l'Ordre unique de la Légion d'honneur, il s'est, avec ses différents grades, rapidement imposé, et aujourd'hui il a acquis un prestige certain. Il en découle que les titres exigés se situent à un niveau relativement élevé ; par voie de conséquence, le reçoivent actuellement des personnes qui, à des époques plus faciles, eussent été admises dans la Légion d'honneur. D'autre part, les contingents, même s'ils sont supérieurs en effectifs à ceux de la Légion d'honneur, demeurent faibles. A la lumière de l'expérience de plus d'une décennie, il n'est plus possible de soutenir sérieusement que le contingent de rubans, rosettes et cravates de l'Ordre national du Mérite dont dispose annuellement le Ministre du Travail est en mesure de rendre justice au dévouement et au bénévolat comme le faisait naguère le Mérite social.

Cette situation, ne craignons pas de le dire, est profondément regrettable. Mais elle devient injuste lorsqu'on la compare, en matière de distinctions honorifiques, à celle du monde agricole. Le Ministre de l'Agriculture a à sa disposition un contingent de la Légion d'honneur et un contingent de l'Ordre national du Mérite. De surcroît, grâce au Mérite agricole qui a été fort opportunément maintenu en 1963, il peut récompenser un très grand nombre de dirigeants et de militants de la mutualité, de la coopération, du crédit ou du syndicalisme. Dans le monde social non agricole, en revanche, il est avéré que désormais une foule d'animateurs d'associations et d'administrateurs d'organismes achèveront leur carrière d'action désintéressée dans l'apparente indifférence des Pouvoirs publics.

DEUXIEME PARTIE

1. — Les deux propositions de loi.

La volonté de mettre un terme, le plus tôt possible, à cette situation s'est traduite au Sénat par le récent dépôt de la proposition de loi n° 212 de M. René Jager et treize de ses collègues et de la proposition de loi n° 255 des membres du groupe socialiste sous la première signature du président de la Commission des Affaires sociales, M. Marcel Souquet.

Nos collègues, dans l'exposé des motifs de chacune de ces propositions, rappellent que le Mérite social qui se substitua aux Médailles de la Mutualité, de la Prévoyance sociale et des Assurances sociales était destiné à récompenser « les personnes ayant rendu des services désintéressés aux œuvres ou institutions ressortissant à la législation sur la mutualité, la prévoyance et les assurances sociales ». Ils soulignent qu'en dépit de la création de l'Ordre national du Mérite, ceux qui ont consenti à la cause sociale des sacrifices personnels, familiaux et professionnels de toutes sortes ne sont guère plus honorés et ils concluent à la nécessité de rétablir le Mérite social.

La proposition de M. Jager, en son article unique, vise à supprimer les mots « Ordre du Mérite social » en tête de la nomenclature des décorations figurant à l'article 38 du décret n° 63-1196 du 3 décembre 1963 et qui cessaient d'être attribuées.

La proposition de M. Souquet, dans une rédaction très voisine, assigne le même objectif à son article premier. Cependant, en son article 2, elle explicite le rétablissement du Mérite social dans les conditions mêmes du décret qui l'a créé et, en même temps, elle fait disparaître le mot « ordre » qui n'a jamais figuré dans le texte originel, lequel fait simplement mention d'une décoration.

M. Souquet et ses amis vont ensuite plus loin. Ils tirent la conséquence du fait que pendant treize années nos compatriotes engagés dans le mouvement social ont été privés de cette distinction. Ils proposent donc, à l'article 3, de procéder à un « rattrapage » dont bénéficieraient les personnes qui, depuis 1964 et plus particulièrement à l'époque qui a immédiatement suivi la suppression,

réunissaient les titres pour être nommées ou promues. Ce contingent exceptionnel permettrait de désigner dans le Mérite social 650 commandeurs, 15 600 officiers et 31 200 chevaliers.

Enfin l'article 4 de la proposition de M. Souquet prévoit que les modalités d'application de la loi seront fixées par des décrets pris en Conseil d'Etat.

2. — Examen des textes par la commission.

Votre commission, après cet exposé des faits et une brève analyse des textes en discussion, tient à déclarer, par la voix de son rapporteur, qu'elle partage entièrement la conviction des auteurs des propositions de loi n° 212 et n° 255.

Elle vous convie donc à adopter l'article unique de la proposition de M. Jager et l'article premier de la proposition de M. Souquet. Cependant, puisque leur rédaction diffère, elle indique que sa préférence va à celle de M. Souquet pour deux raisons : d'abord parce que les décorations supprimées en 1963 y sont plus proprement qualifiées de distinctions et non d'ordres, et, ensuite, parce qu'il semble de meilleure forme législative d'employer l'indicatif, plutôt que l'infinifit.

Votre commission pense aussi qu'il serait bon de retenir l'article 2 de la proposition de M. Souquet. Sans doute la suppression d'une suppression, telle qu'elle ressort de l'article premier, équivaut, *a contrario*, à un rétablissement mais, en l'occurrence, la volonté du législateur nous paraît mériter, mieux qu'une expression négative, une nette affirmation.

Une observation s'impose lorsque M. Souquet demande, à cet article 2, que le Mérite social soit rétabli « dans les conditions fixées par le décret du 25 octobre 1936 ». Cette distinction a été conçue en effet en un moment où le champ de l'action sociale était circonscrit à « la mutualité, à la prévoyance et aux assurances sociales ». Au cours des quarante années qui ont suivi 1936, ce champ s'est considérablement élargi et c'est pourquoi il nous semble souhaitable de ne pas limiter la portée du Mérite social aux trois domaines précités. Votre commission vous suggère, en conséquence, de compléter l'article 2 de la proposition de loi n° 255 par ces mots : « ... sous réserve que les œuvres et institutions mentionnées à l'article 2 dudit décret ressortissent à la législation sociale ».

Nous comprenons fort bien l'intention de nos collègues qui manifestent, à l'article 3, leur souci de réparer les effets préjudiciables de la disparition du Mérite social par un contingent exceptionnel dont ils fixent la composition en fonction du temps écoulé depuis 1963. Votre commission estime également qu'avant de décerner la distinction rétablie à de nouvelles générations de militants sociaux, il conviendra d'accorder la priorité à des personnes, peut-être retirées aujourd'hui de leurs anciennes fonctions ou activités, mais qui œuvraient encore lors de la suppression du Mérite social. Toutefois elle exprimera la crainte que la promotion et la nomination massives de près d'un trop grand nombre de nos compatriotes ne servent pas le prestige que nous tenons tous à conserver au Mérite social.

Au demeurant, beaucoup des responsables et animateurs sociaux, relativement âgés dès lors qu'ils avaient acquis titres et ancienneté de service, ont disparu de 1963 à 1977. Ne vaudrait-il pas mieux, sans fixer la composition des contingents des trois grades, prévoir à l'article 3 que pendant les premières années qui suivront le rétablissement du Mérite social les contingents normaux seront exceptionnellement doublés et qu'une priorité absolue sera accordée aux personnes qui, depuis le 1^{er} janvier 1964, réunissent les titres requis pour être promues ou nommées et n'ont pas été admises dans l'Ordre national du Mérite du chef de ces titres. Votre commission vous propose donc de substituer la rédaction suivante à l'article 3 du texte de M. Souquet :

« Article 3.

« Pendant cinq années pour les grades de commandeur et d'officier et pendant deux années pour le grade de chevalier, le contingent semestriel du Mérite social sera, à compter de la promulgation de la présente loi, accompagné d'un contingent équivalent destiné aux personnes qui, depuis le 1^{er} janvier 1964, auraient rempli les conditions pour être promues ou nommées auxdits grades. »

Enfin, l'article 4 de la proposition de loi n° 255 appelle de notre part peu de commentaires. C'est par la voie législative que le rétablissement du Mérite social est demandé aussi bien par M. Jager que par M. Souquet. Il est par conséquent normal que

les modalités d'application de la loi en cause soient laissées à des textes réglementaires et en cette circonstance, compte tenu de l'objet, à un décret pris en Conseil d'Etat.

*
* *

En conclusion, votre commission vous prie d'apporter comme elle votre adhésion à l'intention de nos collègues auteurs des deux propositions de loi et d'adopter ces textes sous le bénéfice des modifications qu'elle vous a présentées. Son rapporteur veut aussi, en terminant, dire ce qui lui paraît être la motivation profonde du rétablissement du Mérite social.

Même si sa suppression a été une erreur, il ne suffirait pas, selon nous, de la réparer simplement par fidélité à un passé respectable. C'est avec un regard nouveau qu'il conviendra de considérer demain le Mérite social si, comme nous l'espérons, nos efforts aboutissent à en faire la distinction fondamentale à caractère social dont une grande nation d'aujourd'hui ne peut se passer.

En effet, depuis la signature du décret de 1936, que de mutations et d'évolutions, dans le bon ou le mauvais sens, sont survenues ! Les Pouvoirs publics ont-ils le droit de négliger ce qui peut concourir à l'édification d'une société plus solidaire dans un moment où l'on constate à la fois que les tâches à remplir sont de plus en plus vastes et que les hommes disponibles et altruistes sont de moins en moins nombreux pour les assumer ? Ils savent que nos institutions sociales doivent être encore développées et ils pressentent vraisemblablement que la France de l'administration officielle ne sera pas capable de mener à bien cette œuvre primordiale si elle ne reçoit pas le puissant renfort de ressources que la France populaire peut tirer de la vie associative et du bénévolat individuel. Seuls les exemples, par leur valeur d'incitation et d'entraînement, créeront le mouvement. Mais pour cela il s'impose de les tirer de l'obscurité où actuellement on les confine ; le Mérite social, restauré et porté au niveau des exigences de notre époque, sera le noble instrument de cette exemplarité.

*
* *

Après avoir entendu les observations concordantes de nombreux orateurs, la commission a approuvé à l'unanimité la proposition de loi tendant à rétablir le Mérite social dont elle recommande l'adoption par le Sénat.

PROPOSITION DE LOI

tendant à rétablir le Mérite social.

Article premier.

A l'article 38 du décret n° 63-1196 du 3 décembre 1963, parmi les distinctions cessant d'être attribuées à compter du 1^{er} janvier 1964, les mots : « Ordre du Mérite social » sont supprimés.

Art. 2.

La distinction du Mérite social est rétablie dans les conditions fixées par le décret du 25 octobre 1936 sous réserve que les œuvres et institutions mentionnées à l'article 2 dudit décret ressortissent à la législation en matière sociale.

Art. 3.

Pendant cinq années pour les grades de commandeur et d'officier et pendant deux années pour le grade de chevalier, le contingent semestriel du Mérite social sera, à compter de la promulgation de la présente loi, accompagné d'un contingent équivalent destiné aux personnes qui, depuis le 1^{er} janvier 1964, auraient rempli les conditions pour être promues ou nommées auxdits grades.

Art. 4.

Un décret pris en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de la présente loi.

ANNEXE N° 1

DISTINCTION DU MERITE SOCIAL

Source : Ministère du Travail.

GRADES	CONTINGENT annuel.	PROMOTIONS entre 1937 et 1963.	PROMOTIONS en 1961.	PROMOTIONS en 1962.
Commandeurs	50	1 153	50	50
Officiers	1 200	21 794	1 180	1 079
Chevaliers	8 000	120 592	5 595	5 606

ANNEXE N° 2

ORDRE NATIONAL DU MERITE

(décerné dans le grade de chevalier pour des activités à caractère social depuis 1963).

Source : Ministère du Travail.

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1973	1975	1976
Mai	5	14	55	50	62	61	55	48	39
Novembre	3	30	23	59	85	67	»	36	43
Total	8	44	78	109	147	128	55	84	82