

S E N A T

SEPTEMBRE 1978

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

**FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

Mardi 19 septembre 1978. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice,** sur le **budget du ministère de la justice pour 1979.**

M. Peyrefitte a indiqué en préambule qu'en dépit de l'austérité qui préside à l'élaboration de la loi de finances pour 1979, le ministère de la justice se voit doté d'un budget qui, bien que n'étant pas idéal, doit permettre une amélioration du service public de la justice.

Le garde des sceaux a insisté sur le fait que, pour la première fois, son budget dépassait 1 p. 100 du budget de l'Etat. Il atteindra en effet en crédits de paiement 4,7 milliards de francs, en progression de 20,6 p. 100 contre 14 p. 100 pour le budget de l'Etat.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 4,4 milliards de francs, en augmentation de 19,2 p. 100, contre 12 p. 100 pour le budget général. Quant aux crédits de paiement des dépenses en capital, ils progressent de 43,5 p. 100 et les autorisations de programme de 46,4 p. 100.

Ce même budget prévoit la création de 1 641 emplois supplémentaires, soit 4,36 p. 100 des effectifs actuels, et 11 p. 100 de l'ensemble des créations prévues au budget général pour 1979.

Présentant les principales actions, M. Peyrefitte a insisté sur deux orientations essentielles :

- 1° Un renforcement des services du greffe ;
- 2° Un remarquable effort d'équipement.

Ce budget comporte également des crédits en accroissement au titre de l'éducation surveillée et de l'extension de l'expérience des conciliateurs.

Le garde des sceaux a également indiqué que le projet de budget pour 1979 comportait un crédit de 17 millions de francs pour permettre la rémunération des secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes. Il s'agit d'une étape importante pour la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement de ces juridictions. En réponse à une question de M. Ballayer, il a précisé que la logique voulait que l'on aille progressivement vers l'étatisation totale des dépenses de fonctionnement et aussi d'équipement. Néanmoins, il importe de tenir compte des conditions budgétaires générales.

En réponse aux questions qui lui avaient été posées par écrit, M. Peyrefitte a souligné qu'il n'était pas utile de créer un nombre important d'emplois de magistrat tant qu'il subsistait 310 emplois vacants sur un total de 4 000 emplois. Pour y remédier, on devra envisager de recourir à des recrutements latéraux. Néanmoins, l'accélération des jugements suppose qu'en priorité soient renforcés les services du greffe.

Le garde des sceaux a également souhaité que l'on donne une meilleure image à l'Ecole nationale de la magistrature et que le stage préalable en juridiction précède le cycle d'études théoriques.

S'agissant de la composition des effectifs de magistrats, **M. Edouard Bonnefous, président**, s'est inquiété des conséquences d'une féminisation croissante sur le fonctionnement d'un service public comportant un personnel limité. Pour M. Peyrefitte on pourrait imaginer un volant de personnel supplémentaire, à l'image de ce qui se passe dans les rectorats.

Abordant les problèmes des services pénitentiaires, le garde des sceaux a indiqué que l'ensemble des personnels pénitentiaires est favorable aux propositions du ministère (sévérité accrue pour les permissions de sortie et institution d'une peine de sûreté incompressible). En réponse à une question du président **Edouard Bonnefous**, le ministre a indiqué qu'il n'y avait plus actuellement de condamné à mort dans les prisons françaises.

En ce qui concerne le principe et le mode d'exécution de la peine de mort, le président **Edouard Bonnefous** s'est prononcé pour une consultation très large des Français, notamment par l'intermédiaire des conseils municipaux puisque la Constitution exclut, en ce domaine, la voie du référendum.

A une question de **M. Legouez**, le garde des sceaux a indiqué qu'il y avait environ 1 500 meurtres et assassinats par an et moins d'une condamnation à mort de criminel pour la même période.

Par ailleurs, **M. Peyrefitte** a indiqué qu'une partie du pécule du prisonnier était retenue pour l'indemnisation des victimes et qu'un projet de loi était en préparation en vue de la confiscation des profits tirés du récit de ses crimes par un prisonnier. Enfin, on pourrait mettre à l'étude une réforme consistant à remplacer, dans certains cas, la peine d'emprisonnement par une forte amende, proportionnelle aux revenus de l'intéressé et prélevée périodiquement sur ceux-ci.

Mercredi 20 septembre 1978. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* Au cours d'une première séance, la commission a procédé à un échange de vues sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale récemment adopté par le Gouvernement.

Dans un exposé introductif, **M. Fourcade, rapporteur**, a présenté l'essentiel du projet de loi. Après avoir indiqué que ce projet prévoyait le vote direct des taux des contributions par les collectivités locales, le rapporteur a analysé successivement les dispositions concernant la taxe professionnelle (lien entre l'évolution de la taxe professionnelle et celle des trois autres taxes : rapprochement des taux de la taxe à l'échelon départemental ; aménagement de l'assiette et du système de plafonnement de la taxe) et la taxe d'habitation (allègement de la charge des contribuables modestes ; paiement fractionné de la taxe).

Le président **Bonnefous** a exprimé des craintes quant aux difficultés que risque de créer aux responsables locaux la complexité du dispositif proposé.

M. de Montalembert a souhaité des précisions sur la notion de « collectivité à potentiel fiscal exceptionnel ».

M. Raybaud s'est inquiété de la transformation des impôts de répartition en impôts de quotité qui risque de mettre en difficulté les communes dont il apparaîtra en fin d'exercice que les recettes sont inférieures aux prévisions.

Après une intervention de M. Poncelet sur le système de plafonnement de la taxe professionnelle et sur les abattements en matière de taxe d'habitation, M. Moinet a exposé la crainte que les conseils municipaux ne disposent pas en temps utile des informations nécessaires à l'établissement des budgets de 1979 et que le seul moyen pour les conseils municipaux d'augmenter leurs ressources soit d'aggraver la charge fiscale des ménages.

M. Descours Desacres a évoqué les problèmes posés par les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre et par les comparaisons que font souvent les contribuables locaux entre leurs cotisations.

Au cours d'une seconde séance, la commission a procédé à l'audition de **M. Papon, ministre du budget**, sur le projet de loi portant **aménagement de la fiscalité directe locale**.

Le ministre a insisté, en préambule, sur le fait que ce texte constitue, d'une part, une pièce qui s'insère dans l'ensemble de la loi-cadre, et, d'autre part, un prolongement des dispositions de principe déjà arrêtées par le Parlement en 1973 et en 1975. Il repose essentiellement sur la liberté et la responsabilité des administrateurs locaux.

M. Papon a souligné que le plus important réside dans la possibilité du vote direct des taux pour les taxes locales, substituant un système d'impôt de quotité à un régime d'impôt de répartition.

Il a présenté le contexte dans lequel se situaient les réflexions du Gouvernement à cet égard. Le premier problème tenait au poids des impositions locales et à la rapidité de leur progression : de 1971 à 1977, le coefficient multiplicateur a été de 2,67 contre 2,28 pour les impôts d'Etat, et 2,14 pour la production intérieure brute.

Pour sa part, la taxe professionnelle — qui constitue un élément des prix de revient — appelle une vigilance particulière pour le rapprochement des taux d'imposition et des conditions de concurrence.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a souhaité mettre en place un système limitant les transferts de charges entre contribuables et entre catégories de contribuables.

C'est pourquoi, il est proposé de créer un lien — une solidarité — entre les taux des quatre taxes : le taux de la taxe professionnelle ne pourra excéder celui de la moyenne pondérée des trois autres taxes, sauf dans les communes où le taux de la taxe est inférieur à 10 p. 100 qui bénéficieraient de la possibilité d'une majoration supplémentaire de 0,5 point. Le ministre du budget a indiqué qu'il ressortait des calculs effectués que 80 p. 100 des communes avaient un taux de taxe inférieur à 10 p. 100.

Le deuxième point concerne l'aménagement des bases d'imposition : à partir du 1^{er} janvier 1980, les éléments de la réévaluation seront introduits dans les bases. Cette réévaluation, pour des raisons d'ordre pratique, serait triennale.

M. Papon a, en outre, indiqué que le texte prévoyait la réduction des écarts des taux de la taxe professionnelle.

Dès 1979, les taux les plus élevés seront ramenés à 20 p. 100 : la perte de recettes que connaîtront certaines communes sera intégralement compensée la première année.

Le système de péréquation nationale serait alimenté à partir de l'excédent dégagé par les taux supérieurs à 20 p. 100 et à partir des communes à potentiel fiscal exceptionnel déterminé par des bases de taxe professionnelle, rapportées au nombre d'habitants, excédant deux fois la moyenne nationale.

Quant à la solidarité entre les contribuables, elle résulterait du dispositif suivant :

1° Pour la taxe professionnelle :

— l'organisation de la sortie progressive du plafonnement devrait se faire en cinq ou dix ans ;

— en tout état de cause, la cotisation de taxe professionnelle ne pourrait dépasser 9 p. 100 de la valeur ajoutée de l'entreprise.

2° Pour la taxe d'habitation :

La charge des contribuables modestes serait allégée par un abattement à la base de 15 p. 100 et une faculté offerte au conseil municipal d'appliquer un abattement supplémentaire de 15 p. 100 pour les contribuables les plus démunis.

M. Fourcade, rapporteur, a souligné qu'il est essentiel de chiffrer les conséquences pour les collectivités locales de la substitution au vote de produits du vote de taux, ce nouveau régime entraînant une certaine incertitude quant au produit fiscal recouvré. De la même manière, la mise en œuvre de divers abattements peut introduire des éléments de distorsion.

Enfin, dès 1979, les conseils municipaux devront être informés rapidement de la valeur des bases d'imposition et des incidences des facultés d'abattement. Il s'agit selon lui d'un problème administratif important.

M. Fourcade s'est inquiété du maintien des abattements pour charges de famille et de la possibilité de passer au plein régime de la taxe professionnelle.

Il a formulé enfin le regret que certaines suggestions de la commission des finances n'aient pas été retenues, notamment s'agissant du paiement fractionné de la taxe d'habitation.

M. Schmitt a regretté que le texte propose d'écarter la taxe professionnelle et pénalise ainsi les maires les plus dynamiques qui ont contribué à la création d'industries locales et s'est demandé dans quelle mesure le plafonnement de la taxe à 9 p. 100 de la valeur ajoutée pourra s'appliquer aux professions libérales.

M. Vallin a insisté sur la nécessité de procéder à des simulations et a estimé que l'on accordait plus de garanties à certaines catégories de contribuables qu'aux collectivités locales. Il s'est inquiété en outre des risques de transferts de la taxe professionnelle sur les autres contribuables. Il a souhaité que le taux plafond de 20 p. 100 pour la taxe professionnelle soit complété par la prise en compte du potentiel fiscal de la commune.

Pour M. de Montalembert, il conviendra de prévoir des compensations pour les communes qui escomptaient des rentrées fiscales provenant de l'implantation des établissements exceptionnels, tels que les centrales nucléaires.

M. Poncelet a souhaité que le caractère social du texte soit accentué et qu'une opération « à blanc » soit engagée.

M. Marcellin a souhaité que fussent précisées les conditions dans lesquelles les communes voteront des taux d'imposition, afin de ne pas donner aux maires une fausse liberté, car il faut se rappeler qu'ils n'ont pas toujours la maîtrise de leurs dépenses.

M. Ballayer a regretté que le projet ne prévoie pas de ressources supplémentaires pour les collectivités locales. Il s'est interrogé sur le taux plafond de 9 p. 100 de la valeur ajoutée et sur l'évaluation faite du montant du fonds de péréquation nationale.

M. Descours Desacres a insisté sur la nécessaire réalisation d'expériences de simulation et sur les effets des mécanismes d'écarterement.

En réponse aux différents intervenants, **M. Papon** a apporté les précisions suivantes :

— le butoir de 9 p. 100 pour la taxe professionnelle ne pénalisera pas la commune, car la cotisation nationale permettra le remboursement à la collectivité locale concernée ; ce butoir s'appliquera également aux professions libérales ;

— les abattements pour charges de famille sont maintenus tels qu'ils sont actuellement définis par la loi ;

— l'éventuel paiement fractionné de la taxe d'habitation suppose une étude approfondie et un traitement informatique généralisé ;

— en ce qui concerne les communes ayant un taux de taxe professionnelle supérieur au taux plafond, l'écrêtement ne peut dépasser 20 p. 100 du budget ;

— en matière de taxe professionnelle, le système ancien de l'écrêtement des établissements exceptionnels sera abrogé et la compensation se fera par l'intermédiaire du fonds national de péréquation ;

— au sujet de l'actualisation des valeurs locatives et de la distorsion éventuelle avec la législation des loyers, un coefficient unique par département devrait permettre d'éviter un tel risque ;

— le fonds de péréquation recevra environ un milliard de francs ;

— des mesures spécifiques seront prises pour l'établissement de la taxe professionnelle des entreprises nouvellement installées ;

— au total, le projet met à la disposition des collectivités locales des ressources évolutives — par le taux et par les bases d'imposition — assorties bien entendu de garde-fou.

Après l'intervention du ministre du budget, **M. Fortier** s'est inquiété des problèmes posés par l'évolution respective des taux communaux et des taux départementaux des impôts locaux. **M. Marcellin** s'est demandé s'il ne conviendrait pas de mieux apprécier les charges futures des collectivités, telles qu'elles seront définies par la loi-cadre avant d'arrêter les mécanismes de financement par l'impôt. **MM. Poncelet** et **Raybaud** se sont associés à ces observations ; pour ce dernier, l'absence de ressources nouvelles constitue une grave lacune de ce projet.

Pour **M. Papon**, ce projet spécifique sur la fiscalité locale doit nécessairement s'intégrer dans un dispositif d'ensemble qui sera déposé à la mi-octobre. Mais il est impératif que le texte

sur la fiscalité locale soit prêt pour le 1^{er} janvier 1979, sous peine de créer un « vide juridique » préjudiciable aux communes.

Bien entendu, la répartition des charges et la répartition des ressources se situeront dans la loi-cadre, le texte actuellement proposé se borne à fixer les règles du jeu.

Jeudi 21 septembre 1978. — Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — La commission a procédé à l'audition de **Mme Alice Saunier-Seïté, ministre des universités**, sur le projet de budget du ministère des universités.

Mme Saunier-Seïté a d'abord présenté les grandes masses budgétaires : le budget du ministère atteindra 13,14 milliards de francs, en augmentation de 15 p. 100 par rapport à 1978. A ces crédits, s'ajoutent 1,5 milliard de francs sur le budget du ministère de l'éducation pour des personnels dépendant du ministère des universités.

Les dépenses ordinaires augmentent de 15,9 p. 100 et les dépenses en capital de 8,6 p. 100 en autorisations de programme et 9 p. 100 en crédits de paiement.

Le ministre a souligné que 69,5 p. 100 des dépenses du ministère sont des dépenses de personnels et que plus des deux tiers des mesures nouvelles concernaient les personnels.

Les créations d'emplois sont au nombre de 1 896 se décomposant en 539 créations nettes et 1 357 « intégrations » pour les personnels hors statut. Les principales créations nettes concernent les enseignants (101 emplois universitaires), les techniciens et administratifs (108 emplois) et la recherche (222 chercheurs au CNRS).

1 862 transformations d'emploi sont prévues, notamment au bénéfice des maîtres-assistants (300), des assistants (600) et des lecteurs (100).

Le ministre a souligné les difficultés de l'organisation des carrières dans l'enseignement supérieur tenant à la pyramide des âges des enseignants universitaires. De 1960 à 1978, le nombre des enseignants a plus augmenté que celui des étudiants, aboutissant à un taux d'encadrement supérieur à celui des autres pays étrangers.

Mme Saunier-Seïté a insisté sur la nécessité de redéployer les effectifs en fonction des besoins et d'établir dès maintenant un plan de recrutement à long terme pour pallier les inconvénients dus à l'irrégularité des départs à la retraite jusqu'en 2010.

Mme Saunier-Seïté a ensuite indiqué que, sur les 837 000 étudiants inscrits en 1977-1978, une évolution se dessinait : stabilisation des effectifs en lettres, progression de 3 p. 100 des effectifs en sciences et de 7,5 p. 100 dans les IUT.

L'action sociale en faveur des étudiants représentera un dixième du budget du ministère et atteindra 1,4 milliard de francs. Les modalités d'octroi des bourses seront réaménagées en faveur des étudiants issus des familles les plus modestes et des étudiants handicapés.

Enfin, le ministre a insisté sur la nécessité d'améliorer la gestion, notamment par la rationalisation des critères de répartition des subventions aux universités et la prise en compte plus complète des charges des universités.

En conclusion de son exposé, Mme Saunier-Seïté a indiqué que des mesures avaient été prises pour remédier aux critiques de la Cour des comptes, en particulier en ce qui concerne la coordination entre les UER et la place des associations dans le fonctionnement des universités.

Le président **Edouard Bonnefous** a souligné qu'il était important d'appliquer concrètement les directives du ministère dans les domaines ayant fait l'objet des critiques de la Cour des comptes ; en ce qui concerne les bibliothèques il a indiqué qu'il fallait « repenser le fonctionnement des bibliothèques » en instaurant notamment une véritable coordination entre ces établissements.

M. Chazelle, rapporteur spécial, a interrogé le ministre sur les débouchés professionnels offerts aux étudiants sur les bibliothèques universitaires et sur le Muséum d'histoire naturelle.

M. Duffaut a demandé au ministre si le centre universitaire d'Avignon recevrait bientôt le statut d'université.

M. Moinet a interrogé le ministre sur le rééquilibrage de la pyramide des carrières des professeurs, sur la disparité de débouchés professionnels entre les élèves des grandes écoles et les étudiants des universités, sur la nécessité « d'humaniser les universités » et de développer l'enseignement à l'étranger.

M. Schmitt a demandé s'il était envisagé d'instaurer une sélection dans toutes les disciplines.

En réponse aux intervenants, Mme Saunier-Seïté a souligné que l'adéquation des études aux débouchés professionnels constitue un problème essentiel. En réalité, sur les 840 000 étudiants, il y a 450 à 500 000 étudiants à « temps plein » : le taux d'encadrement effectif est donc supérieur au taux apparent d'un enseignant pour 40 étudiants.

Par ailleurs, le ministre a indiqué que 114 nouvelles formations à finalité professionnelle étaient en cours d'habilitation.

En ce qui concerne les méthodes pédagogiques, le ministre a souligné la nécessité de redonner à l'enseignement magistral un rôle directeur et de coordination.

Mme Saunier-Séité s'est montrée réservée à l'égard des centres et des antennes universitaires et défavorable à leur multiplication.

Enfin, le ministre s'est déclaré favorable à l'examen de la suggestion du président Edouard Bonnefous sur l'obligation de résidence des enseignants universitaires et a fait observer que cette disposition était d'ordre législatif.