

N° 426

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant suppression des limites d'âge d'accès aux emplois de la fonction publique pour certaines catégories de femmes.

Par M. Jean MEZARD.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de: MM. Robert Schwint, *président*; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents*; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires*; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voix les numéros :

Assemblée Nationale (6 législ.) 988,1049 ; et in-8° 177

Sénat : 370 (1978-1979)

Femmes. — Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Il s'agit de supprimer toute limite d'âge pour l'accès aux emplois publics en faveur des femmes seules et des mères de famille nombreuse	3
I – Un champ d'application potentiel très large	4
1) Le projet de loi s'inscrit dans une série de mesures tendant à faciliter l'insertion professionnelle des femmes seules chef de famille	4
2) L'Assemblée en a étendu l'application aux mères de famille nombreuse ...	5
II – Une portée limitée	6
1) Les limites d'âge pour l'accès à la fonction publique ont été récemment assouplies	6
2) Les limites d'âge sont rares dans les autres organismes visés par le projet de loi à l'initiative de l'Assemblée Nationale	7
Conclusion : La Commission propose l'adoption, sous réserve d'un amendement portant sur l'intitulé	9
TABLEAU COMPARATIF	10
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi avait pour seul objet, à l'origine, d'étendre aux femmes divorcées et séparées, ainsi qu'aux mères célibataires, un avantage reconnu aux veuves par le législateur depuis quatre ans. La loi n° 75-3 du 3 janvier 1975, en effet, a supprimé toute limite d'âge pour l'accès aux emplois publics des femmes qui se trouvent dans l'obligation de travailler après la mort de leur mari. La mesure proposée a donc pour effet de soumettre à cette disposition toutes les femmes seules chefs de famille, quelle que soit l'origine de leur isolement.

L'Assemblée Nationale, qui a examiné le projet de loi dans sa séance du 5 juin 1979, a élargi son champ d'application aux mères de famille de trois enfants. En outre, elle a donné de la notion d'emplois publics une définition extensive, incluant, outre la fonction publique à proprement parler, non seulement les collectivités locales et les établissements publics, mais encore les « organismes, fussent-ils privés, chargés de la gestion d'un service public », ainsi que les caisses d'épargne.

Ce texte a un champ d'application potentiel très large, mais, comme nous le verrons, sa portée est en fait limitée.

I. - UN CHAMP D'APPLICATION POTENTIEL TRÈS LARGE

1) Le projet de loi s'inscrit dans une série de mesures tendant à faciliter l'insertion professionnelle des femmes seules chefs de famille.

Ce projet de loi s'inscrit dans une série de mesures législatives qui tendent à favoriser la réinsertion professionnelle des femmes seules chefs de famille.

Ainsi, la *loi du 3 janvier 1975*, outre la suppression de toute limite d'âge pour l'accès des veuves aux emplois publics, instituait en leur faveur une priorité d'accès aux stages et aux cycles de formation professionnelle (Art. 7).

Cet avantage était étendu, par la *loi du 9 juillet 1976*, à l'ensemble des femmes seules chefs de famille ainsi qu'aux mères ayant élevé un enfant pendant trois ans (Art. 8).

La *loi n° 78-698 du 6 juillet 1978* a instauré pour les femmes isolées les mêmes facilités temporaires d'embauche que pour les jeunes : exonération de cotisations sociales, accès aux stages de préformation.

Plus récemment encore, la *loi n° 79-32 du 16 janvier 1979* qui a réformé l'indemnisation du chômage ouvre droit, pour les femmes seules qui n'ont jamais travaillé, à une allocation forfaitaire servie pendant un an par le régime d'assurance chômage.

Les pouvoirs publics, donc le législateur, se doivent d'accorder une attention particulière aux femmes seules chefs de famille, qui constituent une catégorie sociale particulièrement digne d'intérêt. En effet, le veuvage, le divorce, la séparation, la venue d'un enfant hors mariage sont autant d'événements perturbateurs pour la femme qui les subit et se trouve dès lors contrainte de subvenir seule à ses besoins et à ceux de ses enfants.

Les catégories concernées sont nombreuses : une femme sur sept est divorcée ou séparée judiciairement, il y a environ 800 000 mères célibataires, et les veuves sont au nombre de 3 millions et demi.

Il paraît opportun que l'État, en tant qu'employeur, fasse un effort particulier en faveur de ces femmes, et que l'accès aux emplois publics leur soit ouvert aussi largement que possible.

2) L'Assemblée Nationale en a étendu l'application aux mères de famille nombreuse.

Faut-il assimiler, dans le présent texte, les mères de famille nombreuse aux femmes seules, comme l'a fait l'Assemblée Nationale sur proposition de M. Aurillac malgré l'opposition du Gouvernement ?

Certes, les mères qui ont élevé au moins trois enfants connaissent elles aussi des difficultés. Ayant été empêchées de travailler, elles peuvent souhaiter reprendre une vie active. Mais ce serait alors plus par goût que par nécessité, puisqu'elles ont la chance d'avoir un mari pour les soutenir, à moins bien entendu, que leur conjoint se trouve lui-même dans l'incapacité de travailler. Mais pourquoi alors refuser le même avantage aux mères d'un ou deux enfants ? Et comment déterminer si elles sont ou non dans l'obligation de travailler, ce qu'exige le projet de loi ?

En outre, on peut se demander s'il est conforme au principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, de favoriser ainsi les mères de familles nombreuses mais non les pères. Il est vrai qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, de la première dérogation posée par le législateur.

Malgré ces objections d'ordre juridique, votre commission n'a pas cru devoir remettre en cause l'introduction des mères de familles dans le champ d'application du projet de loi. Cette initiative de l'Assemblée Nationale, en effet, marque la considération portée par le Parlement aux familles nombreuses. Il convient, pour d'autres raisons que les familles monoparentales, de les soutenir et de les promouvoir.

II. - UNE PORTÉE LIMITÉE

Ainsi élargi aux mères de familles de plus de trois enfants, le texte qui vous est proposé semble avoir une très large portée. Mais ce n'est qu'une apparence, compte tenu des règles en vigueur concernant les limites d'âge. Ces règles, en effet, ont été considérablement assouplies au cours des années récentes.

1) Les limites d'âge pour l'accès aux emplois publics ont été récemment assouplies.

On sait, tout d'abord, que les limites d'âge pour se présenter aux concours de la fonction publique, mais aussi pour entrer dans les cadres des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises publiques et des services concédés, sont reculées d'un an par enfant à charge (art. 36 du Code de la Famille et de l'Aide sociale). Cette facilité, primitivement réservée aux hommes et aux femmes mariés ou veufs, a été généralisée par la loi n° 75-376 du 20 mai 1975.

Peu de temps après, le 14 août 1975, a été publié un décret portant à 45 ans les limites d'âge pour l'accès aux emplois des catégories B, C et D de la fonction publique.

Dans la catégorie A, l'âge limite, variable selon les cadres, est resté fixé à 35 ans au maximum. Toutefois, une dérogation a été prévue en faveur des mères de famille élevant ou ayant élevé un enfant. Depuis l'intervention de la loi du 9 juillet 1976 susvisée (art. 21), elles sont admises à se présenter aux concours de la catégorie A également jusqu'à 45 ans. On voit à ce propos, et ce n'est qu'un exemple, que le législateur n'avait pas hésité alors à introduire une discrimination entre hommes et femmes.

Rappelons pourquoi l'âge de 45 ans a été retenu dans ces différents textes : afin de permettre aux intéressés d'exercer leurs fonctions pendant au moins 15 ans et de bénéficier ainsi du régime de pension de la fonction publique.

Compte tenu de ces règles, les femmes, seules ou non, peuvent déjà accéder au service public jusqu'à 45 ans, au même titre que les hommes dans les catégories B, C, et D, et à condition d'avoir des enfants pour la catégorie A.

En conséquence, le projet de loi n'apporte un avantage nouveau qu'aux femmes divorcées et séparées, ainsi qu'aux mères célibataires et aux mères de famille nombreuse de plus de 45 ans. Encore faut-il souligner que cet avantage sera limité dans la mesure où les femmes qui entreront dans la fonction publique après 45 ans ne pourront vraisemblablement bénéficier du régime de pension, faute d'une durée d'activité suffisante. Elles acquerront cependant droit à une pension proportionnelle dans le régime général d'assurance vieillesse.

La réforme présente un intérêt particulier en ce qui concerne la catégorie A, pour les femmes divorcées et séparées sans enfant, soumises jusqu'à présent au droit commun, à la différence des mères de famille. Mais, soyons réalistes, il est extrêmement difficile pour des femmes qui n'ont encore jamais exercé d'activité professionnelle de se mobiliser pour être en mesure de réussir à un concours de niveau A.

2) Les limites d'âge sont rares dans les autres organismes visés par le projet de loi, à l'initiative de l'Assemblée Nationale.

En dehors de la fonction publique, toute limite d'âge serait également supprimée, selon la rédaction employée par l'Assemblée Nationale, pour accéder aux emplois offerts par les collectivités locales, les établissements publics, les organismes, fussent-ils privés, chargés de la gestion d'un service public, enfin les établissements placés sous le contrôle de la Caisse des Dépôts et Consignations, c'est-à-dire les caisses d'épargne. Ces précisions ont également été introduites à l'initiative de M. Aurillac, malgré les réserves du Gouvernement, dans un article 2 ajouté au projet de loi.

Mentionner expressément les communes, les départements et les établissements publics ne paraît nullement contestable. Sont ainsi visés, entre autres, les hôpitaux. C'est bien ainsi que les circulaires d'application de la loi du 3 janvier avaient interprété la notion d'emplois publics pour la suppression des limites d'âge opposables aux veuves (1).

En revanche, l'extension aux caisses d'épargne est nouvelle. Il en est de même de la référence aux organismes, même privés, chargés de la gestion d'un service public. Cette terminologie quelque peu inhabituelle a été utilisée dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, à propos de la communication des documents administratifs. Elle recouvre, par exemple, les caisses de Sécurité sociale, les organismes d'assurance chômage, et les entreprises publiques.

Étendre le champ d'application de la loi à ces organismes n'a d'intérêt que s'ils recrutent par voie de concours, comme la fonction publique. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il n'y a pas de limite d'âge aux

(1) Circulaire du Ministère de la Santé n° 289 du 18 avril 1978 (B.O S.S./S.P. 78/1).

ASSEDIC. Dans les caisses du régime général de Sécurité sociale, il n'en existe que pour quelques emplois très particuliers et pour l'accès aux « cours de cadres » qui préparent chaque année 700 agents à concourir pour les postes d'encadrement au titre de la promotion interne. Cette formation sera ouverte très prochainement au recrutement externe. Mais le nombre de personnes concernées est faible par rapport à l'ensemble des effectifs qui s'élèvent à 150 000 employés. En outre les limites d'âge sont peu contraignantes : 23 ans minimum, 50 ans maximum. A l'Électricité de France (EDF), on ne peut postuler à un emploi d'exécution au-delà de 40 ans, à un emploi dans la maîtrise ou l'encadrement au-delà de 45 ans. Cependant le recrutement n'est pas effectué par voie de concours, mais sur titres et tests d'aptitude.

Il semble donc, selon ces indications partielles, que l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale n'ait pas pour conséquence d'élargir sensiblement la portée du projet de loi. Toutefois, il peut avoir un intérêt dans les caisses d'épargne, où l'âge limite est fixé à 30 ans. C'est pourquoi votre commission s'est finalement ralliée au texte de l'Assemblée, après avoir songé à codifier les dispositions proposées à l'article 36 du Code de la Famille. Cela aurait permis d'éviter la multiplication de textes de loi traitant de la même question – les reculs de limites d'âge pour raisons familiales – en termes différents. Mais il eût fallu laisser de côté, outre les caisses de Sécurité sociale, ce qui n'aurait pas été gênant, les caisses d'épargne.

CONCLUSION

Malgré les réserves exprimées ci-dessus sur le caractère relativement illusoire du texte, votre Commission est convaincue néanmoins qu'il permettra à quelques femmes seules ou à quelques mères de famille, si peu nombreuses soient-elles, de trouver dans le secteur public un emploi. Elle espère que son application ne donnera pas lieu à de trop fréquents contentieux, ni pour l'appréciation de l'obligation de travailler à laquelle sa mise en œuvre est subordonnée, ni pour la détermination des organismes concernés. Elle estime indispensable qu'il s'applique aussi bien aux concours internes qu'aux recrutements externes, comme cela a été le cas pour les veuves (1), et nous demanderons sur ce point des assurances au gouvernement. Enfin, il serait hautement souhaitable que les femmes intéressées, qui auront le courage de se présenter à des concours parfois difficiles, puissent bénéficier de facilités pour suivre les préparations organisées par les administrations.

Votre commission n'a adopté qu'un seul amendement, tendant à mettre l'intitulé du projet de loi en harmonie avec son contenu.

(1) Circulaire fonction publique n° 1039 du 22 novembre 1979 (B.O. S.S./S.P. 78-1)

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par la Commission
<p>Loi n° 75-3 du 3 janvier 1975.</p> <p align="center">Art. 8</p> <p>« Les limites d'âge pour l'accès aux emplois publics ne sont pas opposables aux femmes qui se trouvent dans l'obligation de travailler après la mort de leur mari. »</p>	<p>Projet de loi portant suppression des limites d'âge d'accès aux emplois de la fonction publique pour certaines catégories de femmes.</p> <p align="center">Article unique</p> <p>L'article 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les limites d'âge pour l'accès aux emplois publics ne sont pas opposables aux veuves non remariées, aux femmes divorcées et non remariées, aux femmes séparées judiciairement, et aux femmes célibataires ayant au moins un enfant à charge, qui se trouvent dans l'obligation de travailler.</p>	<p>Projet de loi portant suppression des limites d'âge d'accès aux emplois de la fonction publique pour certaines catégories de femmes.</p> <p align="center">Article premier</p> <p align="center">Alinéa sans modification</p> <p>« Les limites d'âge...</p> <p>... opposables aux mères de trois enfants et plus, aux veuves...</p> <p>... dans l'obligation de travailler. »</p> <p align="center">Article 2 (nouveau)</p> <p>Sont assimilés aux emplois publics pour l'application de la présente loi, les emplois offerts par les établissements publics de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public, et les établissements placés sous le contrôle de la Caisse des Dépôts et Consignations.</p>	<p>Projet de loi portant suppression des limites d'âge d'accès aux emplois <i>publics</i> pour certaines catégories de femmes.</p> <p align="center">Article premier</p> <p align="center">Conforme</p> <p align="center">Article 2</p> <p align="center">Conforme</p>

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale modifié par l'amendement dont la teneur suit.

AMMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Intitulé du projet de loi

Amendement : Dans l'intitulé du projet de loi, remplacer les mots :

de la fonction publique

par le mot :

publics