

SENAT

JANVIER-FEVRIER 1979

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 31 janvier 1979. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — La commission a, tout d'abord, désigné **M. Sallenave** comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 197 (1978-1979) de M. Cluzel tendant à instituer une **assurance veuvage** au profit des conjoints survivants qui n'ont pas atteint l'âge d'attribution d'une pension de réversion au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse.

Elle a ensuite décidé de demander à être **saisie pour avis** du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des responsabilités des collectivités locales**, dont la commission des lois est saisie au fond. **M. Chérioux** en a été nommé **rapporteur pour avis**.

Puis elle a procédé à la désignation d'un **membre titulaire** et d'un **membre suppléant** de la **commission nationale de l'équipement sanitaire**, en application du décret n° 73-54 du 11 janvier 1973 et de l'arrêté du 31 octobre 1973. Ont été respectivement désignés : **M. Schwint** comme titulaire et **M. Robini** comme suppléant.

Enfin, **M. Viron** a été désigné comme **représentant** de la **commission au conseil d'administration de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail**, en remplacement de **M. André Aubry** (application des articles L. 200-7 et R. 200-10 du code du travail).

La commission a ensuite procédé à l'**audition du professeur Chauu** sur les **problèmes démographiques**.

M. Chauu a souhaité placer la situation démographique de la France dans un cadre mondial ; il a indiqué que l'expansion démographique du tiers-monde tendait désormais à « s'auto-réguler » et que les prévisions alarmistes établies par l'Organisation des Nations Unies, il y a dix ans, devaient être rectifiées en baisse.

Il a néanmoins souligné que les naissances du monde industriel ne représentaient plus que 11 p. 100 des naissances mondiales et donc que la population mondiale était principalement affectée par les modifications démographiques intervenant dans les pays en voie de développement.

M. Chauu a estimé d'ailleurs que, même dans ces pays, le passage d'une situation d'explosion démographique à une situation d'« implosion » pouvait être préoccupante.

Il a signalé ensuite qu'en treize ans la fécondité exprimée par le nombre d'enfants par femme en âge de procréer avait baissé de moitié dans le monde industriel et qu'en France cet indice était tombé de 2,8 à 1,8 en dépit d'un ralentissement conjoncturel de la chute de la natalité en 1977.

Pour **M. Chauu**, ce même phénomène se retrouve dans tous les pays, quelle que soit la densité de leur population (Australie et Japon), en Europe du Nord ou dans les pays de l'Europe méditerranéenne (1,73 en Italie, soit un indice inférieur à la France, l'évolution de l'Espagne tendant également vers des taux qui n'assureront plus le simple renouvellement de la population).

M. Chauu a ensuite insisté sur la spécificité du phénomène en estimant que l'histoire ne pouvait être d'aucun secours pour expliquer le plafonnement actuel des naissances : alors qu'entre

1920 et 1940 les Français avaient en moyenne 2,15 enfants et que le seuil de renouvellement de la population est fixé à 2,1, la France ne devrait connaître en 1979 qu'un taux de fécondité de 1,8 déjà mentionné.

Pour M. Chaunu, le fait qu'une partie de l'humanité reste sous ce qu'il qualifie de « barre algébrique des comportements », c'est-à-dire un taux de 2,1 assurant le simple renouvellement de la population, lui apparaît infiniment plus grave que des situations de type conjoncturel où les décès l'emportent sur les naissances : il s'agit pour lui d'un phénomène d'une autre nature que ne peuvent expliquer les extrapolations effectuées à partir d'exemples tirés du siècle dernier. Il a indiqué que le maintien de l'actuel taux de 1,40 de la RFA aurait pour conséquence de réduire la population allemande de moitié tous les vingt-sept ans ; ce taux est encore abaissé à 1,2 lorsque l'on exclut le land de Bavière et les femmes immigrées ; dans les villes allemandes de plus de 100 000 habitants (Bavière exclue), ce taux est de 1 ; il est de 0,8 à Hambourg.

M. Chaunu a ensuite estimé que cette chute générale de la natalité résultait de la révolution contraceptive des années 1960, qui s'est substituée à des pratiques contraceptives anciennes n'excluant pas la régulation naturelle au niveau du corps social ; celle-ci s'était effectuée parfaitement en France de 1880 à 1960 avec un chiffre de naissances « non désirées » qui variait peu et restait situé aux alentours de 50 p. 100.

L'apparition de la révolution contraceptive a bouleversé cette régulation naturelle, d'autant que la loi n'a pas été accompagnée de mesures compensatrices.

M. Chaunu a aussi dénoncé l'ampleur que prenait, dans certains pays, le phénomène de « non-parenté » et il a rappelé que le quart des Français était né dans des familles de plus de six enfants. Il a encore estimé que 40 millions de personnes étaient actuellement stérilisées dans le monde et que cette pratique se développait dans certains pays, comme les Etats-Unis.

Pour lui, toutes ces mesures sont de nature à ne plus assurer la survie de l'espèce humaine et il a souhaité une rectification du « discours » officiel sur ces thèmes dans les différents pays.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M. Chaunu, M. Gamboa a indiqué qu'on ne s'interrogeait sans doute pas assez sur les véritables motivations des femmes qui ne veulent pas d'enfants ou n'en désirent qu'un au maximum.

M. Mézard a demandé si les pays les plus touchés avaient été sensibilisés à ce problème et quelles avaient été les mesures prises par les législateurs nationaux.

M. Chaunu a précisé que seuls les pays de l'Est avaient réagi de manière vigoureuse devant ce phénomène et a estimé qu'une indemnisation convenable d'un long congé maternel était de nature à relever le chiffre des naissances.

M. Béranger a estimé que les impératifs de la vie moderne s'opposaient peut-être à une vie harmonieuse du couple.

Pour M. Schwint, le nombre des naissances n'est pas tout et il faut que chaque enfant puisse être situé dans un environnement de qualité.

M. Louvot s'est demandé si un renversement naturel de l'actuelle tendance ne pouvait se produire.

M. Chaunu a estimé qu'il fallait revenir sur la peur de la vie qui conditionne encore le comportement de trop larges couches de population ; les taux de fécondité actuellement observés dans le monde industriel et le tiers monde ne pouvaient pas ne pas être générateurs de conflits dans l'avenir.

M. Henriet s'est étonné de la simultanéité de la baisse de la natalité constatée à la même époque dans beaucoup de pays industrialisés et s'est interrogé sur la liaison entre la dénatalité et la décadence des sociétés.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Judi 1^{er} février 1979. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le développement des responsabilités des collectivités locales.*

Après avoir rappelé les principales étapes de l'élaboration du projet de loi, le ministre a précisé que le texte s'efforçait de répondre aux aspirations des élus eux-mêmes tout en s'inscrivant dans les principales orientations fixées au Gouvernement par le Président de la République. Composé de 152 articles

répartis en six titres, le texte poursuit quatre objectifs : donner une plus grande liberté aux communes, clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales, donner à celles-ci les moyens d'une plus grande efficacité, développer la participation des citoyens aux affaires locales.

Au premier objectif répond un allègement de la plupart des contrôles administratifs, financiers et techniques, directs ou indirects, qui pèsent sur les collectivités locales. Ces mesures seront complétées par la création d'une dotation globale d'équipement qui pourrait, dès la première année qui suivra l'entrée en vigueur de la loi, se substituer à la moitié des subventions spécifiques. Parallèlement, le lien entre subvention spécifique et emprunt sera supprimé.

La clarification des relations entre l'Etat et les collectivités locales se fera par l'attribution de blocs de compétences. Devraient, en principe, demeurer à l'Etat les compétences correspondant à des attributions de souveraineté ou exigeant le concours de la solidarité nationale. Seraient de la responsabilité pleine et entière des communes les compétences correspondant à des services quotidiens ou de voisinage. La nouvelle répartition des compétences concernerait des domaines aussi divers que la justice, la police, l'aide sociale, la santé, l'éducation, l'environnement. Dans certains domaines des projets de loi complémentaires seront nécessaires mais, dans chaque cas, les transferts s'accompagneront des ressources correspondantes.

Une meilleure efficacité pourra être obtenue grâce à une amélioration du statut de l'élu local, un déroulement de la carrière du personnel communal plus aisé et un assouplissement des règles de coopération entre les communes.

Le titre III consacré aux élus locaux reprend, pour l'essentiel, les propositions élaborées précédemment par la commission des lois sur le rapport de M. Boileau.

Le recrutement des personnels communaux sera élargi, tandis que leur avancement pourra s'effectuer dans un cadre national pour les cadres supérieurs, et intercommunal pour les cadres moyens. Des passerelles dans les deux sens seront organisées entre les fonctions locales et la fonction publique d'Etat. Enfin la mobilité des secrétaires généraux de mairie sera facilitée.

Pour éviter la constitution d'un échelon supplémentaire d'administration locale, le titre V privilégie les formules de coopération librement consenties.

Le quatrième objectif est le développement de la vie démocratique locale, conformément au souhait des élus et de leurs

administrés. Ces modalités nouvelles devront être appliquées sous la responsabilité des élus. Les citoyens pourront prendre plus facilement connaissance, par exemple, des documents budgétaires. Le contrôle de la Cour des comptes serait déconcentré. Enfin, à leur initiative, les élus pourraient consulter tout ou partie des habitants de la commune, éventuellement sous la forme d'un référendum.

L'ensemble de ces réformes devrait concourir à la fois à développer l'initiative et la responsabilité locales, renforcer l'autorité de l'Etat et améliorer les relations entre les Français et leur administration.

Au cours de la discussion générale, M. de Tinguy a présenté le calendrier des travaux qui avaient déjà été menés en groupe de travail avec M. Michel Giraud, en soulignant l'excellente collaboration qu'il avait rencontrée tant auprès de son collègue que des ministères et, en particulier, du ministère de l'intérieur. Il a estimé que le rapport, en raison de la complexité de la tâche, ne pourrait pas être déposé avant le début du mois de mai.

En ce qui concerne le projet lui-même, il a fait part, d'une manière générale, de quelques-unes des réflexions qu'il lui a inspirées. Jusqu'où peut-on donner la liberté aux collectivités locales? Ne risque-t-on pas d'introduire une certaine concurrence entre elles? Peut-on en revanche aller plus loin que ne le propose le projet de loi, par exemple en précisant, dans le titre II du texte, les compétences susceptibles d'être transférées en matière d'environnement, en traitant le problème du personnel départemental; en consentant des efforts supplémentaires sur le plan financier il conviendrait, en particulier, que l'Etat assure l'intégralité de la rémunération de ses personnels.

Pour terminer, il a exprimé ses réserves sur la constitutionnalité de l'institution d'un référendum au niveau local.

M. Michel Giraud a confirmé l'excellent esprit qu'il avait rencontré dans son travail avec M. de Tinguy. M. de Bourgoing a craint qu'à la tutelle préfectorale ne se substitue une tutelle financière qui serait, à ses yeux, plus redoutable. M. Larché a insisté sur la nécessité d'une durée suffisante pour l'examen du projet et a souhaité que le transfert de compétences s'accompagne d'une révision de la répartition des personnels. M. Ooghe a demandé des précisions sur le nouveau régime des prêts aux collectivités locales. M. Guy Petit a souhaité que l'on réduise le nombre et le rôle des circulaires. M. Schiélé s'est étonné que l'on ne parle pas des régions; il a exprimé le vœu que le Gouvernement communique au Parlement les décrets

d'application. M. Sérusclat a déclaré que le projet de loi contenait des innovations relativement limitées et qui lui paraissaient marquées par une volonté de désengagement de l'Etat au profit d'une gestion des services publics locaux selon des modalités empruntées au secteur privé.

M. Christian Bonnet a déclaré qu'il souhaitait que le projet de loi soit adopté par le Parlement à l'issue de la session de printemps de 1980 et que, pour cela, le Sénat ait terminé son examen en première lecture au cours de la prochaine session. L'objectif poursuivi par le texte est de redonner le sens des responsabilités. La réforme devrait se traduire par un important changement dans le comportement de l'Etat et de ses administrations et devrait favoriser la naissance, au plan local, des élites politiques de demain. Il a rappelé que le Gouvernement tenait à ce qu'en matière financière le texte ne se traduise par aucun alourdissement des charges de l'Etat.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du titre III relatif à l'amélioration du statut des élus locaux.

M. de Tinguy a fait observer que cette amélioration ne devait pas se traduire par une prise en charge par l'Etat de la rémunération des maires, ce qui risquerait d'aboutir à une fonctionnarisation regrettable de la fonction. En outre, a-t-il souligné, il serait inopportun d'instituer une nouvelle subvention spéciale de l'Etat au moment même où est prévue une globalisation des subventions spécifiques.

M. Sérusclat a critiqué l'approche par trop quantitative du projet qui, dans les dispositions concernant le statut des élus, ne prend en compte que les différences de population entre les communes.

MM. Larché et Girod ont regretté que le texte soit orienté principalement vers la protection des élus salariés, alors que nombre d'artisans et commerçants éprouvent de sérieuses difficultés pour assumer leurs fonctions électives.

La commission a examiné les diverses dispositions proposées à l'article 92 pour modifier le chapitre III du titre II du livre premier du code des communes.

Sur l'article L. 123-1 du code des communes, concernant le principe de la gratuité des fonctions électives municipales, une discussion s'est engagée au cours de laquelle M. Sérusclat s'est montré partisan de la suppression de ce principe, M. Ooghe proposant de préciser que la gratuité s'applique « sous réserve

de compensations pécuniaires ». Finalement la commission a suivi la proposition de M. de Tinguy de reprendre en le simplifiant le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-1 du code des communes réaffirmant ainsi le principe de la gratuité des mandats municipaux et de supprimer le second alinéa relatif aux autorisations d'absence accordées aux élus salariés, le régime de ces autorisations étant régi par des dispositions ultérieures.

A l'article L. 123-2 du code des communes relatif aux autorisations d'absence des élus salariés, la commission, suivant les suggestions de M. de Tinguy, a étendu l'obligation des employeurs d'accorder des autorisations d'absence. Le salarié pourra désormais s'absenter non seulement pour assister aux séances du conseil municipal ou de ses commissions, mais également pour participer à l'activité des organismes dépendant de la commune dans lesquels il a été désigné pour la représenter.

A l'article L. 123-3 du code des communes, affirmant le principe de la non-rémunération du temps passé par les salariés pour l'exercice de leurs fonctions électives locales, la commission a adopté un amendement tendant, d'une part, à préciser qu'il s'agit d'un temps « prélevé sur l'horaire de travail » et, d'autre part, à prévoir, dans la logique des dispositions adoptées à l'article précédent, que ce temps pourra être passé pour participer aux séances des organismes dépendant de la commune.

A l'article L. 123-4 du code des communes relatif à l'octroi d'autorisations spéciales d'absence, une brève discussion s'est engagée sur l'opportunité de la fixation d'un seuil (plus de dix salariés selon le projet) au-delà duquel les employeurs devraient être tenus d'accorder ces autorisations. M. Sérusclat a regretté que l'institution d'un seuil marque une ségrégation entre les salariés selon l'importance de l'entreprise qui les emploie, tandis que MM. Girod et Larché ont mis l'accent sur la désorganisation que risque d'entraîner cette nouvelle obligation dans nombre de petites et moyennes entreprises de plus de dix salariés. M. Larché a proposé de porter ce seuil à cinquante salariés, chiffre au-delà duquel la création d'un comité d'entreprise est obligatoire. A la suite des observations de M. de Tinguy, la commission a décidé de maintenir le seuil de dix salariés prévu par le projet, d'étendre le droit d'obtenir des autorisations spéciales d'absence aux conseillers municipaux bénéficiant d'une indemnité de fonction et de prévoir que les conditions d'octroi de ces autorisations fixées par décret en Conseil d'Etat devraient tenir compte de la population permanente et saisonnière de la commune.

A propos de l'article L. 123-5 du code des communes rappelant que les suspensions de travail accordées aux salariés pour l'exercice d'un mandat local ne peuvent être une cause de rupture du contrat de travail, M. Sérusclat a regretté que l'employeur garde la possibilité de se mettre en situation de rupture abusive, en versant une indemnisation. M. Rudloff a fait remarquer que ce problème, de caractère général, était lié au fait qu'un employeur qui estime que la manière de travailler de son employé porte préjudice à la gestion de l'entreprise, peut toujours rompre le contrat de travail. A la suite de cette indication, la commission a adopté l'article L. 123-5 dans le texte proposé par le projet.

A l'article L. 123-6 du code des communes sur les conditions d'octroi des autorisations spéciales d'absence, la commission a adopté, outre un amendement d'harmonisation avec l'article L. 123-4, un amendement tendant à spécifier que ces conditions, définies par décret en Conseil d'Etat, devraient tenir compte de la population permanente et saisonnière de la commune.

A propos de l'article L. 123-7 du code des communes prévoyant la possibilité pour certains maires d'exercer leurs fonctions à temps plein, un débat s'est instauré sur la nécessité de retenir un seuil de population (fixé à 100 000 habitants par le projet) pour limiter cette possibilité aux maires des communes d'une certaine dimension.

MM. Larché, Guy Petit et Pillet se sont prononcés pour le maintien de la conception actuelle de la fonction de maire. C'est pourquoi, en particulier, M. Pillet aurait préféré que la limite la plus élevée possible soit retenue. MM. Girod, Ooghe et Sérusclat, en revanche, ont estimé qu'il ne convenait pas, dans un projet de loi dont l'intention est d'apporter la liberté aux collectivités locales, d'introduire une discrimination entre celles-ci. MM. de Tinguy et Giraud se sont prononcés pour une solution moyenne. Ce dernier a rappelé en particulier que l'objectif du projet de loi était de permettre un accès plus facile des salariés aux fonctions électives locales. L'un et l'autre ont donc proposé que l'on abaisse le seuil proposé par le Gouvernement à 30 000 habitants.

La discussion qui a suivi a montré les difficultés, tant au niveau des principes que de l'application, que soulevait la disposition proposée. Sans prendre parti sur les catégories de communes auxquelles la disposition pourrait s'appliquer, la commission a estimé préférable de laisser au conseil municipal le soin de juger de l'opportunité pour les maires d'exercer leur mandat à plein temps. De même, à la suite d'une inter-

vention de M. Guy Petit, elle a accepté, en principe, que le seuil de population retenu prendrait en compte la population saisonnière.

Après une intervention de M. Rudloff et sur proposition de M. de Tinguy, la commission a cependant décidé de réserver l'examen de cet article.

Elle a ensuite adopté l'article L. 123-8 du code des communes relatif au montant des indemnités, sous réserve d'une modification de rédaction, l'article L. 123-9 du code des communes sur les conditions du cumul de l'indemnité de fonction de maire et d'adjoint avec les indemnités parlementaires, l'article L. 123-10 du code des communes sur les modalités de compensation des pertes de salaires subies par les maires, les adjoints et certains conseillers municipaux à la suite des autorisations d'absence qui leur auraient été accordées en vertu de l'article L. 123-6, l'article L. 123-11 du code des communes sur les majorations d'indemnités particulières, sous réserve que le pourcentage de majoration soit porté de 25 à 30 p. 100.

Elle a complété, sur une suggestion de M. de Tinguy, l'article L. 123-12 du code des communes relatif aux indemnités de fonction des conseillers municipaux des communes de plus de 400 000 habitants, par la possibilité que contenait déjà le rapport de M. Boileau de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux des communes comprises entre 30 000 et 400 000 habitants, mais dans la limite globale du maximum prévu pour l'indemnité du maire.

En conséquence, elle a supprimé l'article L. 123-13 et réservé, par souci de cohérence avec la position prise sur l'éventualité de l'exercice à plein temps des fonctions municipales, l'article L. 123-14 du code des communes.

Enfin, elle a adopté l'ensemble des articles concernant la retraite des élus locaux, sous réserve de deux modifications importantes empruntées elles aussi à la proposition de loi que la commission avait adoptée sur le rapport de M. Boileau. Ces modifications tendent à offrir aux maires :

— la faculté de racheter les cotisations correspondant aux indemnités auxquelles ils avaient renoncé avant le 1^{er} janvier 1973 ;

— la possibilité (sous la forme d'un *article additionnel*) d'opter pour une cotisation double ou triple de la cotisation normale du régime de l'IRCANTEC.