

- A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2006 – N° 22

Du mardi 5 septembre au vendredi 15 septembre 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Audition de M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale 1741
- Informations relatives à la commission..... 1755

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Informations relatives à la commission..... 1756

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre de la défense*, sur la situation au Liban 1757
- Informations relatives à la commission..... 1763

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Jean-Pierre Denis, président d'OSEO 1764
- Informations relatives à la commission..... 1770

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Informations relatives à la commission..... 1771

COMMISSION D'ENQUÊTE RELATIVE À L'INFLUENCE DES MOUVENTS À CARACTÈRE SECTAIRE ET AUX CONSÉQUENCES DE LEURS PRATIQUES SUR LA SANTÉ PHYSIQUE ET MORALE DES MINEURS

- Auditions 1772

MISSION D'INFORMATION SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS

- Table ronde..... 1773
- Audition..... 1773

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Jeudi 14 septembre 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes**, sur le rapport de la Cour relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, ainsi qu'à M. Michel Cretin, président de la sixième chambre, et à M. Michel Braunstein, conseiller maître, rapporteur général.

Ce rendez-vous annuel, le neuvième depuis l'instauration des lois de financement de la sécurité sociale, constitue pour les commissaires la première étape de l'examen et de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'y en ajoutera un autre à partir de 2007, puisque la Cour aura chaque année à certifier avant le 30 juin, conformément à la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les comptes du régime général de la sécurité sociale. Il faut par ailleurs souligner l'excellente coopération qui s'est instaurée entre la Cour et la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), qui a notamment traité, cette année, de la tarification à l'activité (T2A) et des établissements d'hébergement des personnes âgées.

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a remercié la commission de bien vouloir l'accueillir pour ce rendez-vous désormais rituel de septembre, à l'occasion duquel, depuis plusieurs années, la Cour lui réserve la primeur de son rapport annuel sur la sécurité sociale. Ce rendez-vous sera marqué, cette année, par deux innovations.

Première innovation : les conséquences de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 conduisent à présenter au Parlement non pas un mais deux rapports. En effet, la Cour produira l'an prochain, avant le 30 juin, son premier rapport de certification des comptes de la sécurité sociale. Elle a souhaité anticiper sur cette échéance et présenter l'état des travaux préparatoires à la certification de ces comptes dans une publication distincte du rapport annuel traditionnel. La commission et la Cour auront donc, à partir de 2007, deux rendez-vous annuels : l'un en juin pour le rapport sur la certification, l'autre en septembre sur l'analyse de la situation financière de la sécurité sociale et sur les thèmes relatifs à la gestion des risques.

Deuxième innovation : depuis cette année, la Cour a souhaité accorder une place importante au suivi de ses précédentes recommandations dans ses divers rapports annuels. Ce fut le cas dans le rapport public général ; c'est également le cas dans le présent rapport. Cette année, un chapitre est ainsi exclusivement consacré à l'effet des remarques et recommandations de la Cour, renouant ainsi avec une pratique déjà présente dans les rapports sur la sécurité sociale de 1999, 2000 et 2001.

L'exposé des résultats de l'exercice 2005 sera suivi de développements relatifs à la gestion des risques, ce qui permettra d'aborder des thèmes étudiés par la Cour à la demande de la commission.

Les résultats de l'exercice 2005 restent préoccupants. Les comptes du régime général ont déjà été publiés par la Commission des comptes de la sécurité sociale au printemps dernier, faisant apparaître un déficit de 11,6 milliards d'euros, certes en recul par rapport à celui de 2004 (13,2 milliards), mais

cette amélioration relative ne doit pas masquer le fait que le déficit, tous régimes et fonds de financement confondus, est plus élevé que celui de 2004 : il atteint 14,4 milliards en 2005 contre 14,2 milliards l'année précédente. Les quatre branches du régime général sont en déficit.

La branche maladie du régime général a vu son déficit ramené de 12,3 milliards d'euros en 2004 à 8 milliards en 2005. Il faut en outre souligner que pour la première fois depuis sa création en 1997, l'ONDAM a été respecté en montant. Ce résultat s'explique par une modération de la progression des dépenses de soins de ville. C'est un réel progrès, même s'il convient de le remettre en perspective : en effet, le déficit de l'assurance maladie en 2005 reste le troisième plus fort de la branche depuis 1945 ; par ailleurs, les économies issues de la maîtrise médicalisée des dépenses ont été inférieures à ce qui était attendu pour 2005 (1,6 milliard d'euros contre 3 milliards) ; enfin, le dépassement des dépenses des établissements de santé sera, en fait, supérieur aux 669 millions d'euros annoncés au printemps 2006 par la Commission des comptes de la sécurité sociale, et ce notamment du fait des cliniques privées. Ce dépassement présumé de 669 millions d'euros se répartissait inégalement, selon la Commission des comptes, entre le secteur public (371 millions, soit + 0,7 % par rapport à l'objectif fixé) et le secteur privé (298 millions, soit + 3 %). Le dépassement réel risque, selon les investigations complémentaires menées par la Cour auprès du ministère, d'être majoré d'au moins 175 millions pour les cliniques privées, en raison de provisions insuffisantes. Par ailleurs, des risques de dépassement supplémentaires, qui ne peuvent encore être chiffrés, existent pour l'activité tarifée des deux secteurs. On reporte ainsi de nombreuses charges sur l'avenir, ce qui fait d'ores et déjà peser des incertitudes sur le respect de l'ONDAM hospitalier en 2006.

La Cour a contrôlé certains de ces postes de dépenses. S'agissant des soins infirmiers en secteur libéral par exemple, elle a constaté tout à la fois l'échec des mécanismes de régulation démographique de la profession et celui des mécanismes de maîtrise des dépenses qui ont été mis en place depuis une dizaine d'années dans ce secteur. Les tentatives de réorientation de l'activité des infirmiers des soins de *nursing* (pouvant être pris en charge par les aides à domicile) vers les actes techniques n'ont pas donné davantage de résultats.

Dans le cadre du suivi de ses recommandations, la Cour a aussi examiné la réforme de la rétrocession des médicaments achetés par les hôpitaux et revendus à des patients non hospitalisés. Les médicaments rétrocédés sont, on le sait, remboursés à 100 % aux assurés par l'assurance maladie non sur l'enveloppe hospitalière mais sur celle des soins de ville. L'intérêt pour l'hôpital est qu'il peut ainsi fournir à des patients des médicaments dont le coût ne pèse pas sur sa dotation budgétaire et sur lesquels il bénéficie d'une marge. Les entreprises pharmaceutiques y trouvaient également leur compte puisqu'elles pouvaient, jusqu'à très récemment, vendre ces médicaments à prix libres alors que les médicaments sur le marché de ville sont normalement soumis à des prix administrés. Cette pratique a beaucoup augmenté ces dernières années, alourdissant d'autant les dépenses de soins de ville : les rétrocessions représentaient 660 millions d'euros en 2000 et 1,4 milliard en 2004.

La réforme visait à faire baisser le montant de cette rétrocession en établissant une liste limitative des médicaments rétrocédés. Le bilan effectué par la Cour en 2006 montre que les objectifs n'ont pas été atteints : le volume des médicaments ainsi vendus reste important et l'établissement – long et difficile – de la liste des médicaments rétrocédés n'a pas empêché de vendre des médicaments non inscrits sur cette liste. Il conviendrait donc de mettre fin à cette curieuse exception française, très coûteuse pour l'assurance maladie.

La Cour est également inquiète pour les autres branches, surtout la branche retraite et la branche famille, qui s'enfoncent dans des déficits structurels.

La branche retraite est passée d'un très faible excédent en 2004 à un déficit de près de 2 milliards d'euros en 2005. Celui-ci résulte de l'augmentation des dépenses de prestations (augmentation de 8 %

en 2005 contre 3,8 % en 2003 et 5,2 % en 2004), consécutive notamment à l'augmentation des retraites anticipées pour cause de longue carrière qui ont plus que doublé entre 2004 et 2005.

La branche famille est également devenue déficitaire (1,3 milliard d'euros contre un excédent de 0,5 milliard en 2004). La raison en est simple et connue : les dépenses ont progressé plus vite que les recettes. La progression des aides légales à la petite enfance a été de 10 % et celle des dépenses d'action sociale de 15,4 %, progression sans commune mesure avec celle des recettes de la branche qui n'a été que de 4 %. L'effet de l'augmentation des aides légales à la petite enfance est tout particulièrement préoccupant en raison de l'assouplissement généralisé des conditions de ressources et d'une très mauvaise estimation du surcoût de la principale prestation, en l'occurrence la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), dont la dépense a doublé entre l'estimation faite en 2004 (850 millions d'euros) et le coût constaté en 2005 (1,6 milliard). De telles défaillances dans la prévision ne peuvent relever seulement de l'incertitude statistique. Il y a eu en la matière un défaut grave et coûteux de prévision.

Si l'on examine le régime général dans son ensemble, on constate une progression de 5,1 % des recettes en 2005, du fait notamment d'une augmentation des taxes affectées ; cela souligne que la cause principale des déficits constatés tient à l'insuffisante maîtrise des dépenses.

La Cour serait passée à côté d'un point essentiel si elle n'avait pas mentionné les fonds de financement des organismes de sécurité sociale, et sa conclusion sur ce point est claire : ces derniers ne jouent plus leur rôle car ils sont eux-mêmes lourdement et structurellement déficitaires. Cela vaut tout particulièrement pour le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA). Le FSV accuse un déficit de 2 milliards d'euros en 2005, portant son déficit cumulé à 3,7 milliards, soit près du tiers de ses ressources, et le FFIPSA, créé en 2005, enregistre, dès sa première année de fonctionnement, un déficit de 1,4 milliard. L'an passé, la Cour avait déjà appelé l'attention du Parlement sur la situation financière de ces deux fonds et constaté devant la commission que l'Etat ne semblait pas prendre la mesure de déficits structurels que le retour de la croissance ne parviendrait pas, tant s'en faut, à combler. Selon les prévisions de recettes et de dépenses annexées à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, ces deux fonds connaîtront des déficits jusqu'au terme de la période de prévision, c'est-à-dire en 2009. En 2009, la somme de leurs déficits cumulés dépasserait 17 milliards d'euros : 8 milliards pour le FSV et 9 milliards pour le FFIPSA.

Cette situation ne peut durer. Le gouvernement fait valoir l'hypothèse optimiste d'un retour à l'équilibre du FSV en 2009. C'est une hypothèse qui paraît à la Cour peu réaliste et qui, de plus, passe sous silence le fait que des ressources substantielles devront être dégagées par le fonds après 2009 pour compenser le déficit accumulé. Dès lors, à défaut de décisions rapides visant à rééquilibrer ces deux fonds, la Cour s'interroge sur l'opportunité – voire la légitimité – de leur maintien dans le dispositif de financement des régimes de retraite et du régime agricole. Pour le moment, les créances sur ces fonds étant considérées comme recouvrables, elles ne dégradent ni les comptes de la branche retraite ni ceux du régime agricole, masquant ainsi la réalité de leur situation financière. À titre d'exemple, en tenant compte des sommes dues par le FSV, le déficit réel de la branche retraite du régime général ne serait pas de 2 milliards d'euros, mais de 5,7 milliards. À l'heure de la certification, cette situation ne contribue pas, et c'est un euphémisme, à la transparence des comptes. Tôt ou tard, il faudra bien provisionner ces créances, ce qui dégradera alors mécaniquement les comptes des régimes. Il serait sans doute plus simple et plus lisible d'affecter directement à ces régimes les ressources qui leur reviennent sans les faire transiter par des fonds qui ne remplissent plus leur fonction. Cela vaut tout particulièrement pour le FFIPSA qui, selon la Cour, devrait être supprimée.

La Cour avait l'an passé souligné que le système français de protection sociale n'était aujourd'hui plus totalement financé et que les générations futures risquaient d'hériter d'un lourd passif. Si l'on

ajoute aux résultats prévisionnels du FSV et du FFIPSA jusqu'en 2009 les déficits prévisionnels des branches du régime général, il faudra faire face à 16 milliards d'euros de déficits cumulés non financés en 2006, et ce en dépit de la reprise par la CADES des déficits de l'assurance maladie pour 2004, 2005 et 2006. À l'horizon 2009, il faudra ajouter à ces 16 milliards quelque 21 milliards de déficit supplémentaires, portant le besoin de financement du régime général et des fonds de financement à plus de 37 milliards et, pour l'ensemble des régimes de base, à près de 44 milliards. Pour 2006, les déficits prévus ne sont financés que par des ressources, coûteuses, de trésorerie, qui entre 2000 et 2005, pour la seule assurance maladie, ont représenté des charges financières de 1,5 milliard d'euros.

Il n'appartient pas à la Cour de détailler les réformes qui permettraient le retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale. Son rôle est d'abord de révéler l'exactitude et l'ampleur des besoins de financement auxquels les régimes sociaux sont confrontés. Ce n'est toutefois pas forcer le trait que d'affirmer une fois encore que la sécurité sociale est confrontée à une évolution de sa situation financière qui nécessitera dans de très brefs délais de nouvelles et profondes réformes.

S'agissant de la gestion des risques sociaux, les thèmes étudiés cette année correspondent (pour trois d'entre eux) à des demandes de l'Assemblée nationale, faites soit au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (c'est le cas notamment de l'étude sur les régimes spéciaux, remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale au mois de mai dernier), soit par la MECSS. Elles correspondent toutes les trois à des sujets sensibles, qui ont conduit à des positions de la Cour que l'on peut qualifier à la fois de vigoureuses et de critiques.

Le premier thème examiné est celui du pilotage de la politique hospitalière et, tout particulièrement, de la tarification à l'activité (T2A), qui a démarré en 2005. Il doit être bien clair que la Cour partage sans réserve l'objectif de la T2A, qui introduit un nouveau mode de rémunération des soins dispensés par les hôpitaux et les cliniques privées, à la fois identique pour tous les établissements et fondé sur l'activité réelle. Elle approuve la volonté, partagée par tous les acteurs, de mettre en œuvre la T2A dans les meilleurs délais.

Mais les contrôles auxquels elle a procédé montrent que la T2A souffre de nombreux péchés de jeunesse qui restent à corriger : des modalités de pilotage trop complexes ; un manque de lisibilité et de transparence dans la mise en œuvre ; une trop grande sophistication du dispositif tarifaire et enfin le poids trop important, et qui va croissant, des dotations pour les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC), qui sont des dotations censées couvrir des missions de service public ne pouvant être l'objet d'un tarif, mais dont certaines, dans les faits, servent à financer des activités normalement soumises à un tarif, ce qui limite d'autant la portée de la réforme.

L'objectif de la T2A est de rémunérer un même séjour au même tarif, quel que soit l'établissement dans lequel il a été effectué. Elle implique donc non seulement une convergence intra-sectorielle de ces tarifs mais aussi une convergence intersectorielle, c'est-à-dire entre hôpitaux publics et cliniques privées, laquelle, selon le législateur, doit être réalisée à 50 % en 2008 et achevée en 2012.

Au terme de ses contrôles, la Cour estime que la réalisation de la convergence intersectorielle exige trois conditions préalables et non réunies à ce stade. Premièrement, cette convergence doit se faire à partir des tarifs des établissements les plus efficaces et non pas à partir des tarifs moyens actuellement constatés. Deuxièmement, elle doit s'appliquer à des tarifs complets, qui doivent donc inclure les honoraires des professionnels de santé exerçant dans les cliniques privées. Enfin, elle doit rémunérer des prestations homogènes, ce qui implique que soient préalablement éliminés les facteurs de disparités existant entre les deux secteurs : il faut prendre en compte par exemple le fait que l'hôpital public doit supporter des charges de service public liées à la permanence des soins ou à la prise en charge des publics les plus démunis, charges que ne supportent pas les établissements privés. Cela suppose notamment un consensus sur le constat de ces disparités entre secteurs public et privé,

consensus qui est loin d'exister actuellement et qui nécessite des études approfondies qui n'ont été lancées que cette année.

Dans son rapport de juillet 2006, la MECSS a pris parti sur ce sujet en estimant, ce qui était tout à fait cohérent, que le calendrier actuel arrêté par le législateur devait être maintenu. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier cette prise de position, mais la présentation de ce rapport conduit à souligner de nouveau que la mise en œuvre à marche forcée de la convergence intersectorielle n'a aucun sens aussi longtemps que les trois conditions préalables ne sont pas remplies. Or, on sait que deux d'entre elles exigent des réformes considérables qui peuvent difficilement tenir dans des délais aussi brefs. Il est donc du devoir de la Cour d'attirer l'attention de la commission sur les dangers d'une mise en œuvre de la T2A qui cumulerait, dans un contexte budgétaire très contraint, à la fois les inévitables incertitudes du démarrage et des objectifs de convergence excessivement ambitieux, voire irréalistes. Cela risquerait à la longue de démobiliser une partie des acteurs et irait à l'encontre d'une politique désormais acceptée par tous.

Un deuxième thème retenu dans la partie du rapport consacrée à l'analyse de la gestion des risques sociaux concerne l'action sociale des caisses de sécurité sociale. L'action sociale intervient en principe de manière facultative et subsidiaire par rapport au versement des prestations légales, et qu'elle vise donc à prendre en compte les cas individuels et à corriger les inégalités pouvant résulter de l'application des règles générales. C'est le cas de la branche maladie, qui n'appelle pas de commentaire particulier sur ce point. C'est aussi le cas de la branche retraite, dont l'action sociale doit cependant être mieux articulée avec celle, massive dans ce secteur, des collectivités territoriales (si tel n'était pas le cas, c'est la légitimité même d'une action autonome des caisses de retraite qui pourrait être remise en cause).

À l'inverse, la Cour porte un jugement plus sévère sur l'action sociale de la branche famille. Cette action sociale s'inscrit dans un dispositif de prestations familiales servies soit sans conditions de ressources (c'est le cas des 12 milliards d'euros d'allocations familiales), soit avec des conditions peu discriminantes (c'est le cas des 9 milliards d'euros de prestations spécifiques à la petite enfance, qui, compte tenu des diverses mesures prises récemment, sont accordées à plus de 90 % des familles). Ainsi, on aurait pu s'attendre à ce que les sommes importantes accordées à l'action sociale (3,4 milliards d'euros) soient consacrées aux enfants et aux familles placées dans des situations difficiles afin de contrebalancer le faible ciblage des prestations légales.

Or, tel n'est pas le cas. Les crédits alloués à l'action sociale ne sont consacrés qu'à hauteur de 11 % aux dotations sociales libres d'emploi, celles qui permettent de répondre aux situations individuelles difficiles. Les 89 % restants sont utilisés principalement pour financer des structures gérées par les communes (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs) par le biais de contributions financières et de prestations contractuelles. L'utilisation de ces crédits, qui représentent donc l'essentiel de l'action sociale, est de plus marquée par un fort défaut de pilotage et de sélectivité, ce qui aboutit à de grandes inégalités entre les bénéficiaires des prestations. Les chiffres sont sur ce point significatifs. Pour les contrats enfance, ces contrats passés entre les CAF et les communes pour cofinancer l'offre d'accueil, les dépenses par enfant, par an et par CAF varient de moins de 30 euros à plus de 330 euros. Pour la CAF de Seine-Saint-Denis, la dépense est de 62 euros par enfant et par an, alors qu'elle est de 149 euros pour celle des Yvelines. Parmi les communes consacrant, grâce à ces contrats, plus de 1 000 euros par an et par enfant, on trouve dix communes résidentielles des Yvelines et seulement deux communes de Seine-Saint-Denis.

Certes, des dispositions viennent d'être prises à la fois pour maîtriser ces dérives financières et réorienter l'action sociale vers les publics qui en ont le plus besoin, mais cette prise de conscience s'est faite dans l'urgence et sous la contrainte de l'impasse financière, plutôt que sur la base d'une réflexion aboutie. Si, prise isolément, chacune des actions conduites a sa légitimité, on se trouve globalement

confronté à des problèmes de principe qu'on ne peut éluder. L'action sociale doit, tout en répondant aux besoins, corriger ou, à tout le moins atténuer les inégalités, non les accompagner, ni *a fortiori* les aggraver.

Les régimes spéciaux de retraite, comme chacun sait, n'ont pas été concernés par l'importante réforme des retraites de 2003. Les « droits spécifiques » de ces régimes spéciaux sont désormais bien connus et identifiés. Sans les détailler, il faut rappeler que les déficits futurs de ces régimes seront financés soit par le budget de l'Etat (pour la RATP et la SNCF), soit par une taxe sur la consommation pesant sur les usagers (pour les industries électriques et gazières). Il n'est pas besoin de rappeler davantage que la réforme de 2003 n'a pas permis, loin de là, de régler le problème de financement de l'ensemble des retraites. Les dernières estimations du conseil d'orientation des retraites (COR) montrent que l'impasse financière est bien plus grave que celle estimée en 2003. Dans ces conditions, l'accroissement de la durée de cotisation prévue (le passage de 40 à 41 annuités d'ici 2012) pour bénéficier d'une retraite à taux plein ne suffira pas, et de nouvelles mesures de sauvegarde des régimes de retraite seront inévitables. Un tel contexte pourra paraître rendre difficilement envisageable le maintien du *statu quo* pour les 360 000 cotisants actifs des régimes spéciaux examinés par la Cour dans le cadre du rapport. La Cour des comptes, qui a procédé à cette étude à la demande d'une commission de l'Assemblée nationale et la présente aujourd'hui, dans le cadre d'un rendez-vous annuel déterminé bien à l'avance, n'a rien à voir avec des déclarations récentes faites par certains sur ce sujet.

La Cour a également abordé dans son rapport plusieurs autres aspects de la gestion du risque, dont deux doivent être mentionnés ici.

Tout d'abord, la Cour a examiné la gestion des prestations d'assurance maladie obligatoire par les mutuelles et les sociétés d'assurance. C'est un système ancien, hérité de l'après-guerre, et qui concerne plus de 11 millions de personnes (en particulier près de cinq millions de fonctionnaires ou ayants droit et près de 1,6 million d'étudiants). Pour exercer la gestion du régime obligatoire, ces organismes perçoivent chaque année de la part de l'assurance maladie une rémunération des frais de gestion de 550 millions d'euros, dont le montant unitaire varie fortement selon les organismes concernés, et ce sans justification rationnelle. L'importance des moyens humains mobilisés, d'une part par les mutuelles (7 000 agents gérant la part obligatoire), d'autre part par l'assurance maladie (36 000), oblige à s'interroger sur l'opportunité de cette dispersion de la gestion entre de multiples structures, ce qui prive le système de gains de productivité potentiels importants, gains rendus possibles notamment par la généralisation des feuilles de soin électroniques. La lecture de l'éditorial de juillet 2006 du président d'une importante mutuelle de fonctionnaire est édifiante et se passe de tout commentaire : « *D'importants gains de productivité en effet ont pu être réalisés au cours de dix dernières années grâce à l'informatique. Jusqu'alors la mutuelle n'en avait que partiellement tiré parti en limitant les réductions de postes et le non-renouvellement des départs en retraite et en conservant par conséquent un volant de personnels en sureffectif. C'est aujourd'hui un luxe qu'elle ne peut plus se permettre* ». Sur ce sujet sensible, la Cour s'interroge quant au mode d'organisation optimale à faire prévaloir à l'avenir, tout en recommandant de rationaliser dès maintenant les dispositifs de rémunération des organismes délégués.

Enfin, la Cour s'est penchée sur le fonctionnement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) qui bénéficie gratuitement à 4,8 millions de personnes dont les ressources sont inférieures à un certain seuil. On ne peut qu'être frappé par la complexité des mécanismes retenus pour cette prestation, et notamment par la dispersion de la gestion du dispositif entre les caisses primaires d'assurance maladie, les mutuelles, les institutions de prévoyance et les sociétés d'assurance. Dans les faits, les organismes complémentaires ont peu utilisé cette possibilité et leur part de marché qui a toujours été inférieure à 15 % régresse actuellement. Cette complexité concerne aussi les mécanismes mis en place pour atténuer les effets du plafond de ressources (contrats de sortie, crédit d'impôt) qui sont

incompréhensibles pour ceux qui pourraient en bénéficier. Cette machinerie administrative pourrait être très fortement simplifiée au bénéfice des assurés, notamment en confiant aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) la gestion exclusive de la CMUC. Parallèlement à cette remise en ordre administrative, la Cour recommande de renforcer le contrôle du dénombrement des bénéficiaires de la CMUC, mais aussi de mettre fin aux abus réels en matière de refus de soins par les professionnels de santé.

S'agissant enfin de l'avancement des travaux nécessaires à la certification des comptes du régime général conformément à la loi organique du 2 août 2005, le compte rendu des vérifications de la Cour sur les comptes de l'exercice 2006 et les opinions qui en résulteront doivent faire l'objet avant le 30 juin 2007 d'un rapport spécifique. C'est donc une préfiguration de ce rapport qui est aujourd'hui remise à la Commission.

Il convient d'insister principalement sur deux points. Le premier a trait à la mise en œuvre de la certification dans les organismes de sécurité sociale. En 2005, la loi a confié aux organismes nationaux un pouvoir de validation des comptes des organismes de base afin de leur permettre d'élaborer des comptes combinés de branche satisfaisant à des exigences de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Il s'agit là d'une disposition très importante puisque les organismes locaux n'ont pas de commissaires aux comptes. Compte tenu des échéances inscrites dans la loi organique du 2 août 2005, les organismes nationaux doivent mettre en place dans les meilleurs délais ce dispositif de validation en définissant d'abord un référentiel commun aux branches, en le déclinant ensuite sur l'ensemble du réseau et, enfin, et surtout en le faisant pleinement et effectivement fonctionner. Il s'agit là d'un travail considérable, puisqu'il conduit à ce que l'agent comptable national, qui se voit reconnaître des attributions proches de celles d'un commissaire aux comptes, soit en mesure de présenter à la Cour des comptes certifiables. La Cour a pu noter, dans chacune des branches, l'importance et la qualité du travail mené en 2005 et au premier semestre 2006, tant par la direction de la sécurité sociale (DSS) et la mission comptable permanente (MCP) que par les caisses nationales elles-mêmes. Néanmoins, il apparaît fort improbable que ce dispositif soit pleinement opérationnel avant 2007.

Le second point sur lequel la Cour souhaite attirer l'attention de la Commission a trait à la qualité des états financiers qui seront présentés par les caisses nationales, et en particulier de l'annexe aux comptes qui est le complément indispensable pour éclairer les chiffres fournis par le bilan et le compte de résultat. Or, les annexes figurant dans les états financiers que la Cour a examinés cette année présentent de fortes lacunes. Par exemple, dans la branche maladie, les très importantes conséquences comptables de la T2A, avec notamment une augmentation substantielle des provisions pour charges, ne sont guère explicitées. Il en va de même dans la branche retraite, avec l'adossement d'une partie des prestations du régime des IEG.

La Cour attend des progrès importants sur ces points pour les comptes 2006. En tout état de cause, elle se situe dans une démarche pluriannuelle : il faudra plusieurs années en effet pour atteindre l'objectif souhaitable d'une opinion sans réserve sur un ensemble de comptes et pour acquérir la conviction qu'ils reposent sur des systèmes et des processus de contrôle fiables.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le premier président de la Cour des comptes pour son exposé, riche de propositions audacieuses, telle la suppression du FFIPSA et du FSV, ou encore celle de la rétrocession hospitalière – et encore a-t-il été relativement peu question des régimes spéciaux de retraite... Le propos est cohérent avec celui tenu l'an dernier, à savoir que les compromis réformistes sont inopérants et qu'une révolution est nécessaire pour sauver la sécurité sociale.

Les développements du rapport de la Cour relatifs à la productivité des établissements hospitaliers sont très éclairants : ainsi, le nombre moyen annuel d'opérations sous anesthésie par salle d'intervention est de 559 à l'Assistance publique - Hôpitaux publics, 638 dans les hôpitaux publics

hors Assistance publique – Hôpitaux publics et de 1 039 dans les cliniques privées, et sans doute les écarts sont-ils encore supérieurs d'un établissement à l'autre. Les personnels des salles d'opérations, tant médicaux qu'administratifs, ont le désir de faire évoluer le système et les structures, mais ils n'y arrivent pas. Comment les y aider ?

Le bilan de l'aide à la souscription d'une assurance complémentaire santé, instituée par la loi du 13 août 2004, apparaît mitigé : sur 2 millions de bénéficiaires potentiels, seuls 200 000 y ont recouru. Quelles conclusions peut-on en tirer ?

Quel est, enfin, le programme d'investigations de la Cour pour les années 2006 à 2008 ?

M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, a posé les questions suivantes :

– Si la suppression du FFIPSA et du FSV constituerait une simplification, que changerait-elle au problème financier ?

– La Cour des comptes a livré à la commission des finances de l'Assemblée un rapport sur l'effet des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi peu qualifié ; quelles en sont les conclusions ?

– Est-on certain, par ailleurs, que la création de la CNSA a conduit à un recul à due concurrence des dépenses à la charge de l'assurance maladie ?

– Quel est l'avis de la Cour sur le contenu de la convention d'objectifs et de moyens (COG) conclue par l'Etat avec la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), notamment sur les gains de productivité qu'elle comporte ?

– Enfin, dans la perspective de la certification des comptes de la sécurité sociale, on ne pourra plus éluder longtemps la question du devenir de la créance de la sécurité sociale sur l'Etat.

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, convenant que la suppression du FFIPSA et du FSV ne réglerait pas le problème financier, a souligné qu'elle aurait au moins le mérite de le mettre en évidence au lieu de le masquer : on ne pourrait plus faire comme s'il n'existait pas. On est actuellement dans une situation où tout le monde fait semblant de croire que l'Etat va prendre en charge les déficits, alors que l'Etat ne donne aucune indication claire en la matière.

L'effet des exonérations de charges sociales est un sujet important. La loi organique relative aux lois de finances et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont institué de nouvelles relations entre les commissions parlementaires, et leurs organes de contrôles, avec la Cour des comptes. Or, il est des domaines où, non sans raison, les commissions chargées des finances et celles chargées des affaires sociales s'estiment également compétentes. S'agissant des exonérations de charges sociales, c'est le cas ; en l'occurrence, c'est la commission des finances de l'Assemblée qui a demandé un rapport à la Cour, et qui en est donc destinataire en la personne de son président car l'adresser à tous ses membres reviendrait à le rendre public. Cela dit, à défaut d'être « rendu public », et consultable sur l'Internet, le rapport en question est accessible au public, et quiconque en fait la demande peut l'obtenir. Un problème se poserait cependant au cas où l'organisme destinataire d'un rapport n'en ferait aucun usage : cela signifierait-il que la Cour doit s'interdire de révoquer le sujet ? Et si oui, dans quels délais après la remise du rapport ? Il faudrait établir des règles définitives en la matière, applicables aux relations de la Cour avec les deux commissions.

Le président Jean-Michel Dubernard a précisé qu'il avait envoyé une lettre au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale demandant communication d'une copie du rapport.

M. Jean-Marie Le Guen a observé qu'un durcissement juridique des conditions d'attribution des exonérations avait été envisagé, avec un dispositif de remboursement. La Cour a-t-elle étudié cet aspect particulier ?

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a répondu que tel n'était pas le cas, mais que la Cour continuait à travailler sur la question, dans la perspective d'autres rendez-vous, tel le rapport public général.

S'agissant du programme d'investigation de la Cour, les travaux de la sixième chambre relatifs à la gestion des risques sociaux seront centrés sur l'hôpital, en collaboration avec les chambres régionales des comptes, les problèmes complexes de répartition des compétences entre la Cour et les chambres régionales ayant pu être surmontés. Les quatre prochains rapports seront principalement centrés sur l'hôpital.

M. Michel Braunstein, rapporteur général, a apporté les précisions suivantes :

– La sixième chambre traitera notamment dans les prochaines années de l'organisation des soins à l'hôpital, prenant à bras-le-corps la question de la productivité chère au président de la commission. Les éléments qui figurent dans le présent rapport, et qui viennent principalement de la DREES et de la mission d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH), montrent que des esquisses de solutions ont pu être apportées là où les personnels se sont saisis du problème ;

– S'agissant de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le danger principal est surtout que l'assurance maladie soit davantage mise à contribution, puisque c'est elle, *in fine*, qui paie ;

– La convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'assurance maladie a été signée dans le courant de l'été. Il est donc encore trop tôt pour l'évaluer, mais il semble qu'elle tienne compte d'une des recommandations faites par le rapport 2005 de la Cour relative à la gestion des effectifs, puisque les départs à la retraite ne seront compensés qu'à 60 %. On verra ce qu'il en sera dans trois ans.

M. Jean-Marie Rolland, rapporteur pour l'assurance maladie, est intervenu sur les points suivants :

– Il faut approfondir la question de l'aide à la souscription d'assurance complémentaire santé ;

– Concernant la T2A, la Cour a précisé les conditions qui lui semblaient nécessaires pour que soit réalisée la convergence intersectorielle. La MECSS, pour sa part, a dit qu'elle souhaitait mener celle-ci à bien dans les délais prévus, sous réserve de la résorption des écarts résiduels et de la convergence des tarifs. La divergence principale n'est-elle pas, en fin de compte, celle qui oppose les optimistes aux pessimistes ? La Cour peut-elle préciser, par ailleurs, ce qu'elle entend lorsqu'elle parle de clarifier les compétences de l'agence technique pour l'informatisation hospitalière (ATIH) ?

– Enfin, plutôt que de supprimer la rétrocession des médicaments, ne vaudrait-il pas mieux agir sur les marges bénéficiaires relatives à ces médicaments ?

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a posé les questions suivantes :

– En quoi la suppression du FSV résoudrait-elle le problème financier du régime général ? Elle reporterait le déficit sur les caisses et le budget de l'Etat, lesquels sont déjà en fort déficit. Certes, le système actuel n'est pas conforme au droit et sa suppression simplifierait les circuits financiers, mais l'existence du FSV permet d'avoir un début de comptabilité analytique des charges de retraite et de

faire ressortir la responsabilité du Parlement et du Gouvernement pour le financement de certaines prestations.

– Concernant les régimes spéciaux de retraite, la Cour préconise-t-elle l'intégration des retraites des agents de la SNCF au régime général, plutôt qu'un adossement qui maintiendrait les règles spécifiques, comme cela a été fait pour la RATP et les industries électriques et gazières (IEG) ? Recommande-t-elle un système comparable à celui appliqué à France Télécom, maintenant les droits acquis pour les fonctionnaires en place, mais alignant les futurs employés sur le droit commun des retraites ? À quelle échéance le risque que fait peser sur les comptes et les coûts de production de la RATP et des IEG le maintien des règles de constitution et de liquidation des droits à pension deviendra-t-il substantiel ?

– La Cour a-t-elle étudié, enfin, la situation de la Poste et de ses fonctionnaires ? Celle-ci peut-elle être traitée sans que soit abordée la question du financement des pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ? En effet, lorsque le fonctionnaire cotise pour un euro pour sa pension, l'Etat cotise pour six euros...

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a précisé que la Cour s'était contentée de signaler les problèmes posés par les régimes spéciaux, tant du point de vue de l'équité que de celui du financement. Quant à savoir si son traitement doit être ou non précédé d'une large ou étroite concertation, s'il doit être progressif ou brutal, immédiat ou différé, s'il convient de maintenir, dans quelles proportions et avec quels effets de seuil, les droits acquis des personnels en place, ce sont des choix politiques, à propos desquels la Cour n'a pas à exprimer de préférence – mais dont elle se réserve d'étudier les conséquences quelques années après qu'ils auront été faits...

M. Michel Cretin, président de la sixième chambre, a estimé qu'il n'y avait pas de divergence de fond, sur la T2A, entre la MECSS et la Cour des comptes : celle-ci dit simplement qu'à vouloir aller trop vite en besogne, on risquerait un échec lourd de conséquences pour tout le monde. Tant que les honoraires des médecins ne seront pas intégrés aux tarifs, la convergence intersectorielle n'aura pas grand sens. Celle-ci est indispensable, mais fixer des échéances irréalistes, comme 50 % de convergence en 2008, serait contre-productif.

L'Agence technique et d'information sur l'hospitalisation (ATIH) doit être, aux yeux de la Cour, recentrée sur son rôle technique et être dotée de moyens accrus afin de pouvoir mener ses travaux dans de bons délais. Leur qualité technique n'est pas en cause, bien au contraire : lorsque la Cour a voulu réaliser l'échelle nationale des coûts commune aux deux secteurs de l'hospitalisation, c'est à elle qu'elle a recouru après avoir constaté que le résultat du travail confié à un cabinet privé ne la satisfaisait pas.

La rétrocession des médicaments a longtemps fonctionné en marge de la légalité : il a fallu attendre douze ans, c'est-à-dire le décret de 2004, pour qu'elle reçoive une base juridique. Et encore constate-t-on aujourd'hui que beaucoup de rétrocessions continuent de se faire hors liste. Le système, en outre, est inflationniste, puisque les hôpitaux conservent une petite marge au passage, et que les médicaments sont remboursés à 100 % par l'assurance maladie. Rien, enfin, du point de vue médical, ne justifie cette pratique, qui n'existe d'ailleurs qu'en France : s'il s'agit de médicaments disponibles en pharmacie, il n'y a pas de raison qu'ils suivent un circuit particulier et s'ils doivent être réservés aux pharmacies hospitalières, ils n'ont pas lieu d'être rétrocédés.

M. Michel Braunstein, rapporteur général, a souligné que la suppression du FSV permettrait d'afficher le vrai déficit de la branche vieillesse, à défaut de le réduire. Dans l'hypothèse où l'équilibre serait atteint en 2009, il resterait encore, dans les années suivantes, à financer les 8 milliards d'euros de déficit cumulé à cette date et qui génèrent des frais financiers considérables.

La Cour ne préconise nullement l'intégration au régime général des trois régimes spéciaux mentionnés dans son rapport. Contrairement à l'adossment, la solution qui avait été retenue pour France Télécom ne peut trouver à s'appliquer aux entreprises en question, puisque celles-ci n'emploient pas de fonctionnaires. Quant au cas de la Poste, la Cour ne l'a pas encore étudié ; elle le fera.

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a considéré que le régime de la Poste, n'étant ni un régime spécial ni un régime particulier, pouvait être qualifié d'« original »...

M. Jean-Luc Prével a rappelé que le retour à l'équilibre avait été annoncé pour 2007 ; or, on en est loin. Quels facteurs peuvent expliquer le retard pris ? Sans doute, s'agissant de la vieillesse, l'un d'eux est la sous-estimation – volontaire ? – de l'impact des départs anticipés des salariés ayant commencé à travailler très jeunes... A quelle échéance peut-on espérer le retour effectif à l'équilibre ?

Quant au régime agricole, il est largement déficitaire depuis la transformation du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en FFIPSA et la suppression de la subvention d'équilibre. Quel est son avenir ? Faut-il vraiment le supprimer ? Et, si oui, qui assurera la compensation démographique ? Le régime général ? L'Etat ?

La réforme de 2003 était censément fondée sur l'équité, mais elle a laissé de côté les régimes spéciaux. L'UDF avait proposé, à l'époque, de les mettre en extinction. La Cour envisage-t-elle leur disparition à terme ? Que pense-t-elle du principe d'un adossment assorti du versement de soultes ? S'agissant de ces soultes, est-il juste de faire payer l'assuré du régime général ou le consommateur ?

Un récent rapport de la Cour des comptes évoque également les statuts des personnels hospitaliers. Comment aller, compte tenu de leur multiplicité, vers la simplification ?

Enfin, puisqu'il semble que le rapport adressé par la Cour à la commission des finances de l'Assemblée sur les exonérations de charges en faveur des bas salaires est accessible, est-il possible de savoir quelle part de ces exonérations n'est pas compensée par l'Etat ?

Soulignant le caractère synthétique des travaux de la Cour, **M. Jean-Marie Le Guen** a jugé préoccupante la situation que présente le rapport de la Cour. Sur la période 2002-2009, si les prévisions sont justes, le besoin de financement cumulé devrait atteindre en 2009 quelque 44 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter les 35 milliards d'euros de dettes transférées à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) par la loi de 2004, soit un total de près de 80 milliards d'euros pour la législature. Ce rappel est utile à la veille des échéances du printemps 2007, et les parlementaires sauront relayer auprès de l'opinion publique le message contenu dans le rapport de la Cour.

La recommandation de supprimer le FSV et le FFIPSA peut se comprendre, car ces fonds servent surtout à masquer la situation comptable et l'absence de choix politique sur le sujet. La question du financement reste entière et, à défaut de la résoudre dès cette année, il faudra décider, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, à qui il incombe de payer ces dettes.

S'agissant de la T2A, la position de la Cour est plus raisonnable que celle que la majorité a exprimée au travers du rapport de la MECSS. Il y a un vrai dérapage de la problématique de la tarification à l'activité. Vu les difficultés techniques relevées par la Cour, pousser les feux serait prendre le risque d'un dérapage très coûteux pour les finances publiques, sans compter les raisons de fond qui s'opposent à la convergence tarifaire entre le public et le privé. Le travail que va engager la Cour sur l'hôpital public sera très utile et éclairant, non seulement sur la question des moyens, mais aussi sur celle des résultats, car les marges de progression sont importantes.

Il y a longtemps que la Cour pose la question de la légitimité de la gestion de l'assurance maladie obligatoire par les sections locales des organismes mutualistes et qu'elle souligne les bienfaits d'une recentralisation sur le régime général. Cette question est dépassée.

On peut certes rêver et imaginer que les sections locales se voient demander autant d'efforts de productivité que ceux demandés au régime général dans la liquidation des dossiers de soins. Un rapport de la MECSS sur ce sujet, n'a malheureusement pas assez insisté sur la nécessaire amélioration de la gestion informatique du régime général. Cependant, une partie des gains réalisés en termes de dépenses de personnel devra inévitablement être redéployée au plus près des populations couvertes, vers les fonctions d'accueil, de conseil et d'écoute des assurés.

M. Bernard Debré a posé les questions suivantes :

– La Cour a-t-elle évalué l'état d'avancement du dossier médical personnel (DMP), présenté il y a deux ans comme facteur d'économies substantielles et dont la mise en place se révèle plus compliquée que prévue ? Les économies seront-elles au rendez-vous ? Quel rôle a joué le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV) ?

– La Cour s'est-elle penchée sur la question de savoir si l'institution du médecin traitant a bien eu pour effet de réduire le nomadisme médical, ainsi qu'on peut en avoir, intuitivement, l'impression ?

– S'agissant du prix des médicaments et des médicaments génériques, les laboratoires, les médecins généralistes et, surtout, les hôpitaux ont-ils joué le jeu ? Les laboratoires ont-ils aligné les prix de leurs médicaments sur ceux des génériques ? Ont-ils lancé des *me too*, produits identiques mais plus chers ?

– La Cour paraît dubitative quant au bien-fondé des missions d'intérêt général et des aides à la contractualisation (MIGAC), mais n'est-il pas légitime de permettre aux hôpitaux publics et particulièrement aux centres hospitaliers universitaires (CHU) de jouer le rôle qui leur est propre, en matière d'accueil des populations défavorisées, d'enseignement et de recherche ? *Quid*, par ailleurs, de l'application de la T2A en psychiatrie, qui paraît extrêmement difficile, voire impossible ?

– Enfin, la Cour s'est-elle penchée sur l'utilité de certains hôpitaux de proximité, dont les plateaux techniques sont obsolètes et les équipes insuffisamment nombreuses, offrant aux patients l'illusion dangereuse qu'ils peuvent avoir accès à n'importe quel type de soins en bas de chez eux ?

M. Jean Le Garrec a estimé que, sur les retraites, la Cour confirme le diagnostic et le rapport d'étape du Conseil d'orientation des retraites (COR). Même en retenant des hypothèses de croissance et d'emploi très optimistes, et en laissant de côté le fait que le Fonds de réserve des retraites (FRR) ne soit plus abondé, le déficit potentiel en 2020 reste considérable. Il s'agit, il faut insister, d'un diagnostic partagé, dont tous les professionnels et les représentants des partenaires sociaux sont parfaitement conscients, y compris s'agissant des régimes spéciaux. Aucun ne peut éluder ces problèmes et tous sont attentifs au constat et aux propositions de la Cour.

Un calendrier avait été défini, qu'il convient de respecter. Le gouvernement issu des élections de 2007, quel qu'il soit, devra ouvrir des négociations avant le 1^{er} janvier 2008 sur l'ensemble des problèmes. L'un d'entre eux est la décote, qui aggrave terriblement les inégalités, notamment pour les femmes et les salariés ayant des carrières discontinues. Lancer un brûlot sur les régimes spéciaux sans prendre en compte l'ensemble des données serait extrêmement dangereux et ne pas contribuer à la recherche de solutions.

M. Gérard Bapt s'est interrogé sur le décalage record de plus de 5 milliards d'euros qui existe, s'agissant des déficits 2005, entre les chiffres de la Commission des comptes de la sécurité sociale et ceux de l'ACOSS.

M. Gérard Bapt a relevé qu'il a lui-même constaté, en tant que rapporteur spécial et chargé d'une mission d'information sur l'application du Plan Cancer, l'emballlement des dépenses liées aux médicaments rétrocedés, mais il s'agit davantage d'une question de maîtrise médicalisée que d'un problème budgétaire. Ces dépenses, bien que ne figurant pas aux budgets des établissements, sont incluses dans l'ONDAM hospitalier. Elles sont sans doute compensées par des économies à l'extérieur.

S'agissant enfin de la T2A, la majorité de l'Assemblée serait bien inspirée de tenir compte, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, de l'alarme lancée devant la MECSS et qu'elle réitère dans son rapport.

M. Paul-Henri Cugnenc a rappelé que le principe même de la T2A suppose la possibilité d'une convergence. Jusqu'à présent, tout le monde semblait d'accord là-dessus, mais il apparaît depuis peu que derrière cet affichage les positions sont en fait divergentes, voire antinomiques. Il y a, d'un côté, ceux qui veulent profiter de la dynamique enclenchée pour affiner les indicateurs et progresser le plus vite possible, et de l'autre ceux qui, dans leur for intérieur ou plus ouvertement comme M. Jean-Marie Le Guen, cherchent à freiner des quatre fers, sous prétexte que l'entreprise serait trop difficile. Lorsque la majorité s'est mobilisée pour voter, l'an dernier, un amendement affirmant que la convergence tarifaire serait réalisée à 50 % dès 2008, c'était non seulement en espérant que ce résultat sera atteint, mais c'était aussi pour afficher une volonté, créer une dynamique et demander quelques précisions. Sans doute, l'objectif de 2008 sera difficile à tenir pour des raisons de bon sens. Cependant, il faut veiller à ce que le rapport de la Cour des comptes ne donne pas le signal d'un recul en apportant de l'eau au moulin de ceux qui ne veulent pas de la convergence. Un retard d'un ou deux ans est admissible, non un report à 2050 !

M. Pierre Morange a félicité les membres de la Cour des comptes et son premier président pour l'excellence du rapport présenté, et les a remerciés, au nom de la MECSS dont il est, avec Mme Paulette Guinchard qui a succédé à M. Jean-Marie Le Guen, le coprésident, pour la fructueuse collaboration des magistrats de la Cour aux travaux de cette instance. Grâce à cette coopération, les travaux de la MECSS, d'une grande qualité, ont trouvé une application concrète.

Sur les différents sujets abordés par la MECSS depuis sa création, plusieurs préconisations importantes ont pu être suivies d'effet. C'est ainsi que les progrès accomplis dans la télétransmission des feuilles de soins vont permettre, conformément aux recommandations du rapport de la MECSS sur les coûts de gestion des caisses, de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux. S'agissant du financement des établissements médico-sociaux, bon nombre de suggestions concrètes visant à gérer le mieux possible l'argent public tout en réduisant le « reste à charge » des patients et de leurs familles ont été reprises par le gouvernement. Sur la T2A, enfin, la MECSS a fait, sans revenir sur l'agenda de convergence, un certain nombre de recommandations allant au-delà de la tarification proprement dite, portant par exemple sur la productivité des hôpitaux – des expériences de terrain, comme celle réalisée à l'hôpital Beaujon, ont montré qu'il était possible, en quelques mois, de réduire d'un tiers le temps d'attente, sans personnel supplémentaire. D'ailleurs, comment s'articuleront en la matière l'action de la Cour et celle des chambres régionales des comptes ?

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes**, a apporté les précisions suivantes :

– Le montant des exonérations non compensées sera communiqué à M. Jean-Luc Prél. Pour répondre à sa question sur les prévisions, les erreurs de prévision existent bien et prendre le risque de

cachez délibérément des données est trop grand. À la question de savoir quand les déficits seront résorbés, il en est des plans de redressement financier comme des cures d'amaigrissement : le plus difficile n'est pas de perdre des kilos, mais de ne pas les reprendre en retombant, après deux ans de vertu, dans les errements passés, car les mêmes causes produisent les mêmes effets.

– Le principe des MIGAC n'est pas en cause, mais certaines modalités de son application ne semblaient pas conformes à l'esprit qui a présidé à leur définition. S'agissant de la convergence intersectorielle, la crainte de M. Paul-Henri Cugnenc est compréhensible, mais forcer l'allure serait la façon la plus sûre de tuer la T2A elle-même. La prudence doit aller de pair avec la détermination, afin de progresser vers un objectif qui fait l'unanimité.

– S'agissant du FSV et du FFIPSA, on peut attendre d'une évolution comptable qu'elle permette enfin de clarifier le sujet. Il est aujourd'hui possible, en effet, de dissimuler des déficits considérables en toute constitutionnalité. Cependant, l'an prochain, la Cour devra apprécier le bilan de l'Etat. Si les déficits de ces fonds ne sont pas provisionnés à due concurrence, cela signifiera peut-être que l'Etat s'en lave les mains ; si l'Etat déclare ne pas s'en laver les mains, il devra en tirer les conséquences et l'inscrire alors en provision.

– L'adossement ne signifie pas que le régime général prend en charge les cotisations des régimes spéciaux de la RATP, de la SNCF et des IEG. La vertu de cette technique est de permettre d'identifier, sans contestation possible, les dépenses spécifiques. Pour financer ces dépenses spécifiques, s'il s'agissait de faire payer non seulement le contribuable et l'usager, mais aussi l'assuré du régime général, ce ne serait pas admissible sur le plan de l'équité.

– Que M. Jean-Marie Le Guen soit rassuré : la Cour a pris note de sa volonté de généraliser les gains de productivité. Il faut souhaiter cependant que l'existence des sections locales des organismes mutualistes ne handicape pas leur recherche.

M. Michel Cretin, président de la sixième chambre, a souligné que la Cour ne préconise en aucun cas la suppression de la compensation démographique au bénéfice du régime agricole. Le FFIPSA est alimenté par des ressources fiscales et par une subvention de l'Etat ; si ces fonds allaient directement à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), cela ne changerait rien. Ce que la Cour souhaite, c'est que l'on simplifie et clarifie les circuits, au lieu de cantonner les déficits dans des petites boîtes où ils demeurent invisibles. Elle doit au demeurant adresser à la commission des affaires sociales du Sénat, au début de 2007, un rapport particulier sur le régime agricole.

Les statuts des personnels hospitaliers, notamment médicaux, sont trop nombreux. Il n'appartient pas à la Cour de dire comment les simplifier, mais la voie de la négociation s'impose à l'évidence. Il subsiste, étrangement, beaucoup d'inconnues en matière de rémunération et de temps de travail de ces personnels : le sujet est naturellement complexe, mais il arrive assez fréquemment que les tableaux de service ne soient pas remplis, ou que les consultations privées soient réglées de la main à la main sans passer par l'agent comptable de l'hôpital... Ces lacunes renvoient à la question du gouvernement de l'hôpital.

Le coût global des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires est de 20 milliards d'euros environ. La part non remboursée par l'Etat peut être calculée, et sera communiquée aux membres de la commission.

La part des prescriptions de génériques progresse, certes moins vite qu'il serait souhaitable, mais l'augmentation des dépenses de médicaments s'est ralentie en 2005, et semble même accuser une légère baisse sur les premiers mois de 2006. C'est un effort de longue haleine, auquel la CNAMTS contribue notamment en adressant aux praticiens ses propres visiteurs médicaux pour contrer l'influence de ceux dépêchés par les laboratoires, et en écrivant à ceux qui prescrivent nettement plus que la moyenne. Les résultats devraient être encore plus visibles en 2006.

Le principe même des MIGAC ne souffre aucune objection : tout ne peut être tarifé, en particulier les activités d'enseignement et de recherche. En revanche, d'autres activités, comme les urgences, pourraient légitimement l'être. De plus, la partie « AC », c'est-à-dire l'« aide à la contractualisation », apparaît quelque peu obscure, et détournée de son objet : il s'agit en fait, dans une large mesure, de compenser l'application trop brutale de la T2A. L'enjeu n'est pas mince, car plus la part des MIGAC dans les budgets hospitaliers est importante, plus celle de la tarification est réduite.

Enfin, l'écart entre les chiffres de l'ACOSS et ceux de la Commission des comptes de la sécurité sociale correspond, *grosso modo*, à la différence entre la trésorerie et les comptes. Les dépenses effectuées au cours de l'année ont bien dépassé les recettes de 16 milliards d'euros, mais en fin d'année une partie de ce montant a été transféré à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et ne figure donc plus dans le déficit comptable, qui est de 11,6 milliards. Les deux chiffres sont exacts l'un et l'autre, mais recouvrent deux notions différentes.

M. Michel Braunstein, rapporteur général, a indiqué que le dossier médical personnel est encore dans les limbes, et que l'institution du médecin traitant était encore trop récente pour que la Cour en évalue les effets. Elle se penchera bientôt, en revanche, sur la question des petits hôpitaux, car il n'y a pas de raison pour qu'elle se focalise sur les seuls grands établissements.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié les magistrats de la Cour des comptes.

Informations relatives à la Commission

M. Mansour Kamardine et M. René-Paul Victoria ont donné leur démission de membres de la commission des affaires sociales. En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M. Bernard Accoyer et M. Céleste Petit* pour siéger à la commission des affaires sociales (J.O du 06/09/2006).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Informations relatives à la Commission

M. Bernard Accoyer a donné sa démission de membres de la commission des affaires étrangères.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M. René-Paul Victoria* pour siéger à la commission des affaires étrangères (*J.O* du 06/09/2006).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mercredi 6 septembre 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur la situation au Liban.**

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur la situation au Liban.

Le président Guy Teissier a souligné combien les événements au Liban avaient rappelé que la paix était un acquis fragile. Les parlementaires, jusqu'ici réduits au rôle de spectateurs dans cette affaire, aspirent à en devenir davantage acteurs et souhaitent recevoir les explications nécessaires, tant du point de vue militaire que politique. Compte tenu des enjeux et des risques, l'échec n'est pas permis.

Après avoir fait part de sa volonté de continuer à entretenir des relations suivies avec le Parlement, **Mme Michèle Alliot-Marie** a rappelé que notre pays avait un rôle particulier à jouer au Liban, qui connaît actuellement une crise majeure. Du fait notamment de son implication dans la FINUL depuis 1978, la France a très rapidement compris que les événements actuels étaient d'une nature et d'une intensité différentes des crises précédentes. Aussi, deux jours après le début des événements, a-t-elle décidé la mise en place, indépendamment de la FINUL, d'un premier dispositif militaire destiné à rapatrier les ressortissants français, mais également ceux d'autres pays. Une semaine plus tard, les navires français étaient au large de Beyrouth, avant tout le monde, la presse anglo-saxonne allant jusqu'à saluer cette réactivité – une fois n'est pas coutume. Quatre bâtiments de la marine nationale et plusieurs aéronefs, soit près de 1 700 militaires, ont ainsi été déployés. Plus de 14 000 personnes souhaitant quitter le Liban – dont 11 000 Français – ont été évacués par la France et les moyens militaires de l'opération Baliste ont assuré 58 % de ces évacuations. Tous ont manifesté leur reconnaissance pour la façon dont ils ont été accueillis, entourés et accompagnés. Parallèlement ont été assurées des missions d'escorte et de surveillance, des missions logistiques au profit de la FINUL, que la France aura été la seule à avoir ravitaillée durant les combats, et, enfin, des missions humanitaires, en apportant des médicaments et des rations alimentaires, ainsi que des stations d'épuration d'eau ou des groupes électrogènes pour pallier la destruction des équipements libanais. Au total, plus de 2000 tonnes de fret humanitaire et 25 000 rations de combats ont été livrées. Les bâtiments français resteront engagés pour ces missions humanitaires, en tout cas jusqu'à ce que d'autres forces rejoignent la FINUL.

Les moyens aériens ont également été sollicités, qu'il s'agisse des hélicoptères embarqués – deux évacuations sanitaires ont ainsi été effectuées au profit de la FINUL, dans des conditions assez délicates et sans l'autorisation d'Israël – ou des avions gros porteurs utilisés pour évacuer des personnes âgées ou malades.

L'adoption de la résolution 1701 du Conseil a permis la cessation des hostilités. Il s'agit d'un grand succès de la diplomatie française, ce qui peut du reste expliquer les remarques acerbes dans les médias de certains pays qui ont pu en prendre ombrage. Cette résolution prévoit notamment la création d'une zone d'exclusion de toute force armée dans le sud, hormis l'armée libanaise et la FINUL, le retrait de Tshal au sud de la ligne bleue, le déploiement de 15 000 hommes de l'armée libanaise et le renforcement de la FINUL.

La ministre a fait observer qu'à l'heure actuelle, le cessez-le-feu est à peu près respecté. Si des manquements sérieux ont été remarqués au début – une pénétration de chars israéliens notamment –, on ne constate plus que quelques accrocs, sous la forme d'incursions terrestres ou aériennes sans conséquences majeures, mais qui n'en soulignent pas moins la nécessité de rester vigilant.

Le déploiement de l'armée libanaise, un temps suspendu à la suite de l'arrêt du retrait israélien, se poursuit lentement. Il faut non seulement attendre qu'Israël se retire complètement, mais aussi ménager un passage à l'armée libanaise, ce qui suppose de reconstruire les routes et les ponts détruits et d'assainir les zones minées. Pour l'heure, 2 500 militaires libanais sont déployés dans le sud, soit l'équivalent de trois brigades. Deux brigades ont également pris position le long de la frontière syrienne pour empêcher la contrebande, en particulier d'armes. Le mouvement devrait s'accélérer depuis que la France a envoyé quinze ponts Bailey, en cours de déploiement. Deux cents militaires du génie sont venus renforcer la FINUL immédiatement après le cessez-le-feu pour aider à les installer et à reconstruire les voies de circulation. De son côté, le Hezbollah semble confirmer son intention de ne pas perturber le déploiement de l'armée libanaise.

L'ONU a souhaité sensiblement renforcer les moyens de la FINUL, dont les effectifs pourraient passer de 2 500 à 15 000 hommes. Si la France a su immédiatement réagir, elle a aussi posé plusieurs conditions à l'envoi de contingents supplémentaires. Les interventions de l'ONU ne se traduisent pas toujours par une mise en œuvre exacte des résolutions : trop souvent les militaires sont envoyés avec des missions floues, sans disposer des moyens nécessaires pour les remplir ni même assurer leur propre protection. La France en a trop fait l'expérience, en ex-Yougoslavie, en Ituri ou en Côte-d'Ivoire notamment, pour accepter désormais d'envoyer ses hommes dans des missions sans réel contenu et sans assurances sur leur capacité d'action et leur sécurité.

Ces conditions portent d'abord sur la chaîne de commandement pour ne plus retrouver les interférences, les contradictions, voire les discordes qui, en Yougoslavie, avaient opposé le commandement militaire et le représentant civil du Secrétaire général des Nations Unies et fini par paralyser l'action des forces. Il faut une chaîne de commandement simple, sur le terrain et spécifiquement dédiée à cette opération ; or le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU compte une soixantaine d'officiers, qui suivent simultanément les dix-sept opérations onusiennes. La France a donc demandé et obtenu la mise en place d'une cellule spécifique, placée auprès de ce département, pour assurer la conduite des opérations. Encore faudra-t-il s'assurer que l'engagement pris sera intégralement tenu. L'officier général français, adjoint de l'officier général italien placé à la tête de la cellule, sera directeur des opérations.

La ministre a alors souligné que la France exigeait également des consignes explicites afin de savoir dans tous les cas de figure ce que ses forces seraient en droit de faire. Or si les règles d'engagement habituelles de l'ONU reconnaissent la légitime défense, elles proscrivent l'utilisation d'armes létales... Les Libanais, et quelques autres, ne souhaitant pas une force placée sous le chapitre VII, il a été décidé, après avoir envisagé un temps un mandat chapitre « VI bis », voire « VI et demi », inacceptable, de donner aux forces les moyens d'un mandat sous chapitre VII sans pour autant y faire référence.

Il fallait enfin des règles robustes pour que la FINUL puisse se déplacer librement, quitte à passer en force et à répondre à balles réelles ou par d'autres moyens. Les discussions se poursuivent à New York pour couvrir tous les cas de figure possibles ; les diplomates français ont reçu des consignes extrêmement précises afin de rester dans la ligne des assurances demandées.

Les effectifs français seront nombreux – 2 000 hommes s'ajoutant aux 400 militaires du génie déjà présents et aux 1 700 engagés dans l'opération Baliste –, mais il était indispensable de pouvoir compter sur la participation du plus grand nombre possible de pays européens, et, en raison même

de la structure de la société libanaise, non européens et surtout musulmans. Un grand nombre de partenaires de l'Union européenne se sont engagés à participer à la FINUL. Grâce aux efforts déployés par le Président de la République, plusieurs pays maintiendront leurs contingents, y compris l'Inde, contrairement à ce que certaines informations laissaient entendre. Bon nombre de pays musulmans ont proposé un volume considérable de forces.

La ministre a précisé que, dès l'obtention des garanties demandées, le Président de la République avait décidé de l'envoi de deux bataillons. Le premier, fort de 900 hommes, est en cours de mise en place. Un détachement précurseur de 60 hommes a été envoyé au Liban dès le 2 septembre. Ce bataillon est composé de deux compagnies d'infanterie mécanisée avec véhicules de transport de troupes, d'un escadron de 13 chars Leclerc, d'un groupement d'artillerie avec quatre canons de 155 mm, accompagnés d'un radar de trajectographie COBRA et d'une section antiaérienne dotée de missile sol-air à très courte portée Mistral. Les chars Leclerc embarquent aujourd'hui même. Ces équipements arriveront à Beyrouth les 10 et 12 septembre et les personnels entre le 11 et le 14. Ils y resteront le temps de repeindre leurs véhicules en blanc, comme le veut la règle. La zone dans laquelle le premier bataillon sera déployé n'est pas encore établie. L'organisation, la date et les modalités de mise en place du deuxième bataillon dépendront de la répartition des missions au sein de la FINUL, afin de permettre la meilleure adéquation entre les missions et les qualifications.

Le président Guy Teissier a exprimé ses craintes, probablement partagées, quant au rôle et à la faiblesse des combattants de l'ONU. La valeur militaire de certains contingents de casques bleus engagés tant au Congo qu'en Haïti ou au Darfour est parfois plus que discutable, au point que l'on peut se demander si certains pays n'y envoient pas des troupes dans le seul but d'améliorer la situation matérielle de leurs soldats. On ne peut qu'approuver les conditions posées par le Président de la République à l'engagement de la France – une chaîne de commandement raccourcie, des règles robustes tranchant avec les visions humiliantes de colonnes de chars en ex-Yougoslavie bloquées par un partisan dépenaillé et piètrement armé, ou de ces jeunes soldats menottés sur des ponts. Encore faut-il espérer qu'elles seront appliquées et surtout connaître l'état d'esprit d'autres contingents, dont l'ensemble apparaît très hétéroclite, face à une mission plus énergique que par le passé. On sait que les Indiens envisageaient bel et bien de quitter le théâtre d'opération en apprenant qu'ils pourraient avoir à ouvrir le feu. Ils se sont heureusement ravisés, mais qu'en est-il d'autres pays ?

Il a par ailleurs jugé préoccupante la disparité des positions des vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne à propos de la crise libanaise. Ne marque-t-elle pas les limites de l'Europe de la défense, tant qu'une véritable stratégie commune en la matière n'aura pas été explicitement formulée ? Chaque pays en reste à définir sa propre stratégie, sans harmonisation ni chef d'orchestre.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé qu'il valait évidemment mieux avoir affaire à des pays apportant des contingents correctement armés et en nombre suffisant plutôt qu'à un patchwork d'unités minuscules, et souligné l'importance de la contribution de l'Italie, de l'Espagne, de l'Allemagne, une fois réglée la question de l'autorisation parlementaire d'envoi de ses forces, de la Belgique ou de la Suède. Ces pays sont attentifs aux risques de cette mission et aux conditions dans lesquelles leurs hommes seront déployés. Tous se sont ralliés aux conditions posées par la France et ont exigé des garanties.

Pour ce qui est des autres États, dont les unités seront du reste sous commandement italien ou français, non seulement on ne peut leur reprocher un manque d'expérience militaire réelle, mais ils ont apporté des contingents assez cohérents : ainsi le Bangladesh enverra, si Israël l'accepte, deux bataillons mécanisés, soit 1 600 hommes, l'Indonésie un bataillon mécanisé, soit 900 hommes, la Malaisie un bataillon mécanisé de 1 000 hommes et le Népal un bataillon mécanisé de 850 hommes. Ils ne peuvent se prévaloir de l'expérience des armées européennes, mais il ne s'agit pas pour autant de petits groupes de cinquante ou cent hommes, incapables de travailler ensemble. Il sera possible de leur attri-

buer des missions proportionnées à leurs capacités. La structure même de la force ainsi déployée offrira des garanties supplémentaires.

La ministre a par ailleurs estimé proches les positions des différents pays européens, hormis celle du Royaume-Uni qui a suivi les Etats-Unis, qui eux-mêmes suivaient Israël, qui refusait le cessez-le-feu. Le problème, connu, n'est pas tant celui des limites de l'Europe de la défense que celui des limites de l'Europe des affaires étrangères. Du côté des militaires, l'harmonisation et le travail en commun des forces ne pose aucun problème. La construction de l'Europe de la défense précède largement celle des affaires étrangères. Cela dit, par comparaison avec l'éclatement des positions constaté au début des crises yougoslaves, force est de reconnaître que l'Europe fait preuve aujourd'hui d'une réelle unité sur nombre de théâtres extérieurs et l'opération actuellement menée fait l'unanimité. Peut-être, à partir de la nécessité désormais ressentie de telles opérations, sera-t-il possible de montrer aux pays européens qu'ils ont des intérêts communs, parfois distincts de ceux de certains de leurs alliés, et du coup leur faire admettre la nécessité d'une politique des affaires étrangères commune.

Le président Guy Teissier s'est toutefois demandé si le bataillon suédois, ou plus exactement nordique, entrera dans cette logique et acceptera d'ouvrir le feu si besoin est.

Mme Michèle Alliot-Marie a assuré que la position des Suédois avait beaucoup évolué ces derniers temps et que son homologue approuvait totalement la nécessité de confier un mandat robuste aux forces engagées.

M. Jean-Michel Boucheron a souhaité savoir si la FINUL utiliserait vraiment la force pour s'opposer à une intervention israélienne.

Il a ensuite observé que pour trois des principaux théâtres d'opérations extérieures, l'Afghanistan, la Côte-d'Ivoire et le Liban, où sont mobilisés plusieurs milliers de soldats français, personne ne saurait affirmer que la situation politique sera réglée dans les cinq années à venir, alors qu'au Kosovo le processus politique paraît assez solide et aller dans le bon sens. Se pose dès lors la question de la durée de la présence de nos soldats dans les trois zones en question, et du coup celles des effectifs nécessaires, de l'usure des matériels et des surcoûts budgétaires. Tôt ou tard il faudra mettre au point une grille de hiérarchisation des opérations extérieures, afin de déterminer où les forces françaises doivent absolument aller et où il faut se résoudre à ne pas intervenir. Quel est l'état des réflexions sur ce sujet, à l'évidence indispensables ?

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que, si un belligérant intervenait, la FINUL, en soutien de l'armée libanaise, était autorisée à ouvrir le feu. C'est précisément le but de cette force dissuasive, assortie d'un mandat robuste, et chacun doit le savoir. Certes, il y aura des tentations et tous les cas de figure doivent être envisagés, à commencer par les violations de l'espace aérien, encore non traitées. Si l'ONUCI avait eu le droit de tirer en Côte-d'Ivoire, les avions du Président Gbagbo ne seraient pas venus bombarder Bouaké ou auraient été abattus, et neuf familles françaises auraient encore leur garçon. Il n'est pas question de répéter cette expérience.

La ministre a estimé que les trois opérations citées correspondaient à des situations très différentes. Le mandat des forces stationnées en Côte-d'Ivoire a un terme : l'élection présidentielle. Le problème vient du fait que l'ONU n'a pas été en mesure de l'organiser à la date prévue, le président Gbagbo faisant tout pour qu'elle se déroule sur la base des anciennes listes électorales. Tant que l'ONU n'aura pas pris de sanction, cette situation, et du coup l'incertitude et les violences, perdureront. Pour ce qui est du Liban, la résolution est valable un an. En Afghanistan, la France agit dans le cadre d'une triple mission : une première mission de lutte contre le terrorisme, déclenchée immédiatement après le 11 septembre 2001, dans laquelle sont impliquées les forces spéciales, lesquelles ont connu des pertes sensibles au cours des derniers mois. Une opération d'envergure lancée très récem-

ment dans le Sud a permis d'éliminer 200 talibans. Une fois qu'elle sera achevée, il conviendra de s'interroger sur la nécessité de maintenir la participation française à son niveau actuel. Vient ensuite l'intervention dans le cadre de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), dont la France assume le commandement de la zone de Kaboul jusqu'à mars prochain. Après cette date, la participation française devrait sensiblement diminuer. Vient enfin la mission de formation de l'armée afghane qui, si elle mobilise moins d'hommes, est particulièrement appréciée par le gouvernement afghan.

Sans doute la France pourrait-elle, en plus du Liban, assurer une ou deux petites missions en cas de besoin urgent, mais pas davantage, sous peine de devoir réduire les contingents affectés ailleurs. Plus de 14 000 hommes sont mobilisés en opérations extérieures (OPEX), hors forces prépositionnées, et leur relève est assurée, chose impossible avant la professionnalisation. La France est un des rares pays au monde à pouvoir assumer une telle présence internationale au service de la paix dans le monde. Il reste que de nombreuses crises ne sont pas résolues et ne font pas l'objet d'interventions. Il ne peut sur ce sujet y avoir de rivalité entre l'OTAN et l'Union européenne, mais seulement une complémentarité, pour une bonne et simple raison : il y a trop de conflits à régler dans le monde et ceux qui s'amorcent témoignent d'une réelle incapacité mondiale à les traiter, avec des conséquences qui seront tout à la fois locales – génocides, massacres – et mondiales – approvisionnement en matières premières ou énergétiques, afflux d'immigrants illégaux vers des zones de stabilité et de paix à terme de moins en moins nombreuses. Dès lors, il est totalement irresponsable pour certains pays européens de laisser leurs budgets de défense en dessous de 1 %. Il serait tout aussi irresponsable pour la France de ne pas maintenir l'effort engagé depuis quatre ans dans les années à venir.

M. René Galy-Dejean a souligné que le Président de la République était à l'origine de la notion d'opérations exceptionnelles, s'ajoutant aux financements eux-mêmes exceptionnels des OPEX. Il a demandé si cette notion s'était déjà appliquée aux OPEX et si l'intervention au Liban, dont tout laisse à penser qu'elle sera coûteuse, pouvait prétendre à cette qualification. Quel en sera le coût final et le mode de financement ?

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que, grâce au soutien des parlementaires, le financement des OPEX avait été progressivement pris en compte en loi de finances initiale, afin de ne pas obérer les investissements comme c'était le cas auparavant. Une ligne budgétaire spécifique permet d'ores et déjà un financement conséquent, repoussant d'autant le recours à un décret d'avance. C'est dans ce cadre que se déroulera l'intervention au Liban, qui devrait coûter environ 120 millions d'euros, soit 50 millions pour l'opération Baliste et 70 millions d'euros pour l'engagement dans le cadre de la FINUL, pour lequel les règles de l'ONU laissent espérer un remboursement très partiel, de l'ordre de 10 à 20 millions d'euros.

La France s'est retrouvée la première sur les lieux, les Allemands étant contraints d'attendre l'autorisation de leur Parlement. Cette contrainte fait que non seulement leurs forces n'arrivent jamais les premières, mais aussi qu'elles sont soumises à des restrictions d'emploi très strictes avec des conséquences sur l'activité opérationnelle.

M. Jean-Claude Viollet, reconnaissant la nécessité de préciser les règles d'engagement des forces françaises, s'est inquiété de l'attitude du Hezbollah. Celle de la Syrie et de l'Iran dans cette affaire étant également loin d'être neutre, et de surcroît dictée par des considérations diverses : dossier nucléaire, d'une part, enquête sur la mort de Rafik Hariri, d'autre part. Le désarmement du Hezbollah, source de troubles potentiels, n'est pas du ressort de la FINUL. Or, les incertitudes sont grandes quant à la volonté réelle du côté libanais d'assurer le désarmement de cette milice. Quel sera le comportement de la FINUL face à un Hezbollah non désarmé, autrement dit face à une résolution non appliquée ? Et comment empêcher son réarmement une fois le blocus levé ? La France pourrait participer au contrôle des eaux territoriales en cas de levée de l'embargo. Le rôle des forces engagées dans Baliste, pas forcément adaptées à une opération de ce genre, pourrait, sans doute, être redéfini.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que l'attitude de l'Iran et de la Syrie dans cette affaire était dictée par des considérations autrement plus larges que les seuls problèmes du nucléaire ou de l'enquête sur l'assassinat de Rafik Hariri. Le désarmement du Hezbollah est un problème de souveraineté intérieure du Liban et la FINUL n'a en aucun cas à y participer. On ne peut parler d'un État souverain lorsqu'une milice détient le monopole de la force armée sur une partie du territoire. C'est tout l'enjeu du déploiement de l'armée libanaise dans le Sud, d'où elle était absente depuis quarante ans. Lorsque les forces de la FINUL trouvent une cache d'armes du Hezbollah, elles préviennent l'armée libanaise. Au demeurant, celui-ci fait pour l'instant preuve d'une attitude plutôt responsable vis-à-vis de la FINUL, pour des raisons d'abord liées aux prochaines élections.

Les Israéliens ont indiqué qu'ils ne lèveraient le blocus que lorsqu'une force internationale sera capable d'assurer la surveillance du trafic maritime. Conscient de la nécessité de le lever le plus rapidement possible, ne serait-ce que pour permettre au Liban de se reconstruire, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à l'Italie et la France de s'en charger, en attendant le déploiement des Allemands. Une des frégates de la marine nationale déjà sur place est apte à cette tâche. Le blocus devrait ainsi être levé assez rapidement.

M. Yves Fromion a estimé que l'on ne pouvait écarter le risque d'un possible débordement et l'hypothèse d'une confrontation entre Français et Israéliens. A-t-on bien pesé l'importance de ce renversement historique des relations entre les deux pays et les réactions d'une certaine partie de l'opinion ?

Mme Michèle Alliot-Marie a répondu que le risque d'une attaque israélienne face à une force aussi dissuasive était bien improbable. D'où la nécessité d'une force conséquente, lourdement armée, pourvue d'un mandat robuste et autorisée à ouvrir le feu en cas de besoin, que l'on hésitera à provoquer.

M. Hugues Martin s'est enquis de la composition de l'armée libanaise, de son équipement, de sa fiabilité et de sa mission.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que l'armée libanaise, forte de près de 70 000 hommes, restait très largement sous-équipée et insuffisamment formée. Sa composition de surcroît est très hétéroclite, dans la mesure où bon nombre de ses cadres sont chrétiens ou sunnites et les hommes de troupes majoritairement chiïtes ; ce qui conduit à ne déployer dans le Sud que la partie « contrôlée » de l'armée et explique pour partie la lenteur de cette mise en place. Dès février, des contacts avaient été pris avec le ministre libanais de la défense, conscient de la faiblesse de ses forces et soucieux de renouer des liens historiques entre les deux armées. Plusieurs opérations avaient été envisagées afin de remettre les forces libanaises en état de répondre à leurs missions. Des missions d'audit sur le parc de véhicules de l'avant blindé, d'automitrailleuses légères et d'hélicoptères avaient permis de poser un diagnostic sur ces équipements, dont une bonne partie a été détruite cet été. Il pourrait être possible à certains pays de céder aux Libanais des matériels anciens, auxquels ils sont déjà formés. La question est étudiée par la Belgique, de même que par les Émirats arabes unis et l'Arabie Saoudite. La France a déjà cédé certains équipements, en cours d'acheminement, et proposé des équipements de transmission. Du côté des personnels, une mission de formation des personnels de maintenance avait été lancée avant la crise. Le principe d'une commission mixte destinée à réorganiser l'armée libanaise avait été envisagé : une première réunion devrait avoir lieu en octobre à Beyrouth. Enfin, un accord de coopération était en cours de discussion – interrompue cet été – sur les aspects techniques et l'entraînement de l'armée libanaise. Le fait que tout ce travail ait été commencé avant la crise devrait accélérer les choses.

M. Jean Michel, après avoir observé que la première mission de la France dans cette région du monde lui avait été confiée par la Société des Nations, a regretté que les membres de la commission de la défense soient restés depuis juillet simples spectateurs de cette affaire.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle avait été à la disposition de l'Assemblée nationale à plusieurs reprises en août.

M. Jean Michel l'en a remerciée, en observant toutefois que le Parlement allemand est autrement plus impliqué. L'action de la France pour faire aboutir la résolution 1701 a été déterminante – quand bien même le ministre des affaires étrangères a cru utile de saluer le « rôle stabilisateur » de l'Iran. Il y avait tout lieu d'être fier du succès de cette résolution, jusqu'à ce que la presse anglo-saxonne, sans doute un peu vexée, annonce, sur un ton moqueur, que la France n'enverrait pas plus de 200 soldats. Pourquoi notre pays n'a-t-il pas tenu à prendre la tête de la FINUL et à assumer une fonction qui, historiquement, lui revenait ? Depuis 1967, la France est toujours restée fidèle à une politique d'équilibre dans cette région. Entendait-elle ne pas se mettre en première ligne pour éviter les foudres tant des chiïtes que de forces qui se sont manifestées depuis ? Pourquoi la France n'assurera-t-elle pas le commandement de la FINUL au-delà du début de 2007 ?

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que, dès le surlendemain du vote de la résolution de l'ONU, elle avait elle-même annoncé publiquement, d'une part, l'envoi immédiat de 200 hommes supplémentaires et, d'autre part, que la France était prête à continuer à assumer le commandement de la FINUL élargie, en assortissant sa participation d'une série de conditions. La presse anglo-saxonne s'est alors répandue en commentaires des plus désagréables, au point que la ministre elle-même a rappelé à CNN et plusieurs journaux d'outre-atlantique que les pays anglo-saxons, qui n'ont jamais envoyé pour tout contingent que cinq Irlandais et se sont refusés à mettre un soldat de plus dans la FINUL, étaient mal placés pour critiquer ceux qui en assuraient le commandement et l'avaient immédiatement renforcée – et ravitaillée durant le conflit, ce que n'ont fait ni les Américains ni les Britanniques. Cette mise au point a fait quelque bruit, mais elle s'imposait. Sans doute ces pays étaient-ils un peu vexés de ne pas jouer le premier rôle, et peut-être aussi désireux de faire oublier que leur hostilité à l'arrêt des combats avait retardé le cessez-le-feu et provoqué entre-temps des centaines de victimes.

M. Jean-Yves Hugon a tenu à assurer le ministre de la disponibilité de l'aéroport Marcel-Dassault de Chateauroux-Déols, qui assure d'ores et déjà une liaison bihebdomadaire avec l'Afghanistan et accueille les retours d'opérations extérieures à la satisfaction générale. Ses infrastructures et son savoir-faire restent à la disposition des armées.

Informations relatives à la Commission

M. Éric Woerth a donné sa démission de membres de la commission de la défense. (*J.O* du 07/09/2006).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 13 septembre 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président.*

La commission des Finances a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Denis, Président-directeur général d'OSEO.**

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé quel est le sentiment d'OSEO sur le dispositif relatif aux « gazelles », en passe d'être soumis au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances, quelle est la situation de la France, comparativement aux autres pays européens, en matière de financement des entreprises et de capital-risque et, au moment même où la réflexion sur le *small business act* bat son plein, comment faire avancer la simplification ?

M. Jean-Pierre Denis, Président-directeur général d'OSEO, a indiqué qu'OSEO, né en 2005, est un EPIC procédant du rapprochement entre quatre établissements : la Banque de développement des PME (BDPME), la Société française de garantie des financements des PME (SOFARIS), l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), le Portail PME, qui proposait des études et des services en ligne, géré par un petit groupement d'intérêt économique commun à la BDPME et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). OSEO résulte donc d'un mouvement de simplification.

Son métier consiste à financer les PME, notamment dans les phases les plus risquées de leur existence – création, transmission et innovation –, ainsi qu'au cours de certaines étapes de leur développement international.

OSEO a trois spécialités. Premièrement, il gère l'aide à l'innovation, avec les anciens produits de l'ANVAR, en particulier le régime dit « de l'avance remboursable », qui représente encore 80 % des interventions d'OSEO ANVAR. Deuxièmement, il assure le financement d'opérations d'investissement, à moyen et long terme, avec du crédit-bail immobilier ou matériel et des prêts, ainsi que le financement à court terme du cycle d'exploitation des PME, notamment par la mobilisation de créances. En 2005, OSEO a accompagné les PME pour près de 9 milliards d'euros sur les financements à long terme, et pour plus de 5 milliards d'euros sur les financements à court terme. Troisièmement, la garantie, métier traditionnel d'OSEO SOFARIS, intervient en accompagnement des prêts bancaires pour créer des conditions plus favorables au financement des PME, dans le cadre d'un partage des risques. Début 2006, OSEO a lancé un fonds de garantie innovation dont la vocation principale est de couvrir les investissements immatériels des PME. La garantie concentre plusieurs avantages. Elle produit des effets de levier multiples : en moyenne, un euro d'argent public placé dans OSEO SOFARIS génère un total de 32 euros de financement. Outre cet effet de coefficient multiplicateur, la quotité garantie tourne autour de 30 % des prêts bancaires, les entreprises assurant une part d'autofinancement.

Parallèlement à la création du groupe, plusieurs outils en ligne ont été élaborés en partenariat avec la Caisse des dépôts. OSEO a ainsi fédéré des initiatives locales et nationales existantes pour lancer une bourse de la transmission d'entreprise, dont la vocation est de regrouper les cessions, sur la base, évidemment, du volontariat des responsables cédant ; le profil de l'entreprise est décrit progressivement, de façon à valider l'opération avec le vendeur, ce qui requiert une mécanique informatique très lourde. Dans le même ordre d'idée, OSEO a lancé un espace investisseurs pour aider les entrepri-

ses recherchant des capitaux-risqueurs à se faire connaître ; les investisseurs paient une petite cotisation au club et les entreprises accèdent gratuitement au service.

OSEO mène également une action, en liaison avec le Comité Richelieu, pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics et privés. Pour des raisons tenant à ses engagements internationaux vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la France n'est actuellement pas en mesure d'appliquer un système de parts réservataires, mais il importe que les grands groupes ou les grandes administrations cherchent volontairement à améliorer la part des PME dans leur politique d'achats. Une trentaine de grands comptes sont déjà signataires. OSEO organise chaque semaine une rencontre thématique entre un grand compte public ou privé et quelques dizaines de PME sélectionnées. Une fois les relations commerciales établies, OSEO est mandaté par les grands groupes pour faciliter le référencement de la PME sur un appel d'offres.

OSEO, compagnie financière au sens de la réglementation bancaire, s'efforce de fonctionner comme un groupe intégré. Par-delà la géographie de son capital et ses structures juridiques un peu compliquées, seul compte le mode de fonctionnement quotidien. OSEO est devenue une véritable entreprise, au sens où la plupart des fonctions de pilotage ont été mutualisées, ce qui permet de combiner les différents produits de financement. L'intérêt est en effet de fabriquer une offre « hybride », faisant communiquer des produits de financement sur ressources de marché, des produits garantis sur dotation publique et de l'expertise. Le réseau est unifié, regroupé ; quel que soit son point d'entrée dans le dispositif – OSEO dispose de soixante-quinze implantations sur le territoire –, une entreprise accède à l'ensemble de la gamme.

Le groupe n'œuvre pas seul : c'est un établissement de place qui gère des missions d'intérêt général dans le cadre d'un travail en réseau avec les banques et les structures d'investissement en fonds propres, mais aussi avec les chambres de commerce et d'industrie, les fédérations professionnelles, le monde de la recherche et du soutien à l'innovation – laboratoires et incubateurs. OSEO travaille également à l'échelon européen, mais souffre d'un sérieux handicap par rapport aux autres grands pays en ce qui concerne l'insertion dans les programmes cadre de recherche et développement technologique (PCRD) et EUREKA. Enfin, OSEO est étroitement lié aux collectivités publiques, État et collectivités territoriales : c'est un outil dans la main de l'État, mais les opérations qu'il conduit pour le compte des collectivités territoriales, en qualité d'opérateur de services, se sont singulièrement intensifiées, en particulier avec les régions. Cela présente l'avantage de regrouper deux structures intervenantes en une seule entité, afin de mutualiser des moyens d'intervention dispersés et d'améliorer la capacité de travail en commun. Cela se fait à travers des fonds régionaux de garantie, dotés en totalité par les régions et gérés pour leur compte par OSEO, qui couvrent jusqu'à 70 ou 80 % des risques encourus par les PME, niveau qu'il est nécessaire d'atteindre sur certains segments.

OSEO a trois priorités : premièrement, il importe de rester présent sur les finalités traditionnelles du groupe, notamment la petite création et la petite transmission, qui sont deux segments de marché difficiles. C'est le sens, par exemple, du Prêt à la création d'entreprise, dont la valeur moyenne est inférieure à 6 000 euros. Compte tenu de l'effet multiplicateur de deux auprès du système bancaire et d'apports complémentaires – autofinancement, prêts d'honneur –, des projets de 20 000 euros sont ainsi financés. En 2005, 14 700 entreprises ont été créées de la sorte, et l'objectif est de 30 000 pour 2007. Le prêt se place très bien, donne des résultats spectaculaires et présente un excellent rendement, avec un effet de levier considérable, puisqu'il contribue à la création d'un emploi marchand durable pour 1 000 euros de dépense publique. La forte augmentation de la dotation découlant, à ce stade, des arbitrages budgétaires est donc tout à fait pertinente.

Deuxièmement, OSEO souhaite élargir son offre aux PME à potentiel en leur offrant des produits adaptés. Le fonds de garantie innovation et le contrat de développement innovation permettent de financer des entreprises sans exiger la moindre garantie de leur part. Le prêt participatif d'amorçage, pour sa part, accompagne de jeunes entreprises technologiques innovantes dans leur pre-

mière phase de vie, qui nécessite du capital amorti de façon différée et acceptant le principe d'une certaine sinistralité. Enfin, plus une entreprise innove, plus son rayon d'action à l'export tend à s'élargir : au 1^{er} janvier 2007, OSEO proposera deux ou trois produits nouveaux aux entreprises en phase de prospection de marchés à l'international.

Troisièmement, OSEO doit poursuivre son ancrage régional, qui constitue sa force : le réseau est en train d'acquérir le statut d'acteur de référence en matière de développement économique décentralisé, principalement avec les régions, mais aussi avec une cinquantaine de départements, à travers des approches sur mesure.

OSEO a vocation à être un pôle fédérateur, même s'il convient de respecter l'identité de chacun. C'est une entreprise qui a déjà démontré qu'elle savait intégrer différentes logiques, allant du financement de marché à des actions partiellement voire totalement subventionnelles, sans oublier la dimension d'accompagnement. Ensuite, OSEO, dans toutes ses composantes, est devenu un vrai partenaire pour la plupart de ses interlocuteurs. Enfin, OSEO parvient à faire converger et à mutualiser des financements nationaux et locaux.

Que faire pour simplifier et regrouper ce qui mériterait de l'être ? La question est sensible. L'État a parfois du mal à travailler avec les établissements qu'il a lui-même mis sur pied : un an et demi après la création d'OSEO, des démarches périphériques ont été lancées. OSEO a pour mission de gérer les moyens d'intervention de l'État de façon décentralisée, sur des projets intéressant des PME, des laboratoires de recherche et des grandes entreprises. Faut-il inventer des procédures plus lourdes, plus compliquées et plus centralisées ?

Il peut sembler contestable d'avoir réduit la composante PME dans les programmes labellisés par l'Agence de l'innovation industrielle (AII). En effet, l'Agence, contrairement à OSEO, ne bénéficie pas d'un réseau territorial. Il y a donc matière à combiner les savoir-faire, au moins au stade de la prise de décision.

OSEO n'a pas été véritablement consulté en amont sur l'élaboration du programme « gazelles », mais sera peut-être partie prenante à ce programme. Il finance d'ores et déjà près de 30 % des 2 000 entreprises de la première « promotion ». Par ailleurs, on peut s'interroger sur le positionnement de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), par rapport au groupe OSEO.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est insurgé contre l'empilement des structures et la complexité des procédures, qui rendent l'État inefficace et désorientent les Français. Il a regretté que la majorité n'ait pas procédé aux simplifications promises en 2002 et a estimé qu'il est devenu nécessaire de prendre le taureau par les cornes en supprimant les crédits d'organismes qui prolifèrent de la sorte.

M. Jean-Pierre Denis a jugé positif que 2 milliards d'euros supplémentaires soient injectés dans les PME qui en ont besoin. Des liquidités existent sur le marché, mais il faut se préoccuper des conditions dans lesquelles ces disponibilités sont orientées vers les petites entreprises à risque. La difficulté est double : assurer le *deal flow*, c'est-à-dire avoir la capacité de détecter des PME à fort potentiel qui méritent d'être financées en haut de bilan ; offrir des garanties aux structures d'investissement, qui interviennent sur un petit nombre d'opérations. OSEO SOFARIS accompagne plus de la moitié des opérations de capital-risque sur les entreprises de moins de sept ans, pour un volume total de seulement 250 millions d'euros de garanties, ce qui témoigne de l'extrême confidentialité du marché. Pour l'élargir, il convient de mieux l'alimenter en amont, et de mutualiser une part du risque.

Le clivage entre grands groupes et PME est contestable, et certaines procédures initiées par l'État méritent d'être mieux articulées avec des organismes comme OSEO. Les Banques populaires et

les Caisses d'épargne ne sont pas en cause, mais il serait cohérent, fin 2006, une fois la convention liant l'État à la COFACE arrivée à échéance, de s'interroger sur la gestion de l'assurance prospection.

Il conviendrait également d'associer davantage OSEO à la procédure du crédit impôt recherche. Les PME se heurtent à deux difficultés : la complexité du régime, qui rend difficile l'identification des dépenses éligibles et le fait que l'octroi de crédits est souvent suivi par un contrôle fiscal. Pour que le système fonctionne mieux, il faudrait que les collaborateurs d'OSEO soient habilités à qualifier les dépenses éligibles et que cet avis soit opposable à l'administration fiscale, contrairement à celui des experts mandatés par le ministère de la recherche. Il ne s'agit pas d'étendre exagérément le champ des dépenses éligibles – OSEO est habitué à gérer consciencieusement l'argent public – mais d'éviter des redressements à des entrepreneurs de bonne foi.

Il est également important de trouver une meilleure articulation entre les activités fonds propres de la Caisse des dépôts et les activités de financement traditionnelles d'OSEO. Ce sont en effet souvent des interventions simultanées qui permettent à une entreprise de mener à bien un projet.

La Caisse des dépôts et le groupe OSEO entretiennent une relation de grande proximité mais, en même temps, il existe une ligne de partage entre ceux qui font du « haut de bilan » et ceux qui font du « bas de bilan ». Le groupe OSEO ne revendique bien sûr nullement d'intégrer CDC Entreprises dans son périmètre, et l'inverse est également vrai. La solution consiste tout simplement à trouver des moyens d'action communs, à bien articuler les équipes d'une structure d'investissement national et celles d'un réseau territorial qui rencontre des entrepreneurs quotidiennement. Sans faire la révolution, et tout en maintenant un « jardin à la française » où sont séparés haut et bas du bilan, il est possible de cultiver « le terroir » convenablement. Tel est l'état d'esprit de la Caisse des dépôts et du groupe OSEO.

Les PME ont du mal à se situer dans les grands projets coopératifs que sont les pôles de compétitivité. Il est structurellement difficile, pour une PME qui possède du savoir faire et qui, parfois, a une propriété industrielle à défendre, d'entrer dans une relation avec un grand groupe. Il lui est aussi délicat, par manque de temps, de gérer des relations avec des partenaires multiples, laboratoires publics ou privés et entreprises. En outre, les PME ont du mal à exister et à se positionner dans les structures de gouvernance qui conviennent, à l'inverse, aux grands groupes. Si le ministre des finances conserve l'idée de consacrer aux PME 25 % des moyens transitant par l'AII, il faudra également travailler autrement.

Si l'initiative française auprès de l'Union européenne concernant l'accès des PME aux marchés publics se traduit ensuite en actes devant l'OMC, et si une dérogation à l'Accord marchés publics (AMP) est accordée, comme en Corée du Sud, aux États-Unis et au Canada, le groupe OSEO pourrait aller de l'avant et aurait vocation à le faire, sans qu'il soit nécessaire de créer un guichet unique. Reste qu'en septembre 2005, deux mois après la création d'OSEO, l'Observatoire des marchés publics était installé et se voyait confier une mission sur l'accès des PME aux marchés publics.

Cela ne procède sans doute pas de mauvaises intentions, mais traduit un manque de coordination. L'émergence du groupe OSEO n'a « fait d'ombre » à personne et les administrations sont satisfaites des résultats obtenus. Des structures performantes ont été mises sur pied. En 2005, l'activité a été développée comme jamais, sur l'ensemble des métiers. Pour 2006, au 31 août, la pente de croissance était de 26 % en matière de financement, de 32 % en matière d'aide à l'innovation et de 45 % en matière de garantie. Reste à faire en sorte que la bonne perception que les administrations publiques ont de cet outil se traduise en actes. Un nombre excessif d'outils d'intervention complique souvent les choses. Du reste, pour ne pas donner le sentiment qu'une strate supplémentaire était ajoutée, il a été décidé, lorsque OSEO travaille avec une région, d'utiliser le sigle de cette dernière, ce qui donne OSEO-Limousin avec Jean-Paul Denanot, OSEO-Bretagne avec Jean-Yves Le Drian ou OSEO-Alsace avec Adrien Zeller. Le mérite du groupe est précisément d'avoir créé, en dix-huit mois, un ou-

til fédérateur mis à la disposition de tous, une structure d'accueil qui n'est pas pléthorique – moins de 2 000 personnes – mais bien répartie sur le territoire.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que les politiques publiques ne souffrent pas d'un déficit de moyens mais de la confusion des objectifs et de la complexité des procédures : la France est sur-administrée et sous-organisée. En conséquence, il a préconisé que, lorsqu'elle examinera la loi de finances, la Commission propose de supprimer les crédits d'organismes dont l'utilité n'est pas avérée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a estimé indispensable de revoir la procédure de gestion du crédit impôt recherche. Les petites entreprises ont le plus grand mal à se faire une place dans les pôles de compétitivité, construits selon des procédures qui leur sont étrangères et sans s'appuyer sur OSEO. Quelle est l'appréciation d'OSEO sur la suppression des plus-values professionnelles, mais aussi mobilières, pour les PME de moins de 250 salariés lorsque l'actionnaire majoritaire part en retraite, et sur des mesures à venir comme la création du fonds « gazelles » ou encore la suppression des 2,1 % de charges sociales patronales pour les PME de moins de vingt salariés ?

En 2006, les budgets ont été correctement dotés : 120 millions d'euros ont été alloués à OSEO ANVAR et 200 millions d'euros aux fonds de garantie. Mais ces sommes ont été en partie prélevées sur un compte d'affectation spéciale et, avant le 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la LOLF, il était possible de bénéficier des recettes de privatisation. Que se passera-t-il en 2007, alors qu'il faudra revenir à un mode de financement budgétaire pur ?

M. Alain Rodet a noté que M. Jean-Pierre Denis n'avait pas fait référence aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Les mesures d'exonération envisagées dans le cadre des pôles de compétitivité n'auront pas un impact significatif. Enfin, en dépit du rapprochement entre l'ANVAR et la BDPME, le banquier ne continue-t-il pas à dominer le chercheur et l'innovateur ?

M. Jean-Pierre Gorges a remercié M. Jean-Pierre Denis de proposer des pistes d'améliorations à la Commission, mais il s'est étonné que, d'après la plaquette d'information distribuée en début de séance, des structures séparées OSEO ANVAR et OSEO BDPME perdurent : il conviendrait certainement de regrouper ces structures.

M. Jean-Pierre Denis a répondu que la plaquette en question était, sur ce point, obsolète.

M. Jean-Michel Fourgous a déploré que, dans le processus décisionnel de l'État, l'école de pensée qui ne connaît pas et ne comprend pas l'entreprise soit majoritaire. Il a émis le souhait que soit conduite une étude tendant à démontrer qu'un euro injecté dans le capital d'une entreprise moyenne génère pratiquement autant de recettes sociales et fiscales dans les douze à dix-huit mois suivants. Ce document rassurerait nombre d'entrepreneurs et couperait court à des débats stériles.

M. Hervé Novelli s'est demandé s'il n'était pas temps d'envisager un rapprochement entre OSEO et les DRIRE pour constituer un pôle plus efficient. Par ailleurs, il est choquant qu'un contrôleur fiscal surgisse dès qu'un crédit impôt recherche est accordé. Comment le champ de ce dispositif pourrait-il être étendu ?

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il avait été envisagé d'expérimenter le regroupement des structures administratives déconcentrées dans les départements autour de deux fonctions : une fonction de sécurité et de contrôle autour du préfet ; une fonction d'ingénierie publique, autour d'une administration unique. Les élus sont en effet de plus en plus confrontés à des problèmes transversaux, dépassant les sujets de l'industrie, de l'agriculture ou du logement. Mais peut-on séparer

les fonctions de contrôle et de conseil des DRIRE ? Il existe plus de 500 sources financières pour irriguer les entreprises et probablement plus de 2 000 modalités d'intervention. Serait-il envisageable de les regrouper ?

M. Jean-Pierre Denis a apporté les éléments de réponse suivants :

– le crédit impôt recherche doit être sécurisé, afin que les entreprises ne prennent pas le risque de sa remise en cause par un contrôle fiscal : pour le moins, l'expertise amont d'OSEO doit être opposable à l'administration fiscale. Au-delà, les dépenses de développement industriel et commercial consécutives à la recherche-développement proprement dite, comme l'élaboration d'un prototype industriel, pourraient être incluses dans le périmètre des dépenses éligibles ;

– les missions régaliennes des DRIRE sont très typées et OSEO ne possède pas les compétences pour les exercer. Les DRIRE gèrent, certes, quelques crédits dits « d'action collective », très diffus, mais elles n'ont pas de mission particulière de financement et d'accompagnement des PMI ;

– OSEO est constitué d'une seule entreprise depuis juillet 2005, avec un point d'entrée unique. D'ores et déjà, 40 % des effectifs sont regroupés physiquement, et le processus sera achevé au plus tard à la fin du premier trimestre 2007. Le management et les directeurs régionaux sont communs à toutes les branches, même si les actionnariats et les modes d'intervention et de financement restent différents ;

– les pôles de compétitivité doivent effectivement être simplifiés pour faire aux PME la place qu'elles méritent dans le processus ;

– l'AII contracte exclusivement des projets au sein des grands groupes ; les dossiers sont préparés par le directoire, assisté d'équipes composées de chargés de mission sectoriels ; si une PME veut y participer, c'est son affaire ; c'est pourquoi l'objectif de 25 % paraît difficile à atteindre. L'AII s'est pour l'instant engagée sur sept ou huit programmes seulement, mais pour un montant de plusieurs centaines de millions d'euros ;

– la première génération de « gazelles » compte un peu moins de 2 000 PME, sélectionnées en fonction de leur potentiel de croissance. Mais ces entreprises pourraient ne pas être éligibles aux nouveaux critères social et fiscal. D'autre part, 60 % de ces PME emploient moins de dix salariés et elles ne sont pas toutes mûres pour innover et exporter. Leur santé financière doit également être prise en considération. Un travail conjoint va être mené par l'administration fiscale et les URSSAF pour suivre la progression de la masse salariale, mais cela n'effacera pas les défauts du système de sélection. Ainsi, le rachat d'une deuxième agence immobilière ou d'une deuxième grande surface, par construction, pourrait faire entrer une entreprise dans la catégorie des « gazelles » de deuxième génération. Il reste que le principe est pertinent, car des entreprises présentant un potentiel éprouvent à certains moments des difficultés pour fonctionner, se développer et se financer, mais encore faut-il choisir les critères avec soin et ne pas trop en changer ;

– les mesures concernant les collaborateurs de plus de soixante ans présentant une grande ancienneté ont eu un certain effet accélérateur sur les transmissions, qui n'est cependant pas significatif au plan macro-économique à ce stade. Pour le reste, les entreprises ont évidemment tendance à être majoritairement favorables aux baisses d'impôts et de charges sociales... Le rythme annuel des transmissions de PME est supérieur à 70 000, contre 50 000 en 2002-2003. Il n'en reste pas moins que les PME sont trop valorisées : elles sont vendues très cher, sans doute trop cher, ce qui conduit les repreneurs à s'endetter au maximum et par conséquent à débiter leur activité avec une dette stérile, qui ne produit pas de résultat économique et constitue un handicap évident. Comme pour le prix de l'immobilier, cette inflation se constate davantage qu'elle ne se commande. Malgré le nombre

d'entreprises à céder, les vendeurs trouvent assez facilement acheteur à bon prix et les personnes qui cherchent à reprendre une entreprise ont du mal à en trouver une. OSEO a mené une étude relative à l'évolution de la transmission d'entreprise sur dix ans à travers un échantillon de 3.000 à 4.000 entreprises ;

– OSEO s'est doté d'un département évaluation, afin de mesurer l'efficacité de ses interventions, notamment le lien entre l'argent public injecté dans le dispositif et le volume des programmes d'investissement gérés. OSEO est du reste prêt à mener des travaux spécifiques à la demande de la commission des Finances.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est dit intéressé par une étude qui analyserait, dans chaque région, les canaux financiers et les modes d'intervention des collectivités, des chambres d'industrie, etc., ainsi que leur impact social et fiscal.

M. Alain Rodet ayant suggéré que la Commission auditionne le président et surtout le directeur général de l'Agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU), **le Président Pierre Méhaignerie** a répondu que cela ne serait sans doute possible qu'après l'examen du projet de loi de finances.

Informations relatives à la Commission

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné M. Eric Woerth pour siéger à la commission des finances (J.O du 07/09/2006).

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique du 1er août relative aux lois de finances (LOLF) :

- un décret de virement relatif à l'outre-mer ;
- un décret de virement portant notamment sur l'arboriculture, la viticulture et la pêche ;
- un décret de transfert relatif aux écoles de reconversion de l'ONAC, à la lutte contre le chikungunya ainsi qu'à divers programmes des missions « politiques des territoires », « solidarité » et « travail et emploi ».

Elle a également reçu, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août relative aux lois de finances (LOLF), un rapport d'enquête de la Cour des comptes sur les tutelles et curatelles.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Informations relatives à la Commission

M. Céleste Petit a donné sa démission de membres de la commission des lois.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M. Robert Diat* et *M. Mansour Kamardine* pour siéger à la commission des lois (*J.O* du 06/09/2006).

COMMISSION D'ENQUÊTE
RELATIVE À L'INFLUENCE DES MOUVEMENTS À CARACTÈRE SECTAIRE
ET AUX CONSÉQUENCES DE LEURS PRATIQUES SUR LA SANTÉ PHYSIQUE ET MORALE DES MINEURS

Mardi 12 septembre 2006

Auditions de :

– *M. Friedrich Griess, président de la Fédération européenne des centres de recherche et d'information sur le sectarisme (FECRIS) ;*

– *M. Henri de Cordes, président du Centre d'information sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN) ;*

– *M. Guy Rouquet, président de l'association « Psychologie vigilance ».*

Mercredi 13 septembre 2006

Auditions de :

– *Mme Homayra Sellier, présidente de l'association « Innocence en danger » ;*

– *M. Hubert Bonin, président, et Mme Armelle Tabary, directrice, de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) ;*

– *Mme Charline Delporte, présidente de l'ADFI - Nord-Pas- de-Calais (Association de défense des familles et de l'individu victimes de sectes) ;*

– *M. Michel Gilbert, président du Réseau parental Europe.*

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS**

Jeudi 14 septembre 2006

Table ronde réunissant les experts extérieurs de la mission.

Audition de :

– M. Richard Mallié, député des Bouches-du-Rhône, chargé d'une mission temporaire auprès de MM. Renaud Dutreil, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, et Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, sur la situation économique du réseau des buralistes.

