



**Commission des affaires culturelles, familiales et sociales**

---

**Travaux préparatoires de la loi instituant la  
Mission d'évaluation et de contrôle des lois  
de financement de la sécurité sociale**

**MECSS**

– Article 38 de la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie (article L. 111-9-1 du code de la sécurité sociale).

– Travaux parlementaires sur l'article 38 de la loi précitée.

**INSTITUTION DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE  
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
(MECSS)**

L'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a inséré un article L. 111-9-1 dans le code de la sécurité sociale ainsi rédigé :

*« Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois. »*

## Travaux parlementaires sur l'article 38 de la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie

### SOMMAIRE

	Pages
<b>1. PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. EXAMEN EN COMMISSION</b> : extraits du rapport de M. Jean-Michel Dubernard, n° 1703, déposé le 24 juin 2004, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 1675 relatif à l'assurance maladie, concernant l'examen des amendements avant l'article 21.....	<b>6</b>
<b>1.2. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE</b> : extraits du compte rendu intégral (cahiers débats et amendements) de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, lors de la première séance publique du 12 juillet 2004, des amendements avant l'article 21 du projet de loi n° 1675 relatif à l'assurance maladie. ....	<b>13</b>
<b>1.3. TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (N° 315)</b> des articles 21 a (nouveau) et 21 b (nouveau) du projet de loi relatif à l'assurance maladie, lors de la première séance du 20 juillet 2004.....	<b>29</b>
<b>2. PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. EXAMEN EN COMMISSION</b> : extraits des tomes I (examen des articles et travaux de commission) et II (tableau comparatif) du rapport de M. Alain Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales, n° 424 (2003-2004), déposé le 21 juillet 2004 ; extraits de l'avis de M. Adrien Gouteyron, au nom de la commission des finances, n° 425 (2003-2004), déposé le 21 juillet 2004. ....	<b>32</b>
<b>2.2. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE</b> , le 26 juillet 2004 : extrait du compte rendu intégral.....	<b>42</b>
<b>2.3. PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT</b> , n°1774, déposé le 27 juillet 2004, supprimant les articles 21 a et 21 b .....	<b>51</b>
<b>3. COMMISSION MIXTE PARITAIRE</b> : extraits du rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'assurance maladie par M. Jean-Michel Dubernard, député, et par M. Alain Vasselle, sénateur, déposé le 29 juillet 2004.....	<b>53</b>
<b>4. EXAMEN DU TEXTE DE LA CMP PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>60</b>
<b>4.1. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE</b> : extraits du compte rendu intégral de la première séance du 30 juillet 2004.....	<b>61</b>
<b>4.2. TEXTE ADOPTÉ (N°322) PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> , le 30 juillet 2004. ....	<b>63</b>
<b>5. EXAMEN DU TEXTE DE LA CMP PAR LE SÉNAT .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE</b> , le 30 juillet 2004 : extraits du compte rendu intégral .....	<b>66</b>
<b>5.2. TEXTE ADOPTÉ N°118 (2003-2004) - TEXTE DÉFINITIF</b> .....	<b>67</b>

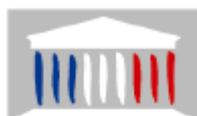
La décision du Conseil constitutionnel n° 2004-504 du 12 août 2004 sur la loi relative à l'assurance maladie ne comporte aucun considérant visant l'article 38 concernant la possibilité d'instituer une MECSS.



**1. PREMIÈRE LECTURE**  
**À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**1.1. EXAMEN EN COMMISSION : extraits du rapport de M. Jean-Michel Dubernard, n° 1703, déposé le 24 juin 2004, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 1675 relatif à l'assurance maladie, concernant l'examen des amendements avant l'article 21.**

Document  
mis en distribution  
le 28 juin 2004



N° 1703

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI (n° 1675) *relatif à l'assurance maladie*,

---

Président,  
M. Yves BUR,

Rapporteur,  
M. Jean-Michel DUBERNARD,

Députés.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### III. - EXAMEN DES ARTICLES

#### TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE

##### *Section 2* **Respect des objectifs de dépenses**

*Avant l'article 21*

##### *Section 2*

##### **Respect des objectifs de dépenses**

Chacun convient qu'une part importante de la faillite financière de notre système d'assurance maladie tient à son absence de pilotage effectif. Cette situation résulte pour l'essentiel de la nature même des dépenses en cause : par définition, le financement des soins ne saurait reposer sur des crédits limitatifs comme c'est le cas du budget de l'État. Pour autant, alors que la difficile maîtrise des dépenses s'est muée en dérapage généralisé et incontrôlé, voire exponentiel, faut-il se borner, fataliste, à en dresser le constat ?

En répondant, comme il se doit, par la négative, la présente section prévoit de mettre en place deux mécanismes simples et cohérents de pilotage des dépenses : en amont, par l'association étroite des caisses à la préparation de la loi de financement et, en aval, par la création d'un comité de suivi infra-annuel des comptes doté d'un rôle d'alerte.

*Avant l'article 21*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen portant création d'un office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie.

**M. Jean-Marie Le Guen** a rappelé que le projet de loi, à travers la réforme de la gouvernance de l'assurance maladie, crée, en la personne du directeur général de l'UNCAM, un « superman » chargé de gérer environ 130 milliards d'euros sans avoir de comptes à rendre à personne. La faculté pour le conseil d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) de s'opposer à sa nomination par une majorité des deux tiers de ses membres est une mesure d'habillage sans portée réelle. Il apparaît donc tout à fait nécessaire de créer une structure parlementaire pour assurer le suivi et le contrôle de l'assurance maladie. Pour que la réforme soit efficace, le directeur général doit être légitime, ce qui ne sera pas le cas si aucun contrôle parlementaire n'est instauré.

**Le rapporteur** a rappelé qu'il existe à l'Assemblée nationale et au Sénat des commissions des affaires sociales dont le rôle est notamment d'assurer ce contrôle. La création d'un office n'a de sens que pour des

sujets qui ne correspondent pas aux compétences spécifiques des commissions. Par ailleurs, le directeur général n'est pas omnipotent puisque le projet de loi prévoit qu'il rend compte au conseil d'administration de la CNAMTS en fin d'exercice.

**M. Jean-Marie Le Guen** a considéré que malgré l'habillage du texte, il n'y a pas de réel contrôle de l'action du directeur général. Le conseil de surveillance de la CNAMTS est défaillant de ce point de vue. La réponse du rapporteur, qui se trouve être également le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, est légitime mais on sait que la commission n'est pas aujourd'hui suffisamment outillée, organisée et mobilisée pour contrôler efficacement les comptes sociaux. Les parlementaires doivent disposer de moyens spécifiques conséquents, à l'instar de ceux mis à leur disposition quand ils participent au conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

**Le président Yves Bur** a suggéré que ce contrôle soit assuré en accordant des compétences renforcées aux rapporteurs des commissions des affaires sociales et des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. On pourrait aussi envisager la création d'une mission d'évaluation et de contrôle spécifique à l'assurance maladie, du type de celle fonctionnant à la commission des finances.

**M. Jean-Marie Le Guen** a observé que, dans tous les cas, il faudra se doter des moyens financiers suffisants et de personnels exclusivement dédiés à cette tâche.

**M. Gérard Bapt** a souligné que le projet de loi écarte totalement le Parlement du dispositif de contrôle des comptes, en dehors du vote de la loi de financement de la sécurité sociale. Chacun connaît cependant les limites de cet exercice et des moyens de contrôle des rapporteurs. Quant à la mission d'évaluation et de contrôle, elle ne peut remédier à cette situation puisqu'elle travaille sur des missions temporaires successives. Les comptes de la sécurité sociale doivent faire l'objet d'un contrôle permanent par le Parlement et la création d'un office répondrait à cette nécessité. Aujourd'hui, les commissions des finances et des affaires sociales ne mènent aucun travail en commun, ni sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur le budget de la santé. C'est bien aux parlementaires de prendre l'initiative en la matière.

**M. Jean Le Garrec** a également considéré que le conseil d'administration de la CNAMTS n'est pas l'instance la mieux à même de contrôler l'action de son directeur général. Quant aux commissions parlementaires, on sait bien que le rôle et les pouvoirs des rapporteurs budgétaires et des rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale sont très limités. Compte tenu de l'importance des masses financières, mais également de la complexité des financements et des acteurs, les comptes de la sécurité sociale sont bien plus difficiles à contrôler que le budget de l'Etat. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a cherché depuis quelques années à progresser

dans ce contrôle en demandant chaque année à la Cour des comptes d'étudier des thèmes spécifiques, mais elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer, en aval, le suivi des mesures votées et des évolutions proposées.

On peut bien sûr discuter de la forme de l'instance de contrôle proposée, de ses pouvoirs et de sa composition. Mais, en tout état de cause, ce sujet doit être sérieusement travaillé afin de pouvoir aboutir à une proposition en séance publique.

**M. Claude Evin** a relevé la multiplication, depuis une décennie et particulièrement depuis les ordonnances de 1996, des structures de contrôle et de surveillance. Il est temps de revoir la cohérence de l'ensemble. Il faut recentrer le contrôle et le rendre plus efficient. Seul le Parlement, en se dotant d'un outil adapté, peut remplir cette mission à la condition de disposer des moyens nécessaires en personnel. De fait, les moyens de la commission des finances sont sensiblement supérieurs à ceux de la commission des affaires sociales, alors qu'elles disposent en principe des mêmes prérogatives.

**M. Jean-Marie Le Guen** a rappelé la critique faite par le rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie de la sous-administration d'un secteur qui gère pourtant 130 milliards d'euros. Si le Parlement ne se dote pas des moyens d'assurer le contrôle de ce secteur, il entérine son propre déclin.

**M. Jacques Domergue** a jugé qu'une volonté politique forte est nécessaire pour imposer un véritable système de contrôle des comptes de la sécurité sociale, sur lesquels le Parlement a naturellement vocation à se prononcer.

**Le rapporteur** a observé que l'on ne peut faire abstraction des organes de contrôle extérieurs à l'Assemblée nationale qui existent déjà, comme le conseil de surveillance de la CNAMTS. Par ailleurs, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales dispose d'un rapporteur sur l'assurance maladie dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et, plus largement, d'un noyau de députés compétents, même si leur activité n'est pas formellement coordonnée. De son côté, la commission des finances dispose d'un rapporteur pour avis, dont cependant les travaux ne sont pas articulés avec ceux de la commission des affaires sociales. Il faut effectivement réfléchir au moyen d'assurer un meilleur contrôle et un meilleur suivi. Il y a consensus sur ce point. Il serait préférable que l'amendement soit retiré, afin de travailler à une proposition consensuelle d'ici l'examen du texte en séance publique.

**M. Jean-Marie Le Guen** a rappelé que ce débat a pour objet la capacité collective des élus à faire évoluer le rôle du Parlement, qui n'a pas aujourd'hui les moyens de contrôler le budget de l'assurance maladie.

L'amendement pourrait être retiré à la condition qu'une proposition concrète de création d'une structure *ad hoc* voie le jour.

**M. Hervé Mariton** a estimé que la multiplication des lieux de contrôle atténue la portée du contrôle lui-même, car les organismes contrôlés peuvent jouer de cette multiplication. La question posée est bien celle des structures de contrôle au sein de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. A cet égard, la commission des finances s'est dotée de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et la création au sein de la commission des affaires sociales d'une structure comparable pourrait être une réponse. La question des moyens humains n'est pas impossible à régler.

**M. Jean-Marie Le Guen** a *retiré* l'amendement.

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Avant l'article 21*

#### **Amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen :**

Après l'article 6 *octies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *nonies* ainsi rédigé :

« Art. 6 *nonies*.- I. - Afin de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale, la délégation parlementaire dénommée Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie a pour mission :

« - de participer à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale ;

« - de suivre et de contrôler les comptes de l'assurance maladie ;

« - d'alerter le Parlement, l'Etat et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement ;

« - de rendre un rapport annuel sur la conformité de l'action de l'assurance maladie avec les objectifs de santé publique votés par le Parlement ;

« - d'éclairer les décisions du Parlement sur l'ensemble de ces questions.

« A cet effet, elle recueille des informations, met en oeuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

« II.- La délégation est composée :

« - des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales ainsi que des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ;

« - de seize députés et seize sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

« L'office est présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat. Elle élit en son sein un rapporteur général qui ne peut être membre du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

« III.- La délégation est assistée d'un conseil d'experts composé de six personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de la sécurité sociale.

« Les membres du conseil d'experts sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

« Le conseil d'experts est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

« IV.- La délégation peut recueillir l'avis des professionnels de santé, de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, de la Haute autorité de santé, de la Commission des comptes de la sécurité sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que des organisations syndicales et professionnelles et des associations intervenant dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale.

« V.- La délégation est saisie par :

« 1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« 2° Une commission spéciale ou permanente.

« VI.- La délégation dispose des pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

« La délégation suit et contrôle l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Elle constate tout écart entre l'objectif national voté par le Parlement et l'exécution des dépenses. Si les données relatives à l'exécution font apparaître un écart supérieur à 10% par rapport aux prévisions de dépenses, le gouvernement est tenu de présenter, dans les meilleurs délais, un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale.

« En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. Lorsque la délégation bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives au secret des travaux des commissions d'enquête sont applicables.

« Le Président et le rapporteur général de la délégation procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« VII.- Les travaux de la délégation sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part.

« Les résultats des travaux exécutés et les observations de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« Après avoir recueilli l'avis de l'auteur de la saisine, la délégation peut les rendre publics.

« Toutefois, lorsque la délégation a obtenu le bénéfice des dispositions de l'article 6, la décision de publication ne peut être prise que par l'assemblée intéressée, dans les conditions fixées par son règlement pour la publication des rapports des commissions d'enquête.

« VIII.- La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

« IX.- Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des deux assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »

*(retiré en commission)*

## **1.2. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE : extraits du compte rendu intégral (cahiers débats et amendements) de l'examen en première lecture par l'assemblée nationale, lors de la première séance publique du 12 juillet 2004, des amendements avant l'article 21 du projet de loi n° 1675 relatif à l'assurance maladie.**

### **Avant l'article 21**

**M. le président.** Je signale d'ores et déjà que, sur le vote de l'amendement n° 8292 portant article additionnel avant l'article 21, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Jean-Marie Le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Monsieur le président, je vous demande - et, là, très sérieusement - une brève suspension de séance. En effet, les amendements que nous allons examiner et les votes qui interviendront ensuite sont fondamentaux. Or nous n'avons pas eu le temps de nous concerter au cours du débat avec la majorité, alors même que nous avons entrevu une possibilité d'accord en commission. Nous aimerions en conséquence entendre les points de vue des uns et des autres et pouvoir échanger nos arguments hors de l'hémicycle avec nos collègues.

### **Suspension et reprise de la séance**

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix heures trente, est reprise à onze heures trente.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

Mes chers collègues, je crois utile de faire le point.

Je vous rappelle que le groupe socialiste a demandé un scrutin public sur l'amendement n° 8292 de la commission spéciale.

Le président de la commission spéciale vient de m'informer que le sous-amendement n° 8466 de M. Morange est retiré.

**M. Gérard Bapt.** Ce sous-amendement était scandaleux !

**M. le président.** Par ailleurs, un amendement n° 8476 de M. Dubernard vient de vous être distribué.

Sur le vote de cet amendement, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Dans quel ordre les deux amendements seront-ils soumis au vote, monsieur le président ?

**M. le président.** Dans l'ordre où je les ai cités, monsieur le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Je ne comprends pas.

**M. le président.** Mais si ! Ne faites pas semblant !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Vous venez d'annoncer un scrutin public sur l'amendement n° 8476 alors que nous n'avons pas encore voté sur l'amendement n° 8292 ! Est-il bien réglementaire d'annoncer un nouveau scrutin avant d'avoir procédé au scrutin précédent ?

**M. le président.** Absolument ! C'est mon droit le plus strict...

**M. Alain Bocquet.** Annoncez tous les votes de la journée, pendant que vous y êtes !

**M. le président.** ...et vous avez eu tort de m'interrompre, monsieur Le Guen. Les deux amendements seront successivement mis au voix par scrutin public. Je crois avoir été suffisamment clair.

Les amendements n<sup>os</sup> 8292 et 8476 ayant une cohérence d'ensemble, je vais demander à la commission de les soutenir en commun.

La parole est à M. le président de la commission spéciale, pour soutenir l'amendement n° 8292.

**M. Yves Bur, président de la commission spéciale.** Je vous rappelle que nous avons débattu, en commission spéciale, du contrôle parlementaire exercé sur les finances sociales. Considérant que le budget de la sécurité sociale pèse de plus en plus lourd, au point d'excéder le budget de l'État, les sensibilités politiques présentes ont unanimement jugé utile que le contrôle démocratique du Parlement soit renforcé.

L'amendement n° 8292 affirme cette volonté parlementaire en lui donnant une certaine solennité. Le renforcement du contrôle exercé sur les structures de l'assurance maladie est d'autant plus important que leurs responsabilités seront accrues, en particulier à travers la création de l'UNCAM, dont le directeur général sera tenu de faire valider des propositions budgétaires.

**M. Édouard Landrain.** Très bien !

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** M. le rapporteur va compléter cette présentation en détaillant le mode opératoire du contrôle, précisé dans son amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Michel Dubernard, pour soutenir l'amendement n° 8476.

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** Le président de la commission spéciale a bien expliqué cet élément très important du dispositif que nous proposons. Le projet de loi améliore indiscutablement, monsieur le ministre, le pilotage financier du système, en confiant des responsabilités accrues à l'assurance maladie en matière budgétaire, notamment à travers la création de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et celle du comité d'alerte, lequel prend une dimension particulière au vu de l'ensemble du texte.

Il nous semble nécessaire, parallèlement, que le contrôle parlementaire sur les finances sociales soit renforcé. Aujourd'hui, comment fonctionne-t-il ? La commission des affaires culturelles, familiales et sociales étudie et vote le projet de budget de la sécurité sociale, la commission des finances donne son avis, mais nous n'avons pas de pouvoir réel. En tout cas, la commission des affaires sociales ne possède pas d'organe équivalent à la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances.

L'amendement n° 8476 a précisément pour objet de renforcer le contrôle parlementaire en créant, au sein de chacune des commissions des affaires sociales de l'Assemblée et du Sénat qui est saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, « une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois ».

J'ajoute qu'à l'instar de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, cette mission d'évaluation et de contrôle des finances sociales sera coprésidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

**M. Gérard Bapt.** Ça, c'est bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Premièrement, avons-nous la possibilité de déposer un sous-amendement ?

**M. le président.** Oui !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Un de nos collègues fera donc usage de ce droit.

**M. Gérard Bapt.** J'y compte bien !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Deuxièmement, nous nous demandons si l'adoption de l'amendement n° 8476 ferait tomber notre série d'amendements suivante, qui tend à créer un office parlementaire ; mais je pense que non.

**M. Claude Évin.** Les deux dispositifs ne s'insèrent pas dans le même texte de loi.

**M. le président.** En effet : vos amendements ne tomberont pas.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Même si la proposition du président de la commission des affaires sociales est intéressante, nous souhaitons naturellement pouvoir défendre la nôtre.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 8292 et 8476 ?

**M. le ministre de la santé et de la protection sociale.** Oh ! je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée. (*Sourires.*)

#### **Rappel au règlement**

**M. le président.** La parole est à **M. Alain Bocquet**, pour un rappel au règlement.

**M. Alain Bocquet.** Plus on avance, plus la brousse s'épaissit. Pour y voir clair, je demande une suspension de séance d'un quart d'heure.

**M. le président.** Encore !

**M. Alain Bocquet.** Cela devient de plus en plus compliqué, monsieur le président. Afin que mon groupe puisse réfléchir à la question, une réunion d'au moins dix minutes s'impose.

**M. le président.** La suspension de séance étant de droit lorsqu'elle est demandée par un président de groupe, je vais vous l'accorder, mais je vous signale que le sujet a déjà donné lieu à une heure de suspension de séance.

**M. Jacques Brunhes.** Mais nous venons seulement de découvrir le second amendement de la commission !

**M. Alain Bocquet.** La majorité a choisi d'appeler l'Assemblée à siéger en période estivale, et nous étions présents hier, un dimanche. Nous n'y pouvons rien si elle fait prendre du retard au débat. Ce n'est pas notre faute si l'UMP est traversée par des divergences, des contradictions, des rébellions internes !

**M. Richard Mallié.** Oh !

**M. le président.** Je vais suspendre la séance pour cinq minutes, ce qui laissera à M. Bapt le temps de me remettre son sous-amendement.

#### **Suspension et reprise de la séance**

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à onze heures quarante, est reprise à onze heures cinquante.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

Je crois bon de refaire le point, dans une situation éminemment évolutive.

Je suis saisi d'un amendement n° 8292 de la commission, sur le vote duquel un scrutin public est demandé, et d'un second, n° 8476, de M. Dubernard. Ils ont été soutenus respectivement par le président de la commission spéciale et son rapporteur. Sur ces deux amendements, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée.

Sur le second amendement, n° 8476, je suis saisi de deux sous-amendements que nous examinerons un peu plus tard, l'un de M. Bapt, le n° 8477, l'autre de M. Brard, le n° 8478 rectifié. Ces deux sous-amendements feront l'objet d'une discussion commune.

Pour l'heure, nous en sommes encore à la discussion des deux amendements, que j'ai voulue conjointe car ils traitent du même sujet.

La parole est à M. Claude Évin.

**M. Claude Évin.** Nous abordons l'examen des articles traitant de l'organisation institutionnelle du système d'assurance maladie. Nous allons pouvoir constater à cette occasion que la décision reposera uniquement sur le directeur de l'UNCAM. En effet, le futur conseil des caisses de sécurité sociale, qui, d'ailleurs, ne sera plus conseil d'administration, aura beaucoup moins de pouvoir que n'en a aujourd'hui le conseil d'administration des caisses.

Tout va donc reposer, disais-je, sur le directeur de la caisse nationale d'assurance maladie, qui sera en même temps directeur de l'UNCAM. Nous y reviendrons, mais nous tirons, pour notre part, une première conclusion de cette situation : c'est qu'il est nécessaire de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la masse financière considérable que représentent les dépenses de santé - 130 milliards d'euros. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité que soit créé un Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie, qui serait permanent, à l'image de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dont on ne peut que se louer. Cet organisme aurait une position institutionnelle forte et serait doté de moyens de fonctionnement substantiels.

Nous étudierons cette proposition en examinant l'amendement n° 7279. Si je l'évoque dès maintenant, c'est qu'elle constitue un élément de référence nécessaire pour comprendre notre position sur l'amendement de M. Dubernard et les raisons qui motivent le sous-amendement de M. Bapt.

Nous avons débattu en commission de la création d'un tel office. La majorité estime qu'elle ne serait pas opportune - sans doute nous expliquera-t-elle à nouveau ce qui justifie cette opinion. En revanche, elle serait favorable à la création d'une mission d'évaluation et de contrôle à l'image de celle qui existe à la commission des finances. Pour nous, c'est notoirement insuffisant, mais ce peut être considéré comme une amélioration par rapport à la situation actuelle.

Par conséquent, parce que nous voulons avancer, et sans renoncer pour autant à demander la création de l'office, nous pouvons accueillir de manière positive l'amendement n° 8292. Je tiens à rappeler que les rapporteurs de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, saisi au fond de la loi de financement de la sécurité sociale, ont d'ores et déjà un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place lors des travaux préparatoires à ladite loi. L'amendement propose d'étendre ces compétences à l'ensemble de la commission. Cet élargissement peut être lui aussi considéré comme une amélioration. À défaut d'office, nous pourrions donc accepter cet amendement, car il est nécessaire pour fonder ensuite la création d'une mission d'évaluation et de contrôle. Cependant, je précise à nouveau que, pour nous, c'est loin d'être suffisant.

Nous serions également favorables à l'amendement de M. Dubernard - sous réserve de l'acceptation du sous-amendement de M. Bapt - qui tend précisément à créer « au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois ».

Il ne s'agit pas d'instituer une nouvelle commission permanente, ce qui ne saurait être envisagé, l'Assemblée et le Sénat en ayant déjà six. Il n'est question que de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur les lois de financement de la sécurité sociale grâce à la création, dans chaque assemblée, d'une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des affaires sociales, similaire à la MEC de la commission des finances pour les lois de finances.

Voilà les positions que nous défendrons, même si l'organisation proposée est loin de répondre à nos désirs.

Quant à ma dernière remarque, elle devrait rallier également les membres de la majorité, notamment ceux qui ont assumé des responsabilités dans les commissions : tout cela ne sera

possible que si cette mission et les rapporteurs des commissions saisies au fond disposent de moyens de fonctionnement suffisants pour agir et exercer réellement leurs pouvoirs de contrôle.

Certains d'entre nous ont exercé la fonction de président de la commission des affaires sociales ou celle de rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sans vouloir créer un conflit entre les commissions, je dois dire que celle des affaires sociales qui a vu, depuis les lois organiques de 1996, ses pouvoirs élargis en matière de contrôle du budget social, n'a pas vu ses moyens abondés en conséquence...

**M. Bernard Accoyer.** C'est vrai !

**M. Claude Évin.** ...contrairement à ceux de la commission des finances en matière de contrôle des lois de finances.

**M. Gérard Bapt.** Ces moyens sont néanmoins insuffisants !

**M. Claude Évin.** Mon cher collègue, je ne souhaite pas provoquer un débat entre les deux commissions. Pour l'heure, nous parlons des moyens affectés à la commission des affaires sociales.

Les missions des rapporteurs, notamment les contrôles sur pièces et sur place, ne pourront être pleinement efficaces que si elles bénéficient des collaborations nécessaires. Au-delà des changements de majorité, nous devons tous prendre conscience de la nécessité de doter ces missions des moyens leur permettant d'atteindre les objectifs que nous leur assignons.

**M. le président.** La parole est à M. Richard Mallié.

**M. Richard Mallié.** Nous sommes favorables aux deux amendements du rapporteur mais, je suis d'accord avec M. Évin, la mission d'évaluation et de contrôle doit avoir les moyens de travailler.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Nous avons écouté avec beaucoup d'intérêt les propos de M. Bur, qui est connu pour sa rigueur et sa rectitude. Il sait également faire preuve de courage, en particulier contre les *lobbies*, comme nous avons pu le constater à propos de la distribution des boissons alcoolisées dans les établissements scolaires.

**M. Richard Mallié.** Venez-en au fait ! Qu'est-ce que cela cache ?

**M. Jean-Pierre Brard.** Rien, car je n'ai pas besoin de me cacher pour dire ce que je pense !

Je pourrais aussi faire l'éloge du professeur Dubernard.

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** Je serais sans doute moins facilement canonisé !

**M. Jean-Pierre Brard.** Comment deux collègues aussi brillants peuvent-ils s'embrouiller dans des explications aussi alambiquées ? Si nous en avons le pouvoir, monsieur Dubernard, nous vous décernerions un doctorat en antiphrases, car vous pourriez soutenir une thèse sur la distinction entre les vessies et les lanternes !

**M. Jérôme Rivière.** Et vous êtes maître en la matière, monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vos amendements visent, soi-disant, à renforcer le contrôle de l'Assemblée nationale. Et vous sentant pousser des ailes, vous avez même créé un néologisme : nous allons « solenniser » les nouvelles possibilités qui nous sont offertes !

Je ne veux pas relancer la querelle entre les commissions, mais en quoi le contrôle sera-t-il amélioré puisque tous nos collègues de l'Assemblée ne pourront y participer ? M. Bapt a déposé un sous-amendement à ce propos, comme je l'ai fait moi-même, sans pour autant aller aussi loin que l'a si justement proposé M. Évin, prenant pour référence l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, qui a fait la preuve de son efficacité. Car outre le fait qu'il réunit sénateurs et députés, il dispose du temps et des moyens nécessaires, ainsi que du concours de personnalités scientifiques, concours indispensable à la conduite d'une réflexion de fond.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Bapt.

**M. Gérard Bapt.** L'amendement n° 8292 de M. Dubernard était en complète contradiction avec le consensus dégagé en commission spéciale pour renforcer le contrôle parlementaire et créer un organe chargé du contrôle permanent de notre système d'assurance maladie, et plus largement de protection sociale. À présent, avec son amendement n° 8476, le rapporteur nous propose de limiter cette fonction à la commission des affaires sociales. Je rappelle que le rapporteur pour avis du PLFSS exerce une charge importante, comme le prouve la nomination récente au Gouvernement du dernier titulaire de cette fonction.

**M. Claude Évin.** C'est un marchepied !

**M. Gérard Bapt.** Et c'est M. Bur qui a été désigné la semaine dernière pour le remplacer.

**M. Richard Mallié.** Très bon choix !

**M. Claude Évin.** Lui aussi sera bientôt au Gouvernement !

**M. Gérard Bapt.** Il est donc aberrant d'écarter un organe aussi important que la commission des finances du contrôle de lois qui mettent en jeu plus de 120 milliards d'euros de prélèvements obligatoires et qui posent la question du programme pluriannuel de rétablissement des finances publiques, tel qu'il a été proposé à la Commission européenne par le Premier ministre.

Voilà pourquoi je vous propose, par le sous-amendement n° 8477, dont la forme diffère quelque peu de celui de M. Brard, de supprimer les termes « au fond », afin d'établir la compétence conjointe des membres de la commission des affaires sociales et de la commission des finances.

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au premier des scrutins qui ont été annoncés dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 8292.

Je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

.....

**M. le président.** Le scrutin est ouvert.

.....

**M. le président.** Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 55

Nombre de suffrages exprimés 53

Majorité absolue 27

Pour l'adoption 52

Contre 1

L'Assemblée nationale a adopté.

L'amendement n° 8476 a été présenté par M. Dubernard, et nous en venons aux deux sous-amendements en discussion commune.

La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour soutenir le sous-amendement n° 8478 rectifié.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'éloge que j'ai fait tout à l'heure de M. Bur était sincère, et nos collègues le connaissent suffisamment pour apprécier ses qualités. Mais comment admettre que M. Bur

puisse se retrouver, du fait de sa récente nomination à la commission des finances, rapporteur spécialisé dans les chrysanthèmes ?

**M. Claude Évin.** On ne fait pas un sous-amendement pour M. Bur, tout de même !

**M. Jean-Pierre Brard.** Il mérite mieux que cela, et je ne doute pas que M. Dubernard ne soit solidaire de M. Bur !

**M. Yves Bur,** *président de la commission spéciale.* Ne personnalisez pas le dossier, monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** On m'objecte que la tradition constitutionnelle s'oppose à ce qu'une sorte de mission mixte puisse être commune à deux ou à plusieurs commissions. Nous avons seulement aujourd'hui, il est vrai, la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, dont l'excellent travail est reconnu par tous. Mais pourquoi se substituer au Conseil constitutionnel et décider à sa place de ce qui serait constitutionnel ou non ?

Chacun se souvient de notre ancien collègue Pierre Mazeaud, qui a toujours su distinguer entre l'esprit et la lettre. Pierre Mazeaud, qui est un vrai gaulliste, et il n'y en a plus beaucoup...

**M. Édouard Landrain.** Dites plutôt un gaulliste historique !

**M. Jean-Pierre Brard.** Oh ! Vous ne ferez croire à personne que c'est un fossile !

Pierre Mazeaud, donc, en bon gaulliste, connaît parfaitement l'esprit de la Constitution et il sait que la Constitution est un corps vivant dont la lecture doit évoluer au fil du temps.

Et puis, nous sommes la représentation nationale, pas le Conseil constitutionnel. Légiférons donc au mieux, et laissons le Conseil procéder à une lecture positive de nos travaux. Il ne manquera pas de faire évoluer utilement l'interprétation de notre loi fondamentale en ce qui concerne la pratique parlementaire.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Bapt, pour défendre le sous-amendement n° 8477.

**M. Gérard Bapt.** Si l'amendement de M. Dubernard était voté en l'état, il est clair que la fonction de rapporteur pour avis de la commission des finances sur le PLFSS deviendrait sans objet. Dans ce domaine, le seul moyen d'influence dont disposerait encore la commission des finances serait le rapporteur spécial du budget de la santé et de la protection sociale. Et le rapport sur le budget de la santé serait discuté dans une commission n'exerçant pas une mission permanente de contrôle budgétaire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux sous-amendements ?

**M. Jean-Michel Dubernard,** *rapporteur.* À titre personnel, j'y suis défavorable : ils sont contraires à l'esprit de mon amendement.

Monsieur Brard, nous avons beaucoup de plaisir à vous retrouver, avec votre verve et votre finesse. Néanmoins, porter ce débat au niveau constitutionnel ne me paraît pas avoir beaucoup de sens. M. Évin l'a bien rappelé, il ne s'agit pas de créer une commission permanente supplémentaire, mais simplement de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le secrétaire d'État à l'assurance maladie.** S'agissant de questions qui relèvent de l'organisation de l'Assemblée, le Gouvernement s'en remet à sa sagesse.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Ce que vient de dire M. le rapporteur n'est pas du tout convaincant. Premièrement, je ne vois pas en quoi notre proposition peut entrer en contradiction avec le contenu de son amendement. Deuxièmement, je lui rappelle, à lui qui a tenté d'anticiper la décision du Conseil constitutionnel, qu'aucun renouvellement des membres de cette institution n'est prévu dans l'immédiat, et qu'il est donc inutile de postuler prématurément. *(Sourires.)*

Le PLFSS porte sur des sommes considérables. Au nom de quel principe la commission des finances serait-elle dessaisie du pouvoir qu'elle a vocation à exercer en la matière, à égalité avec la commission des affaires sociales ? Les propos de notre rapporteur semblent cacher une sorte de corporatisme pour le moins malvenu et désuet.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Évin.

**M. Claude Évin.** J'ai une question précise à poser. Si la commission s'est déjà exprimée à ce sujet, sans doute avais-je l'esprit ailleurs.

Monsieur le rapporteur, vous êtes également président de la commission des affaires sociales, et votre parole a donc un certain poids. La mission d'évaluation et de contrôle sera-t-elle bien coprésidée par la majorité et l'opposition ? En prenez-vous l'engagement ?

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** Je m'y suis déjà engagé à deux reprises. Cette mission doit fonctionner sur les mêmes bases que celle de la commission des finances.

**M. Claude Évin.** Merci, monsieur le rapporteur.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 8478 rectifié.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 8477.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au second des scrutins précédemment annoncés.

Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 8476.

Je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

.....

**M. le président.** Le scrutin est ouvert.

.....

**M. le président.** Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 55

Nombre de suffrages exprimés 55

Majorité absolue 28

Pour l'adoption 50

Contre 5

L'Assemblée nationale a adopté.

**M. le président.** Je suis saisi de quinze amendements identiques, n<sup>os</sup> 7279 à 7293.

Sur le vote de ces amendements, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Claude Évin.

**M. Claude Évin.** Le groupe socialiste est désireux de renforcer considérablement le pouvoir de contrôle du Parlement sur le financement de l'assurance maladie. En la matière, la réforme constitutionnelle de 1996 a permis un progrès en prévoyant le vote, chaque année, d'une loi de financement de la sécurité sociale. De même, la nouvelle rédaction de l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale que nous venons d'adopter à l'initiative de M. Dubernard étend les pouvoirs des présidents des commissions saisies au fond et des rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cela étant, nous estimons que seul un Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie serait à même de permettre au Parlement d'assumer pleinement ce pouvoir de contrôle. Il s'ajouterait à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui remplit dans son domaine de compétences une mission particulièrement appréciée de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est ainsi que lors du débat sur la mise en place de la carte Vitale, nous avons bénéficié de ses lumières.

Un tel office constituerait une assise institutionnelle forte et permettrait d'engager les importants moyens que requiert le suivi de l'assurance maladie.

Lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, vous avez souhaité, monsieur le rapporteur, l'institution d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, l'OPEPS, sur le modèle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, même s'il ne lui est pas tout à fait comparable. Sa vocation est de réfléchir aux grandes problématiques concernant la santé publique. Je vous propose, afin de ne pas multiplier le nombre de ces organismes, de confier au futur Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie les missions actuellement assumées par l'OPEPS et les moyens mis à sa disposition. En effet, le contrôle et le suivi de l'assurance maladie ne concernent pas seulement le financement de la santé, mais aussi les politiques susceptibles d'être mises en place au regard des moyens disponibles.

Cet amendement va bien au-delà de ceux que nous avons adoptés tout à l'heure. Nous avons indiqué ne pas être opposés, à défaut d'un office parlementaire *ad hoc*, au renforcement des moyens de contrôle des commissions saisies sur la loi de financement de la sécurité sociale et à la création d'une mission d'évaluation et de contrôle. Il reste que la création d'un office parlementaire nous semble indispensable. C'est l'objet de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** Je me réjouis que cet amendement ne soit pas tombé et vienne en discussion, car il me permet de mettre les choses au point.

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a été mis en place il y a deux ans, avec l'objectif d'éclairer, en matière de santé publique, les débats parlementaires sur la loi de financement de la sécurité sociale. Son mode de fonctionnement est beaucoup plus léger que celui de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Nous avons en effet décidé de ne nous entourer que de six experts permanents. Nous commandons par ailleurs à des spécialistes des études qui permettent à des députés membres de la commission des affaires sociales, au Sénat et à l'Assemblée, de rédiger, avant l'examen de chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale, un rapport sur un thème précis.

Ainsi, cette année, deux rapports d'excellent niveau ont été officiellement présentés au Sénat le 7 juillet. Le premier, de notre collègue Marc Bernier, dont je vous conseille vivement la lecture,...

**M. le ministre de la santé et de la protection sociale.** Moi aussi !

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur.** ...s'intéresse au rapport coût-efficacité du dépistage du cancer du sein. Le second, signé par le sénateur Francis Giraud, et qui est aussi d'excellente qualité, porte sur la prévention des handicaps de l'enfant. Nous avons décidé que les rapports présentés à l'occasion du PLFSS pour 2005 seraient consacrés à la maladie d'Alzheimer - c'est notre collègue Cécile Gallez qui s'en chargera - et la prévention de l'obésité, un sujet cher à Jean-Marie Le Guen, sur lequel travaillera le sénateur Gérard Dériot. C'est donc bien dans le domaine de la santé publique que l'OPEPS déploie ses compétences.

Je vous demande, monsieur Évin, de retirer ces amendements qui ont reçu une réponse - partielle, certes, mais solide - avec l'adoption du précédent.

**M. Claude Évin.** Très partielle, et donc incomplète !

**M. Jean-Michel Dubernard,** *rapporteur.* Ma philosophie à ce sujet est simple : l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé est bien lancé, mais il doit encore entrer dans les habitudes de nos deux assemblées. Quant à la mission d'évaluation et de contrôle dont nous venons de décider la création, elle reste à installer. Lorsque ces deux structures auront atteint leur vitesse de croisière, nous pourrions envisager de les rapprocher.

L'avis de la commission est donc défavorable à ces amendements.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la santé et de la protection sociale.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Bapt.

**M. Gérard Bapt.** À vous entendre, monsieur le rapporteur, vous plaidez également pour la mise en place d'un office.

**M. Jean-Michel Dubernard,** *rapporteur.* Il en existe déjà un !

**M. Gérard Bapt.** Vous venez de rappeler, d'une part, votre attachement au contrôle parlementaire - ce qui, de la part d'un président de commission, est la moindre des choses - et, d'autre part, l'intérêt d'un organisme du type de l'OPEPS. C'est un avis que je partage, pour avoir moi-même assisté, la semaine dernière, à la présentation des rapports annuels de cet office. Et pourtant, vous en concluez : « Nous verrons plus tard. » Or nous avons déjà acquis de l'expérience en ce domaine.

Il existait en effet un Office d'évaluation des politiques publiques, mis en place par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il travaillait également sur des thèmes faisant l'objet de rapports rédigés alternativement par des députés ou des sénateurs. Cet office a fini par montrer ses limites, en termes de moyens et d'ancrage dans l'actualité. C'est pourquoi il a été remplacé, dans notre assemblée, par la MEC de la commission des finances. Il constitue cependant un exemple de collaboration entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le second argument, c'est le travail très intéressant de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. M. Évin a parlé à l'instant de sa contribution à la conception de la carte Vitale. Nous en avons vu aussi tout l'intérêt lorsque M. Dionis du Séjour a présenté des amendements sur l'extension de l'offre de soins grâce à la télémédecine, notamment dans les zones déshéritées, dont cet office était la source et qui ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée. Ces deux exemples, l'un passé et l'autre actuel, montrent bien, monsieur le rapporteur - mais vous parliez plutôt en tant que président de commission -, que votre raisonnement s'arrête au milieu du gué.

Je trouve dommage qu'à l'occasion de discussions sur le contrôle parlementaire dans le cadre d'une réforme aussi fondamentale de l'assurance maladie, nous laissions passer cette occasion de mettre en place un véritable organisme de contrôle parlementaire sur un budget qui, on le sait bien, est appelé à croître beaucoup plus vite que le PIB.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Votre réponse, monsieur le rapporteur, est partielle et, pourtant, nous pouvons raisonner par analogie.

L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, présidé par Claude Birraux et auquel j'ai le privilège d'appartenir, accomplit un travail méticuleux, approfondi, pérenne, et ne s'intéresse pas seulement à la gestion quotidienne. Si j'ai bien compris, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé apporte juste un éclairage au moment du vote du PLFSS. C'est bien, mais c'est « petit bras ».

L'office proposé par nos collègues socialistes pourrait réfléchir à des sujets comme le vieillissement, le maintien à domicile, la prévention, la nutrition et la question de l'obésité, ou encore le statut de l'industrie pharmaceutique, et je vois que cela vous intéresse, monsieur Bertrand. Nous avons dans notre pays une situation tout à fait étonnante. Qui est le client de

l'industrie pharmaceutique ? La sécurité sociale. D'une certaine manière, c'est donc l'État qui paie. Nous avons une industrie d'État avec un statut privé. Il y a là matière à réflexion, ne serait-ce que pour mettre un zeste de transparence là où il n'y en a pas du tout actuellement.

Pour l'instant, monsieur le rapporteur, vous vous obstinez à refuser tout geste sur des amendements pouvant pourtant faire l'objet d'un consensus, geste qui montrerait que votre esprit est plus ouvert qu'une huître ! En plus, cela ne coûterait rien au budget. Vous avez dit tout à l'heure que l'Office d'évaluation des politiques de santé jouait modeste, avec seulement six experts. L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques n'est pas aussi contraint. Quand on vous entend, ce n'est même plus de la modestie, c'est du masochisme. Vous ne voulez pas étendre les moyens permettant au Parlement de participer à la définition des grandes politiques de notre pays et non pas seulement à une gestion du quotidien, aussi importante soit-elle. On sait pourtant que, sur ces sujets très importants, garder le nez sur le guidon, c'est s'interdire d'avoir des ambitions dans l'avenir.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Michel Dubernard**, *rapporteur*. J'ai un grand respect, monsieur Brard, pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. J'en ai fait partie et je connais les mérites de cette structure. L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé s'inspire de son esprit,...

**M. Jean-Pierre Brard.** Alors c'est du chewing-gum sans sucre !

**M. Jean-Michel Dubernard**, *rapporteur*. ...très tourné vers l'intérêt général, mais pas de son mode de fonctionnement, inspiré de celui d'un office équivalent aux États-Unis, machine assez lourde à l'origine, mais qui a également modifié son organisation pour réduire le nombre de personnels travaillant en permanence sur les thèmes scientifiques et aller vers la désignation d'experts recrutés, le temps d'une mission, pour leur compétence spécifique dans les champs étudiés.

Par ailleurs, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale aura une vision purement financière, au moins au départ.

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin qui a été précédemment annoncé.

Je vais donc mettre aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 7279 à 7293.

Je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

.....

**M. le président.** Le scrutin est ouvert.

.....

**M. le président.** Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 53

Nombre de suffrages exprimés 53

Majorité absolue 27

Pour l'adoption 9

Contre 44

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.



## **Amendements avant l'article 21**

### Section 2

#### **Respect des objectifs de dépenses**

##### **Avant l'article 21**

**Amendement n° 8292** présenté par M. Dubernard, rapporteur, et M. Bur.

Avant l'article 21, insérer l'article suivant :

« L'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9.* – Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout organisme privé gérant un régime de base légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à ceux de leurs membres chargés de présenter un rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements et documents qu'ils demandent dans le cadre de cette mission, y compris ceux établis par les organismes chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis. »

**Amendement n° 8476** présenté par M. Dubernard.

Avant l'article 21, insérer l'article suivant :

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* – Il est créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois. »

**Sous-amendement n° 8478 rectifié** présenté par M. Brard à l'amendement n° 8476 de M. Dubernard.

I. – Dans le dernier alinéa de cet amendement, supprimer les mots : « au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ».

II. – En conséquence, après le mot : « contrôle », insérer les mots : « , composée de membres de la commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale et de la commission des finances, ».

**Sous-amendement n° 8477** présenté par M. Bapt à l'amendement n° 8476 de M. Dubernard.

Dans cet amendement, substituer aux mots : « de la commission de chaque assemblée saisie au fond » les mots : « des commissions de chaque assemblées saisies »

*Amendements identiques :*

**Amendements n° 7279** présenté par M. Jean-Marie Le Guen, **n° 7280** présenté par M. Claeys, **n° 7281** présenté par M. Bacquet, **n° 7282** présenté par M. Bapt, **n° 7283** présenté par M. Evin, **n° 7284** présenté par M. Le Garrec, **n° 7285** présenté par Mme Génisson, **n° 7286** présenté par M. Gorce, **n° 7287** présenté par Mme Guigou, **n° 7288** présenté par Mme Guinchard-Kunstler, **n° 7289** présenté par Mme Hoffman-Rispal, **n° 7290** présenté par M. Renucci, **n° 7291** présenté par Mme Robin-Rodrigo, **n° 7292** présenté par M. Terrasse et **n° 7293** présenté par M. Vidalies.

Avant l'article 21, insérer l'article suivant :

Après l'article 6 *octies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *nonies* ainsi rédigé :

« *Art. 6 nonies.* – I. – Afin de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale, la délégation parlementaire dénommée Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie a pour mission :

« – de participer à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale ;

ASSEMBLÉE NATIONALE – 1<sup>re</sup> SÉANCE DU 12 JUILLET 2004 5

« – de suivre et de contrôler les comptes de l'assurance maladie ;

« – d'alerter le Parlement, l'Etat et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement ;

« – de rendre un rapport annuel sur la conformité de l'action de l'assurance maladie avec les objectifs de santé publique votés par le Parlement ;

« – d'éclairer les décisions du Parlement sur l'ensemble de ces questions.

« A cet effet, elle recueille des informations, met en oeuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

« II. – La délégation est composée :

« – des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales ainsi que des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ;

« – de seize députés et seize sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

« L'office est présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat. Elle élit en son sein un rapporteur général qui ne peut être membre du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

« III. – La délégation est assistée d'un conseil d'experts

composé de six personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de la sécurité sociale.

« Les membres du conseil d'experts sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

« Le conseil d'experts est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

« IV. – La délégation peut recueillir l'avis des professionnels de santé, de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, de la Haute Autorité de santé, de la commission des comptes de la sécurité sociale, des organismes de sécurité sociale ainsi que des organisations syndicales et professionnelles et des associations intervenant dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale.

« V. – La délégation est saisie par :

« 1<sup>o</sup> Le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« 2<sup>o</sup> Une commission spéciale ou permanente.

« VI. – La délégation dispose des pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance n<sup>o</sup> 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

« La délégation suit et contrôle l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Elle constate tout écart entre l'objectif national voté par le Parlement et l'exécution des dépenses. Si les données relatives à l'exécution font apparaître un écart supérieur à 10 % par rapport aux prévisions de dépenses, le Gouvernement est tenu de présenter, dans les meilleurs délais, un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale.

« En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. Lorsque la délégation bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives au secret des travaux des commissions d'enquête sont applicables.

« Le Président et le rapporteur général de la délégation procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« VII. – Les travaux de la délégation sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part.

« Les résultats des travaux exécutés et les observations de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« Après avoir recueilli l'avis de l'auteur de la saisine, la délégation peut les rendre publics.

« Toutefois, lorsque la délégation a obtenu le bénéfice des dispositions de l'article 6, la décision de publication ne peut être prise que par l'assemblée intéressée, dans les conditions fixées par son règlement pour la publication des rapports des commissions d'enquête.

« VIII. – La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des deux assemblées.

« IX. – Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des deux assemblées parlementaires dans les conditions

fixées par l'article 7. »

**1.3. TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (N° 315)** des articles 21 a (nouveau) et 21 b (nouveau) du projet de loi relatif à l'assurance maladie, lors de la première séance du 20 juillet 2004



TEXTE ADOPTÉ n° 315

« *Petite loi* »

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004**

**20 juillet 2004**

**PROJET DE LOI**

adopté par l'assemblée nationale  
en première lecture,  
après déclaration d'urgence,

*relatif à l'assurance maladie.*

*L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi dont la teneur suit :*

Voir les numéros : **1675** et **1703**.

...

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION  
DE L'ASSURANCE MALADIE**

...

Section 2

**Respect des objectifs de dépenses**

**Article 21 A (nouveau)**

L'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9.* - Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout organisme privé gérant un régime de base légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à ceux de leurs membres chargés de présenter un rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements et documents qu'ils demandent dans le cadre de cette mission, y compris ceux établis par les organismes chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis. »

**Article 21 B (nouveau)**

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* - Il est créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois. »

## **2. PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT**

**2.1. EXAMEN EN COMMISSION** : extraits des tomes I (examen des articles et travaux de commission) et II (tableau comparatif) du rapport de M. Alain Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales, n° 424 (2003-2004), déposé le 21 juillet 2004 ; extraits de l'avis de M. Adrien Gouteyron, au nom de la commission des finances, n° 425 (2003-2004), déposé le 21 juillet 2004.

N° 424

**SÉNAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004

**RAPPORT**

**FAIT**

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'assurance maladie,*

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

Tome I : Rapport

*(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, vice-présidents ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juilhard, secrétaires ; MM. Henri d'Attilio, François Autain, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Georges Ginoux, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, André Vézinhet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>e</sup> législ.) : 1674, 1715 et T.A. 315**

**Sénat : 420 et 425(2003-2004).**

## TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE

### Section 2

#### Respect des objectifs de dépenses

### Article 21 A (nouveau) (art. L. 111-9 du code de la sécurité sociale) Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale

**Objet :** *Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, modifie les modalités de contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.*

#### I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article additionnel propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, qui précise le contenu des pouvoirs des « *rapporteurs sociaux* », c'est-à-dire des membres du Parlement chargés du contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Ces dispositions ont été créées par l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 avant d'être codifiées par l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Elles visent à doter les rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale des moyens d'exercer des contrôles « *sur pièces et sur place* » auprès des administrations d'État, établissements publics ou organismes de sécurité sociale. Ils peuvent à ce titre se faire communiquer tout document. Ces pouvoirs sont en pratique identiques à ceux dont disposent les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, à l'exception de la faculté de saisir les juridictions compétentes pour faire cesser d'éventuelles entraves.

Les modifications introduites par cet article sont de deux ordres :

#### - elles modifient la qualité des parlementaires ayant qualité pour exercer ce contrôle.

Il n'est plus fait référence aux « *membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale* » mais aux présidents et aux rapporteurs « *des commissions compétentes* » de chaque assemblée. Cette définition *a minima*, étend donc les prérogatives de contrôle aux présidents des commissions en charge des affaires sociales.

Demeure une question dont la réponse est incertaine. Le droit en vigueur ne précise pas clairement si les rapporteurs pour avis de la commission des Finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale disposent d'un pouvoir identique à celui des rapporteurs de la commission des Affaires sociales. En estimant que la notion de « *rapport* » diffère de la notion d'« *avis* », on pouvait légitimement considérer que la réponse était négative par parallélisme avec la situation du contrôle du budget, qui appartient aux seuls rapporteurs spéciaux de la commission des Finances et non aux rapporteurs pour avis des autres commissions.

La nouvelle rédaction n'est pas plus claire car elle fait désormais référence aux « *commissions compétentes* ». S'agit-il des seules commissions en charge des affaires sociales des deux assemblées, compétentes pour l'examen au fond de la loi de financement, ou des quatre commissions - Affaires sociales et Finances - de chaque assemblée régulièrement saisie des PLFSS ?

Un indice permet toutefois d'éclairer ce point. Le nouveau texte envisage de confier les pouvoirs de contrôle aux rapporteurs et aux présidents des commissions compétentes. Or, l'article 57 de la loi organique, relatif aux lois de finances, dont s'inspire la rédaction du présent article, confie la charge du suivi du budget « *au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux* ». L'absence de référence au *rapporteur général du budget* - la commission des Affaires sociales ne disposant pas de rapporteur général - semble exclure la compétence de la commission des Finances en matière de contrôle des lois de financement.

#### - elles précisent la liste des documents pouvant être communiqués aux rapporteurs, en mentionnant explicitement les rapports des corps d'inspection et de contrôle.

#### II - La position de votre commission

Votre commission apportera à ce sujet la mise au point suivante :

##### Sur l'existence d'un contrôle permanent des lois de financement de la sécurité sociale

Plusieurs membres de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, dont son président et son rapporteur, ont avancé que le Parlement ne disposait pas des moyens juridiques permettant un contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

Votre commission ne souscrit pas à cette affirmation : l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 précité confie des pouvoirs étendus aux « rapporteurs sociaux », que les membres de l'Assemblée nationale n'ont jusqu'à présent pas exercés.

Votre commission les a, pour sa part, mis en oeuvre à plusieurs reprises de même qu'elle fait désormais régulièrement appel à l'assistance de la Cour des comptes.

Votre commission estime qu'un contrôle efficace de l'application des lois de financement dépend moins de moyens juridiques, techniques ou humains que de la volonté politique de l'effectuer et de la disponibilité que laisse aux rapporteurs l'ordre du jour parlementaire. Son efficacité dépend également d'une bonne coordination des travaux, laquelle repose sur le rapporteur pour les équilibres financiers dont l'existence institutionnelle n'est pas garantie, contrairement à celle du rapporteur général du budget.

### **Sur la compétence des commissions des Finances et des Affaires sociales en matière de finances sociales**

Votre commission estime que les débats soulevés par cet article - et le suivant - participent du flou qui entoure la compétence relative aux finances sociales.

Les lois de financement ont été créées en 1996 et confiées d'une part, aux ministères sociaux, d'autre part, pour leur examen, aux commissions permanentes des deux assemblées chargées des affaires sociales.

Pour des raisons historiques, institutionnelles ou politiques, les conséquences de cette modification n'ont pas été intégralement tirées, ni dans le pilotage des finances publiques, ni dans l'ordonnement du travail parlementaire.

Il convient désormais que les pouvoirs publics choisissent clairement entre la pérennisation des lois de financement et leur intégration en loi de finances.

Si la première hypothèse est retenue, il revient alors au Parlement de déterminer la commission permanente à laquelle échoit la compétence exclusive de l'examen et du contrôle de ce texte. De ce choix dépendra la réponse aux questions soulevées par le présent article.

Confier aux seules commissions des Affaires sociales cette prérogative n'aurait rien d'illogique et « *ne témoignerait pas d'un corporatisme malvenu et désuet* » imaginé par certains<sup>14(\*)</sup>.

Personne ne taxe d'ailleurs de corporatisme le fait que seuls les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances contrôlent l'exécution de la loi de finances, sans que les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes n'apparaissent moins qualifiés pour le faire.

La raison déterminante pour laquelle il convient de réserver à une seule commission le contrôle de l'exécution des lois de financement, comme celle de l'exécution des lois de finances, tient à la crédibilité des assemblées et à la bonne organisation du travail des administrations concernées. Si ces dernières devaient être confrontées à deux contrôles simultanés par deux commissions émanant de la même assemblée, l'autorité du Parlement s'en trouverait affaiblie sans que son information en soit améliorée et le bon fonctionnement de l'administration serait entravé. Des précédents existent et sont regrettables.

Au total, votre commission souhaite que les pouvoirs publics - et au premier chef le Parlement - évitent en cette affaire l'addition et la confusion des compétences.

Elle rappelle que le Gouvernement a réitéré son engagement de réformer les dispositions de la loi organique relatives aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette révision offrira l'occasion de préciser la nature et la responsabilité du contrôle des lois de financement, comme l'ont fait les deux assemblées lors de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, en août 2001.

**Dans cette attente, et, à titre conservatoire, elle vous demande de supprimer cet article.**

**Article 21 B (nouveau)**  
**(art. L. 111-9-1 du code de la sécurité sociale)**  
**Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement**  
**de la sécurité sociale**

**Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, propose de créer une mission parlementaire d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.**

**I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Le 27 janvier 1999, un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire présidé par Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, recommande la création, au sein de cette assemblée, d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'application des lois de finances. Cette mission fut effectivement créée, le 3 février 1999, au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Cette proposition s'inscrivait dans la démarche de rénovation de l'examen et du suivi des lois de finances (contrôle de l'emploi des crédits tout au long de l'année, contrôle de l'exécution des lois de finances, liens avec les juridictions financières, droits de l'opposition, etc.).

Mise en oeuvre à la seule initiative de l'Assemblée nationale, et non en vertu d'une loi, elle est restée limitée à celle-ci. Ainsi, la commission des Finances du Sénat, qui dispose d'une faculté identique, n'a pas jugé bon, jusqu'à présent, de constituer une MEC et procède au contrôle de l'application des lois de finances selon les modalités qu'elle juge utiles.

Le présent article propose de créer, au sein de la commission en charge des affaires sociales de chaque assemblée, une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation des lois de financement de la sécurité sociale.

**II - La position de votre commission**

Bien que partageant le souci de l'Assemblée nationale d'assurer un contrôle effectif de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, votre commission formulera les réserves suivantes :

- cette proposition relève en l'état du règlement des assemblées. Si rien n'interdit de faire figurer le principe de la création d'une MEC dans la loi, l'adoption de cette disposition contraindrait votre commission à constituer une mission analogue. Or, le principe d'autonomie des assemblées parlementaires garantit à l'Assemblée nationale et au Sénat la faculté d'organiser leurs travaux de contrôle comme bon leur semble ;

- cette proposition intervient dès lors prématurément en opérant un choix anticipé, sans considération des autres propositions envisageables pour améliorer le contrôle des lois de financement. Ces propositions seront mises en débat lors de la réforme des lois organiques relatives aux lois de financement annoncée pour la session prochaine par le Gouvernement.

Aussi, par coordination avec la position l'ayant conduite à proposer de supprimer l'article précédent, **vo**  
**tre commission vous demande de supprimer cet article.**

## TRAVAUX DE COMMISSION

Réunie le **mercredi 21 juillet 2004** sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Alain Vasselle** sur le **projet de loi n° 420 (2003-2004)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à **l'assurance maladie**.

...

Elle a supprimé les articles 21 A (nouveau) (contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale) et 21 B (nouveau) (mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale), estimant que ces mesures auraient mieux leur place dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

N° 424

**SÉNAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004

**RAPPORT**

**FAIT**

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'assurance maladie,*

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

Tome II : Auditions et Tableau comparatif

*(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, vice-présidents ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juilhard, secrétaires ; MM. Henri d'Attilio, François Autain, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Georges Ginoux, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, André Vézinhet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>e</sup> législ.) : 1674, 1715 et T.A. 315**

**Sénat : 420 et 425 (2003-2004).**

**Sécurité sociale.**

**Extrait du tableau comparatif**

Texte en vigueur _____	Texte du projet de loi _____	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture _____	Propositions de la commission _____
	<b>Projet de loi relatif à l'assurance maladie</b>	<b>Projet de loi relatif à l'assurance maladie</b>	<b>Projet de loi relatif à l'assurance maladie</b>
	Section 2	Section 2	Section 2
	<b>Respect des objectifs de dépenses</b>	<b>Respect des objectifs de dépenses</b>	<b>Respect des objectifs de dépenses</b>
		Article 21 A ( <i>nouveau</i> )	Article 21 A
<b>Code de la sécurité sociale</b>		L'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>
<p>Art. L. 111-9. - Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit.</p>		<p>« Art. L. 111-9. - Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout organisme privé gérant un régime de base légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à ceux de leurs membres chargés de présenter un rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements et documents qu'ils demandent dans le cadre de cette mission, y compris ceux établis par les organismes chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis. »</p>	

		Article 21 B ( <i>nouveau</i> )	Article 21 B
		Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>
		« Art. L. 111-9-1. - Il est créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois. »	

- Extraits de l'avis n° 425 (2003-2004) de M. **Adrien GOUTEYRON**, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'assurance maladie, déposé le 21 juillet 2004.

## II. LE RESPECT DES OBJECTIFS DE DÉPENSES

### A. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la commission spéciale chargée de l'examen du présent projet de loi, deux nouveaux articles relatifs au contrôle exercé par le Parlement sur les finances sociales.

#### 1. Le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale

L'article 21 A (nouveau) du présent projet de loi vise à réécrire l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, qui définit les prérogatives des commissions compétentes dans le suivi de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale dispose que « *les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit* ».

L'article 21 A précité apporte certaines modifications qui rapprochent l'écriture de cet article de celle de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ce dernier texte organique, qui a donc une valeur supérieure à celui d'une loi simple, dispose que « **les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent** ».

L'article 21 A (nouveau) du présent projet de loi prévoit ainsi que « **les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat** » suivent et contrôlent sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des organismes et institutions actuellement visés par l'article L. 111-9 précité. Il est précisé que « *cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à ceux de leurs membres chargés de présenter un rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale* ». Le texte proposé permet ainsi aux présidents des commissions compétentes, en l'espèce les commissions des affaires sociales et des finances, de contrôler sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale, compétence que l'article L. 111-9 ne leur conférait pas actuellement.

Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, il est indiqué que « *tous les renseignements et documents qu'ils demandent dans le cadre de leur mission, y compris ceux établis par les organismes chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis* ».

La formulation retenue est donc assez similaire à celle actuellement en vigueur.

Votre rapporteur pour avis relève que, lors de l'examen du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées au Sénat, notre collègue André Lardeux, rapporteur de ce projet de loi au nom de la commission des affaires sociales, avait précisé l'interprétation de la commission des affaires sociales s'agissant de la portée de l'article L. 111-9. Il avait ainsi indiqué, à propos d'un de ses amendements relatif au contrôle du Parlement sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, que « *l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale donne pouvoir aux membres du Parlement chargés de présenter un rapport sur les lois de financement pour*

effectuer un tel contrôle. Dans notre esprit, cette compétence s'étend bien entendu au rapporteur pour avis de notre commission des finances »<sup>58(\*)</sup>. **Cette interprétation est donc confortée par la nouvelle rédaction adoptée, qui fait référence aux « commissions compétentes », et non à la commission « saisie au fond » du projet de loi de financement de la sécurité sociale, comme le fait l'article 21 B.**

## 2. La création d'une mission d'évaluation et de contrôle au sein de chaque commission saisie au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale

L'article 21 B du présent projet de loi prévoit la création d'une mission d'évaluation et de contrôle « *au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale* ». Cette mission serait chargée « *d'assurer l'évaluation permanente de ces lois* ».

Cet article, résultant de l'adoption d'un amendement de notre collègue député Jean-Michel Dubernard, rapporteur de la commission spéciale, tend à mettre en place une mission similaire à la mission d'évaluation et de contrôle, constituée en février 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Aucune disposition législative n'avait alors été nécessaire.

La commission des finances du Sénat n'avait pas jugé nécessaire, pour des raisons d'organisation interne, de mettre en place une structure identique à celle retenue par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, votre rapporteur pour avis relève que, en application de l'article 57 de la LOLF, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat « *procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ».

**La création d'une mission d'évaluation et de contrôle au sein de chaque commission des affaires sociales est donc pleinement en phase avec les orientations de la commission des finances, laquelle peut toujours procéder, le cas échéant, à l'évaluation d'une question relative à l'évaluation des finances sociales, partie intégrante des finances publiques**<sup>59(\*)</sup>.

---

\* <sup>58</sup> Débat sur l'article 7 bis du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, 26 mai 2004.

\* <sup>59</sup> A cet égard, les débats sur les prélèvements obligatoires témoignent d'une approche consolidée des finances publiques.

**2.2. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE**, le 26 juillet 2004 : extrait du compte rendu intégral

**SÉANCE DU 26 JUILLET 2004 (COMPTE RENDU INTÉGRAL DES DÉBATS DU SÉNAT)**

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON**

vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à dix heures.)*

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** M. le président a reçu de M. le Premier ministre le rapport annuel pour 2003 du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, établi en application de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

3

### ASSURANCE MALADIE



**Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi (n° 420, 2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'assurance maladie. [Rapport n° 424, (2003-2004) et avis n° 425, (2003-2004).]

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'examen du titre II.

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE

...

#### Section 2

##### Respect des objectifs de dépenses

**M. le président.** L'amendement n° 576, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi l'intitulé de section :

Objectifs de dépenses et de recettes

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat.** Cet amendement, qui est à la fois de cohérence, de clarification et de précision, vise à indiquer que les objectifs concernent également les recettes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 576.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'intitulé de la section 2 est ainsi rédigé.

#### Article 21 A

L'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9.* - Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent sur pièces et sur place l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout organisme privé gérant un régime de base légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à ceux de leurs membres chargés de présenter un rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements et documents qu'ils demandent dans le cadre de cette mission, y compris ceux établis par les organismes chargés du contrôle de l'administration, doivent leur être fournis. »

**M. le président.** L'amendement n° 71, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M le rapporteur.

**M. Alain Vasselle.** La commission propose de supprimer les articles 21 A et 21 B.

L'article 21 A vise à proposer une nouvelle rédaction de l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, qui précise le contenu des pouvoirs des « rapporteurs sociaux », c'est-à-dire des membres du Parlement chargés du contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le Gouvernement a réitéré son engagement de réformer les dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette révision offrira, à notre sens, l'occasion de préciser la nature et la responsabilité du contrôle des lois de financement, comme l'ont fait les deux assemblées lors de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances en août 2001.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, à titre conservatoire, la suppression des articles 21 A et 21 B.

Mes chers collègues, je vous suggère de revenir sur ces propositions de l'Assemblée nationale lors de la révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, à l'automne.

A ce propos, pouvez-vous nous confirmer, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement a bien l'intention de faire délibérer le Parlement sur cette révision dès les premiers jours de la prochaine session ? Il faut à tout le moins que le Gouvernement passe un *deal* avec le Parlement pour ce faire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat.** Sur le dernier point, monsieur le rapporteur, vous faites sans doute référence au *New Deal (Sourires.)*, à la nouvelle donne relative à la détermination de l'ONDAM. Je l'ai abondamment expliqué dans le cadre de la discussion générale et, je le répète, c'est un point important pour le Gouvernement.

Vous le savez, monsieur le rapporteur, le calendrier parlementaire est toujours particulièrement chargé. Nous avons besoin d'examiner ce texte et surtout de le préparer dans de bonnes conditions. Aussi me semble-t-il difficile de vous le soumettre, dès les tout premiers jours de l'automne, mais il vous sera soumis, mesdames, messieurs les sénateurs, avant ou après l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

J'en viens à l'amendement n° 71.

Si le Gouvernement est particulièrement attaché au dialogue avec le Parlement, il ne saurait s'immiscer dans les relations entre les deux assemblées. Aussi bien, dans la mesure où cet amendement, tout comme l'amendement n° 72, qui tend à supprimer l'article 21 B, touche au rôle de chacune des commissions des affaires sociales des deux assemblées, le Gouvernement s'en remettra, suivant en cela la position qu'il avait adoptée à l'Assemblée nationale lorsque ces articles ont été introduits, à la sagesse de la Haute Assemblée.

**M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.** C'est prudent !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Sur le plan de la méthode, le rapporteur de la commission des affaires sociales a tout à fait raison. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont inséré dans le projet de loi, avec l'avis de sagesse du Gouvernement, des dispositions qui constituent les articles 21A et 21 B parce qu'un certain nombre d'entre eux ont rencontré des difficultés pour obtenir des précisions de la part des caisses de sécurité sociale.

En tant que président de la commission de surveillance de la Caisse nationale des allocations familiales, je me suis moi-même heurté à de tels problèmes.

En effet, il est particulièrement difficile d'obtenir des informations quantifiées, crédibles et récentes sur le fonctionnement de l'ensemble de ces caisses.

Je comprends donc parfaitement le souci de nos collègues députés de vouloir inscrire des dispositions plus précises en la matière dans ce texte.

Toutefois, je voterai en faveur de l'amendement de la commission parce qu'il n'est pas de bonne méthode d'inclure ces dispositions dans le projet de loi relatif à l'assurance maladie.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je le dis très fermement, il existe actuellement une conjuration, dans divers milieux, pour supprimer la loi de financement de la sécurité sociale pour soutenir que, après tout, la seule loi de finances suffirait et pour ériger des murailles telles que les parlementaires appartenant aux commissions des affaires sociales des deux assemblées se voient privés de leur droit de contrôle sur pièces et sur place dans les différents organismes.

Je suis prêt à voter les deux amendements de suppression des articles 21 A et 21 B, mais c'est sous réserve que le Gouvernement prenne l'engagement de nous proposer le plus tôt possible, j'y insiste, une révision de la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Il n'est pas concevable de globaliser l'ensemble du système financier public. Ou alors il faut s'attendre qu'un jour on nous demande de supprimer toutes les dispositions relatives aux collectivités locales et de ne conserver qu'un seul texte qui déterminera les relations entre l'Etat et l'ensemble des organismes existants !

En conséquence, je ne voterai en faveur de la suppression de ces deux dispositions introduites par l'Assemblée nationale que si le Gouvernement s'engage précisément à nous soumettre à bref délai - le plus tôt sera le mieux - une révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** En septembre ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 71.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 21 A est supprimé.

### Article 21 B

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* - Il est créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'assurer l'évaluation permanente de ces lois. »

**M. le président.** L'amendement n° 72, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

Cet amendement a déjà été défendu et le Gouvernement a déjà indiqué qu'il s'en remettait à la sagesse du Sénat

Je le mets aux voix.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 21 B est supprimé.

### Article additionnel avant l'article 21

**M. le président.** L'amendement n° 191, présenté par MM. Chabroux, Godefroy et Domeizel, Mme Printz, MM. Vantomme, Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparenté et rattachée, est ainsi libellé :

Avant l'article 21, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 6 *octies* de l'ordonnance n. 581100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. ... - I.* Afin de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale, la délégation parlementaire dénommée Office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie a pour mission :

« de participer à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale ;

« de suivre et de contrôler les comptes de l'assurance maladie ;

« d'alerter le Parlement, l'Etat et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement ;



« de rendre un rapport annuel sur la conformité de l'action de l'assurance maladie avec les objectifs de santé publique votés par le Parlement ;

« d'éclairer les décisions du Parlement sur l'ensemble de ces questions.

« A cet effet, elle recueille des informations, met en oeuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

« II. La délégation est composée :

« des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales ainsi que des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ;

« de seize députés et seize sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

« L'office est présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat. Elle élit en son sein un rapporteur général qui ne peut être membre du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

« III. La délégation est assistée d'un conseil d'experts composé de six personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de la sécurité sociale.

« Les membres du conseil d'experts sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

« Le conseil d'experts est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

« IV. La délégation peut recueillir l'avis des professionnels de santé, de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, de la Haute autorité de santé, de la Commission des comptes de la sécurité sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que des organisations syndicales et professionnelles et des associations intervenant dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale.

« V. La délégation est saisie par :

« 1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« 2° Une commission spéciale ou permanente.

« VI. La délégation dispose des pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance n. 581374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

« La délégation suit et contrôle l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Elle constate tout écart entre l'objectif national voté par le Parlement et l'exécution des dépenses. Si les données relatives à l'exécution font apparaître un écart supérieur à 10% par rapport aux prévisions de dépenses, le gouvernement est tenu de présenter, dans les meilleurs délais, un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale

« En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. Lorsque la délégation bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives au secret des travaux des commissions d'enquête sont applicables.

« Le Président et le rapporteur général de la délégation procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« VII. Les travaux de la délégation sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part.

« Les résultats des travaux exécutés et les observations de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« Après avoir recueilli l'avis de l'auteur de la saisine, la délégation peut les rendre publics.

Toutefois, lorsque la délégation a obtenu le bénéfice des dispositions de l'article 6, la décision de publication ne peut être prise que par l'assemblée intéressée, dans les conditions fixées par son règlement pour la publication des rapports des commissions d'enquête.

« VIII. La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

« IX. Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des deux assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »

La parole est à M. Gilbert Chabroux.

**M. Gilbert Chabroux.** J'ai déjà dit que la gouvernance que vous voulez mettre en place, monsieur le secrétaire d'Etat, était source d'une grande confusion.

Nous venons de parler de la Haute autorité de santé ; nous allons parler de l'UNCAM, du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, du Comité d'hospitalisation, de l'Union nationale des organismes de protection sociale complémentaire, de l'Institut des données de santé et de bien d'autres organismes encore.

En fait, nous allons devoir surtout parler du directeur de l'UNCAM.

En créant un certain nombre d'organismes, vous opérez, monsieur le secrétaire d'Etat, une sorte de diversion puisque vous concentrez, de fait, l'essentiel des pouvoirs entre les mains du futur directeur de l'UNCAM, que tout le monde désigne sous le terme de « proconsul ».

Cet homme ou cette femme - je ne me risque pas à plus de précision, même si des noms ont déjà été avancés - sera l'un des personnages les plus puissants de France, se retrouvant à la tête d'un budget de 130 milliards d'euros. Le directeur de l'UNCAM sera en outre appelé à proposer le taux de remboursement des actes médicaux, à négocier les conventions avec les médecins, à nommer les directeurs de caisse et à proposer au Gouvernement les mesures d'équilibre financier.

Mes chers collègues, nous insistons pour que le Parlement joue son rôle et soit à la base du contrôle démocratique du principal budget de la nation. C'est indispensable.

Nous sommes donc attachés au principe de la création d'un office parlementaire de contrôle et de suivi de l'assurance maladie qui aura pour mission, d'une part, d'alerter le Parlement, en même temps que le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie, bien sûr, en cas d'évolution des dépenses incompatible avec le respect de l'objectif national qu'il aura voté et, d'autre part, d'éclairer ses décisions.

Nous savons qu'à l'Assemblée nationale on a proposé la création d'une mission d'évaluation et de contrôle ; c'est un premier pas.

Nous sommes ouverts à la discussion sur les modalités concrètes de la mise en oeuvre du contrôle démocratique, mais pas sur le principe lui-même, qui nous tient à coeur et qui a motivé le dépôt de cet amendement. Il s'agit tout de même du principal budget de la nation !

Je lance le débat en espérant qu'il nous permettra d'avancer et de trouver les solutions les plus adaptées.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Je comprends tout à fait l'impatience de notre collègue M. Chabroux. Je lui rappelle cependant que le Sénat n'a pas attendu que des pouvoirs renforcés lui soient accordés par une loi organique ou par une réforme constitutionnelle pour exercer son contrôle.

D'ailleurs, aux termes de la loi organique, les commissions ont tout pouvoir de procéder à des contrôles sur pièces et sur place, faculté dont la commission des affaires sociales du Sénat n'a pas hésité à user, mais sans en abuser. Et nous comptons bien continuer ! Il semblerait que ce soit un peu plus difficile à l'Assemblée nationale.

Mon cher collègue, j'interprète votre amendement comme un appel adressé à la commission des affaires sociales et au Gouvernement pour que l'opposition, dans des conditions qu'il nous reste à trouver, soit mieux associée à ce contrôle. Cela n'est pas du tout étranger à nos préoccupations, bien au contraire, ni à celles de l'Assemblée nationale, où des amendements allant dans le même sens ont été déposés.

Cela étant, monsieur Chabroux, la commission des affaires sociales ayant décidé de reprendre ce débat lors de la discussion du futur projet de loi organique, je vous propose, pour l'heure, de retirer votre amendement sur la foi de l'engagement que je prends devant vous au nom de la commission des affaires sociales.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, il nous semble que le projet de loi répond à la préoccupation exprimée par M. Chabroux.

Je le rappelle, un certain nombre d'instances d'ores et déjà chargées du suivi de l'ONDAM sont renforcées et de nouvelles sont créées, dans le même esprit. Par ailleurs, je vous renvoie à mon tour à la discussion du projet de la loi organique.

Cela étant, comme il s'agit de compétences propres aux parlementaires, ...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Au Parlement, pas aux parlementaires !

**M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat.** ...le Gouvernement, fort de sa « jurisprudence » en la matière, s'en remettra à la sagesse de la Haute Assemblée, même si les arguments qu'a fait valoir M. le rapporteur me semblent frappés au coin du bon sens.

**M. le président.** Monsieur Chabroux, maintenez-vous l'amendement n° 191 ?

**M. Gilbert Chabroux.** Qui faut-il croire, M. le rapporteur ou M. le secrétaire d'Etat ? A bien les écouter, j'ai compris qu'il y avait, plus qu'une nuance, une vraie divergence entre eux.

Pour M. le rapporteur, le problème est bien réel et le dispositif proposé ne suffit pas à le résoudre. Il faut aller au-delà, comme l'a fait effectivement l'Assemblée nationale en proposant cette mission d'évaluation et de contrôle. M. le rapporteur m'invite donc à retirer l'amendement pour attendre la discussion du projet de loi organique qui nous sera soumis à l'automne.

S'il ne s'agit que d'attendre la reprise des travaux parlementaires, je n'y vois pas d'inconvénient.

En revanche, pour arriver à la même conclusion, M. le secrétaire d'Etat m'indique que tout est déjà dans le texte et qu'il n'y a pas lieu d'en débattre plus avant. Je n'y trouve pas du tout mon compte, car le présent projet de loi, en l'état, ne permet précisément pas au Parlement d'exercer son droit de contrôle démocratique.

Monsieur le secrétaire d'Etat, toutes les instances diverses et variées que vous créez vont constituer un épais rideau de fumée, qui privera le Parlement de toute visibilité et l'empêchera de suivre l'évolution réelle des dépenses. Un simple comité d'alerte en lieu et place du contrôle du Parlement, c'est un peu court ! Aussi inclinerais-je plutôt à suivre la suggestion de M. le rapporteur.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat.** Monsieur Chabroux, c'est votre droit, mais je vous fais remarquer que, pour ma part, je m'en étais remis à la sagesse de la Haute Assemblée.

Cela étant, gardons-nous de la caricature : j'ai bien indiqué que, dans l'esprit du Gouvernement, il y avait une complémentarité entre les nouveaux outils mis en place pour s'assurer du respect de l'ONDAM et le Parlement, dont le rôle reste essentiel.

Dès la discussion générale, j'ai souhaité tout particulièrement insister sur le nécessaire renforcement des pouvoirs du Parlement, afin que les parlementaires puissent voter un ONDAM qui soit véritablement réaliste, aussi proche que possible des de l'évolution des dépenses finalement constatée.

N'en doutez pas, la volonté du Gouvernement est bien de faire en sorte que les pouvoirs des parlementaires soient renforcés, pour ce qui est tant du vote que du suivi de l'ONDAM. Cela sera bel et bien l'objet de ce rendez-vous législatif important que constituera la discussion du projet de loi organique.

Vous le voyez, monsieur le sénateur, il n'y a aucune divergence entre la commission et le Gouvernement sur le sujet.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Comme notre collègue, j'estime qu'il est souhaitable que le Parlement soit mieux associé à la préparation et à l'exécution de l'ONDAM. Il y a là une convergence de vues entre nous que je me dois de saluer.

En revanche, je ne pourrai pas voter cet amendement parce qu'il me paraît dangereux pour le fonctionnement comme pour les méthodes de travail de la commission des affaires sociales.

N'étant plus président de la commission des affaires sociales, je serai sans doute plus à l'aise que notre excellent collègue Nicolas About pour dire ici qu'associer aux travaux de cette délégation des personnes prises en dehors de la commission risque d'entraîner une dilution des responsabilités.

Pour ma part, à une multiplication des instances, qui n'est jamais gage d'une efficacité accrue, j'ai toujours préféré un renforcement des pouvoirs de la commission en tant que telle afin que cette dernière ait les moyens de mieux travailler. C'est d'ailleurs ce à quoi s'emploie mon successeur, et d'une manière à laquelle je rends hommage.

Aussi, tout en comprenant la préoccupation de ses auteurs, je ne peux pas aujourd'hui voter cet amendement et j'attends la révision de la loi organique

**M. le président.** La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il me semblait que l'amendement de M. Chabroux et du groupe socialiste répondait exactement à ce qui avait été demandé par M. Fourcade. Or celui-ci vient de nous dire qu'il n'en était rien et qu'il fallait s'en tenir à la commission des affaires sociales. Comprenez mon étonnement !

Je vois ici un certain nombre de sénateurs qui ne sont pas membres de la commission des affaires sociales, ...

**M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.** Ils ont tort ! *(Sourires.)*

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** ... mais qui ne considèrent pas moins qu'ils ont le droit et même le devoir de se soucier des problèmes de santé en général et de sécurité sociale en particulier.

Mes chers collègues, il s'agit ici des droits du Parlement, et ce que cet amendement tend à ajouter par rapport à ce qui nous est proposé dans le texte n'est rien de moins que l'association de l'ensemble du Parlement à la définition de la politique de sécurité sociale.

Monsieur Fourcade, vous avez tout à l'heure fait allusion au fait que vous aviez rempli les fonctions de président de la commission des affaires sociales, ce qui peut expliquer que votre horizon soit, en cet instant, un petit peu plus limité qu' à l'accoutumée. *(Rires.)* Mais il s'agit bien ici, en vérité, des droits du Parlement, et c'est le Parlement tout entier qui doit être associé.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Votre horizon est infini, mon cher collègue ! *(Nouveaux rires.)*

**M. le président.** Qu'en est-il, en définitive, de l'amendement n° 191, monsieur Chabroux ?

**M. Gilbert Chabroux.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 191 est retiré.



**2.3. PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, n°1774, déposé le 27 juillet 2004, supprimant les articles 21 a et 21 b**



N° 1774

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juillet 2004.

**PROJET DE LOI**

modifié par le sénat après déclaration d'urgence

*relatif à l'assurance maladie*

transmis par

M. LE PREMIER MINISTRE

à

M. LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Renvoyé à la commission spéciale.)

*Le Sénat a modifié, en première lecture, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **1675, 1703** et T.A. **315**.

*Sénat* : **420, 424, 425** et T.A. **114** (2003-2004).

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION  
DE L'ASSURANCE MALADIE**

...

Section 2

**Objectifs de dépenses et de recettes**

**Articles 21 A et 21 B**

Supprimés

**3. COMMISSION MIXTE PARITAIRE :** extraits du rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'assurance maladie par M. Jean-Michel Dubernard, député, et par M. Alain Vasselle, sénateur, déposé le 29 juillet 2004

<b>N° 1778</b>  <b>ASSEMBLÉE NATIONALE</b>  CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  DOUZIÈME LÉGISLATURE	<b>N° 437</b>  <b>SÉNAT</b>  SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004
Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juillet 2004	Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juillet 2004.

Document mis en distribution le  
30 juillet 2004

# RAPPORT

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire <sup>(1)</sup> chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi *relatif à l'assurance maladie*,

par M. Jean-Michel DUBERNARD, par M. Alain VASSELLE,

Député. Sénateur.

*(1) Cette commission est composée de : M. Yves Bur, président, député, M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, sénateur, M. Jean-Michel Dubernard, député, M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteurs.*

*Membres titulaires : MM. Yves Bur, Jean-Michel Dubernard, Jean-Pierre Door, Hervé Mariton, Pierre Morange, Alain Claeys, Jean-Marie Le Guen, députés, MM. Nicolas About, Alain Vasselle, Adrien Gouteyron, Jean-Pierre Fourcade, Dominique Leclerc, Gilbert Chabroux et François Autain, sénateurs.*

*Membres suppléants : M. Philippe Auberger, Mme Maryvonne Briot, MM. Pierre-Louis Fagniez, Richard Mallié, Jean-Luc Prével, Gérard Bapt, députés, MM. Paul Blanc, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, MM. Gérard Dériot, Claude Domeizel, Mme Valérie Létard, M. Jean-Louis Lorrain, sénateurs.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** : 1<sup>re</sup> lecture : **1675, 1703** et TA **315**.

2<sup>e</sup> lecture : **1774**

**Sénat** : 1<sup>re</sup> lecture : **420, 424, 425** et TA **114** (2003-2004).

## TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'assurance maladie s'est réunie le jeudi 29 juillet 2004 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Yves Bur, député, président ;
- M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Jean-Michel Dubernard, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

\*

\*\*

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué...

...D'autre part, les articles 21 A et 21 B ajoutés par l'Assemblée nationale n'ont pas été retenus, le Sénat estimant que ces dispositions méritent un débat spécifique dans le cadre de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale que le Gouvernement a annoncée pour la prochaine session parlementaire.

**M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé quelques éléments chiffrés : alors que le projet de loi initial comportait 45 articles, le Sénat, après l'adoption du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, a été saisi de 73 articles. Malgré la brièveté du délai dans lequel le Sénat a dû examiner le texte, son apport est indéniable : il a adopté conformes 17 articles, en a supprimé 7 et en a ajouté 10.

Outre des amendements rédactionnels ou de coordination, les principales modifications exposées par le rapporteur pour le Sénat s'inscrivent pleinement dans la ligne du texte adopté par l'Assemblée nationale. Sur quelques points cependant les deux assemblées ont des approches différentes. Mais ces divergences semblent suffisamment minimales pour que la commission mixte paritaire puisse aboutir à un rapprochement des points de vue. Celles-ci portent notamment sur :

...

- les modalités du contrôle parlementaire sur les lois de financement de la sécurité sociale, supprimées par le Sénat ; l'Assemblée nationale tient beaucoup à cette disposition et serait prête à transformer ce qui était conçu comme une obligation en une simple faculté si cette concession est de nature à emporter l'adhésion des sénateurs ;

...

Au total, et malgré quelques divergences, les dispositions adoptées respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas très éloignées de sorte que la commission mixte paritaire devrait parvenir à adopter une rédaction des articles en navette satisfaisant les préoccupations des uns et des autres.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

## EXAMEN DES ARTICLES

...

### TITRE II

#### DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE MALADIE

...

#### *Section 2*

#### ***Respect des objectifs de dépenses***

##### *Article 21 A*

(article L. 111-9 du code de la sécurité sociale)

#### **Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale**

La commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

##### *Article 21 B*

(article L. 111-9-1 du code de la sécurité sociale)

#### **Missions d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale**

La commission mixte paritaire a examiné un amendement de M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur pour l'Assemblée nationale, prévoyant la faculté, pour la commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée, de créer une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) chargée de l'évaluation de ces lois. **M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a précisé qu'il s'agit d'une rédaction de compromis maintenant le principe de la création d'une MEC sociale mais laissant chaque assemblée libre d'y procéder ou non.

**M. Hervé Mariton, député**, a observé que la suppression de l'article 21 A et la rédaction proposée pour le présent article conduiraient à l'éviction de la commission des finances du contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président**, a rappelé qu'actuellement les commissions saisies au fond disposent de pouvoirs propres même si chaque année, lors de la discussion des lois de financement, intervient le rapporteur de la commission saisie pour avis. La suppression de ces deux articles découle du souhait du Sénat d'attendre la prochaine réforme de la

loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Toutefois, le Sénat est prêt à se rallier à la création d'une MEC sociale dès le présent texte, dans l'hypothèse où le projet de loi organique ferait l'objet d'un calendrier d'adoption plus tardif que prévu.

**M. Jean-Marie Le Guen, député**, a estimé la question sérieuse, tant au regard de l'équilibre des finances publiques que des droits du Parlement. Il convient de rappeler que l'assurance maladie va gérer 130 milliards d'euros. Or rien n'a été prévu pour en assurer un réel contrôle. Parallèlement, on assiste à la floraison de formules de plus en plus alambiquées de contrôle parlementaire. En lieu et place de la possible création d'hypothétiques structures, les plus hautes instances des deux assemblées auraient dû s'impliquer dans la mise en place d'un réel contrôle démocratique.

Tout en relevant que la préoccupation d'un meilleur contrôle parlementaire est unanimement partagée, **M. Yves Bur, président**, a rappelé la nécessité d'attendre la loi organique pour mettre en place le cadre définitif de ce contrôle.

**M. Philippe Auberger, député**, a estimé que les différentes dispositions relatives au contrôle doivent être cohérentes. Plutôt que d'agir dans la précipitation, mieux vaut renvoyer ce sujet au futur projet de loi organique.

**M. Pierre Morange, député**, a objecté que l'amendement a au contraire beaucoup de sens. La création d'une MEC sociale renforcera indéniablement la capacité d'action et la légitimité de la commission saisie au fond des lois de financement. La disposition est donc essentielle et n'est aucunement contradictoire avec le futur projet de loi organique.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement de M. Jean-Michel Dubernard et *rétabli* l'article 21 B dans cette nouvelle rédaction.

**TEXTE ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

**PROJET DE LOI RELATIF À L'ASSURANCE MALADIE**

...

**TITRE II**

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION  
DE L'ASSURANCE MALADIE**

...

**Section 2**

**Objectifs de dépenses et de recettes**

**Article 21 A**

.....Suppression confirmée par la commission mixte paritaire.....

**Article 21 B**

*(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)*

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* - Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois. »

#### **4. EXAMEN DU TEXTE DE LA CMP PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

#### **4.1. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE:** extraits du compte rendu intégral de la première séance du 30 juillet 2004

Première séance du vendredi 30 juillet 2004

54e séance de la session extraordinaire 2003-2004

#### **PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

#### **ASSURANCE MALADIE**

##### **Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire**

...

**M. Jean-Michel Dubernard**, rapporteur de la commission mixte paritaire.

...La CMP est parvenue à un texte de compromis concernant le renforcement des pouvoirs de contrôle des commissions des affaires sociales sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, en prévoyant, monsieur le président, la possibilité de création en leur sein d'une mission d'évaluation et de contrôle social. C'est, me semble-t-il, un progrès significatif, que souhaitent la majorité comme l'opposition de notre Assemblée. Nous attendons à ce propos avec beaucoup d'intérêt, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale annoncé pour l'automne prochain, lequel permettra d'approfondir le sujet.

...

##### **Exception d'irrecevabilité**

**M. le président.** J'ai reçu de **M. Jean-Marc Ayrault** et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité, déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à **M. Jean-Marie Le Guen**.

**M. Jean-Marie Le Guen.**

...Je le disais en commençant, monsieur le ministre, nous aurons l'occasion, à plusieurs reprises, de revenir sur le sujet, et la loi organique que vous présenterez à l'automne sera, pour nous, un repère intéressant dans le temps. Nous aurons à cœur, pendant tout l'automne, de susciter parmi nos concitoyens une meilleure prise de conscience des enjeux de la santé et de l'assurance maladie. La loi organique sera un rendez-vous important pour les uns et les autres, essentiellement pour les parlementaires que nous sommes, car force est de constater que, au fil des navettes entre le Sénat et l'Assemblée nationale, nous nous sommes pratiquement fait déshabiller de tous les éléments du petit contrôle parlementaire que nous étions parvenus à instaurer.

**M. Jean-Michel Dubernard**, rapporteur de la commission mixte paritaire. Non !

**M. Jean-Marie Le Guen.** J'espère que votre dénégation, monsieur le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, vaut engagement, surtout en présence du président de l'Assemblée nationale. Vous nous assurez donc que vous avez la volonté politique et les

moyens de faire exercer par l'Assemblée nationale un véritable contrôle sur ce qui représente tout de même la moitié du budget de l'État ?

**M. Jean-Michel Dubernard**, *rapporteur de la commission mixte paritaire*. Je n'ai pas l'habitude de revenir sur ma parole, mon cher collègue.

**M. Jean-Marie Le Guen**. C'est bien, monsieur le président, mais tout ne dépend pas de vous : le président de notre assemblée doit aussi vous donner les moyens de réaliser ce travail. Mais j'imagine que nous serons tous rassemblés pour mettre cette politique en œuvre.

...

### Discussion générale

**M. le président**. Dans la discussion générale, la parole est à **M. Hervé Mariton**.

**M. Hervé Mariton**.

...La responsabilité des organes de pilotage de l'assurance maladie, et notamment de la direction qui va se mettre en place, est tout aussi grande, comme sera essentielle celle du Parlement en matière d'évaluation. M. le rapporteur et président de la commission a rappelé tout à l'heure à notre collègue Le Guen combien il était attaché à la mise en œuvre des procédures d'évaluation et de contrôle à nouveau réclamées par la commission mixte paritaire. C'est en effet fondamental.

La nouvelle mission d'évaluation et de contrôle saura prouver rapidement que l'Assemblée nationale a la volonté de suivre ces dossiers - sans démagogie, mais avec attention, rigueur, exigence, et en faisant passer l'intérêt général de la nation avant les intérêts catégoriels. C'est un défi important, monsieur le président de la commission des affaires sociales, et le groupe se réjouit naturellement de vous voir superviser la mise en place de cette mission. Nous faisons également confiance à la présidence de l'Assemblée nationale pour accorder à ses travaux toute l'importance qu'ils méritent et y consacrer tous les moyens d'investigation nécessaires.

## 4.2. TEXTE ADOPTÉ (N°322) PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, le 30 juillet 2004



TEXTE ADOPTÉ n° **322**

« *Petite loi* »

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004**

**30 juillet 2004**

**PROJET DE LOI**

*relatif à l'assurance maladie.*

*L'Assemblée nationale a adopté, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, le projet de loi dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : **1675, 1703** et T.A. **315**.

**1774**. Commission mixte paritaire : **1778**.

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **420, 424, 425** et T.A. **114** (2003-2004).

Commission mixte paritaire : **437** (2003-2004).

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION  
DE L'ASSURANCE MALADIE**

...

Section 2

**Objectifs de dépenses et de recettes**

**Article 21 A**

.....Suppression maintenue.....

**Article 21 B**

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* - Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois. »

## **5. EXAMEN DU TEXTE DE LA CMP PAR LE SÉNAT**

## 5.1. EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE, le 30 juillet 2004 : extraits du compte rendu intégral

### SÉANCE DU 30 JUILLET 2004 (COMPTE RENDU INTÉGRAL DES DÉBATS DU SÉNAT)

#### ASSURANCE MALADIE

##### Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 437, 2003-2004) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'assurance maladie.



Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

**M. Alain Vasselle**, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

...Enfin, nos deux assemblées étaient en désaccord sur les modalités de contrôle et d'évaluation de la loi de financement de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale avait introduit deux articles additionnels, qui prévoyaient, notamment, la création d'une mission d'évaluation et de contrôle, la MEC, dans nos deux assemblées.

Le Gouvernement considérait que cette question relevait du Parlement et que nous devons trouver une solution, en commission mixte paritaire, ce que nous avons tenté de faire.

Le Sénat a estimé que les modalités de l'évaluation et du contrôle des lois de financement devront être débattues dans le cadre de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Nous avons pris rendez-vous sur ce point, monsieur le ministre.

A ce propos, j'ai encore présent en mémoire les engagements très clairs qui ont été pris par le Premier ministre : la loi organique sera examinée en premier par le Sénat ; dans ce cadre, les dispositions de l'article 39 du présent projet de loi seront concernées. M. le président du Sénat a tenu à souligner, avec insistance, que ce texte viendrait bien en premier devant le Sénat.

**M. Claude Estier.** Avec insistance, oui !

**M. Alain Vasselle**, rapporteur. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont un peu « toussé » lorsqu'ils ont appris cette nouvelle, mais j'espère que la détermination du Gouvernement ne fléchira pas le moment venu.

Le Sénat a en outre estimé que l'autonomie des assemblées devait être respectée. C'est la raison pour laquelle nous avons fini par céder à la pression de nos collègues députés.

Nous avons donc accepté le principe de la création de la MEC, mais en prévoyant que cette initiative dépendrait de chaque commission, indépendamment l'une de l'autre. Ainsi, si l'Assemblée nationale veut l'instaurer, elle en prendra l'initiative. M. Du Bernard nous a fait savoir en commission mixte paritaire qu'il s'y emploierait dès les premiers jours d'octobre.

Quant au Sénat, il décidera du sort qu'il voudra lui réserver le moment venu, sous l'autorité du président et des membres de sa commission des affaires sociales.

La commission mixte paritaire a entendu ces arguments. Elle a donc supprimé le premier de ces articles et n'a conféré qu'un caractère facultatif à la création d'une mission d'évaluation et de contrôle.

5.2. TEXTE ADOPTÉ N°118 (2003-2004) - TEXTE DÉFINITIF

N° 118  
**S É N A T**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

**ATTENTION**

**DOCUMENT PROVISOIRE**

*Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique*

**PROJET DE LOI**

*relatif à l'assurance maladie.*

**(Texte définitif)**

*Le Sénat a adopté, dans les conditions prévues à l'article 45 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, le projet de loi dont la teneur suit :*

---

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) :** 1<sup>ère</sup> lecture : **1675, 1703** et T.A. **315.**

**1774.** C.M.P. : **1778** et T.A. **322.**

**Sénat :** 1<sup>ère</sup> lecture : **420, 424, 425** et T.A. **114** (2003-2004).

C.M.P. : **437** (2003-2004).

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION  
DE L'ASSURANCE MALADIE**

...

Section 2

**Objectifs de dépenses et de recettes**

**~~Article 21 A~~**

.....~~Supprimé en CMP~~.....

**(CMP) Article ~~21 B~~ 38**

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-1.* - Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois. »