

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen de la proposition de loi visant à garantir un revenu mensuel à tout nouveau retraité dès l'entrée en jouissance de la pension de retraite (n° 1725) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur)..... 2
- Printemps social de l'évaluation
 - Évaluation « La campagne nationale de vaccination gratuite contre les infections à papillomavirus humains à destination des élèves de cinquième » (article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024) (M. Michel Lauzzana, rapporteur)..... 16
 - Évaluation « Le complément de libre choix de mode de garde » (articles 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et 100 et 101 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026) (Mme Sylvie Bonnet, rapporteure) 19
- Présences en réunion 22

Mercredi
20 mai 2026
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 77

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Nicolas Turquois,
vice-président**



La réunion commence à quinze heures cinq.

(Présidence de M. Nicolas Turquois, vice-président)

La commission procède d'abord à l'examen de la proposition de loi visant à garantir un revenu mensuel à tout nouveau retraité dès l'entrée en jouissance de la pension de retraite (n° 1725) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur)

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Merci de m'accueillir dans votre commission pour vous présenter cette proposition de loi que mon groupe a accepté d'inscrire à l'ordre du jour des séances qui lui sont réservées le 28 mai.

Je rencontre très souvent, lors de mes permanences, des personnes assez effarées de voir qu'elles connaissent la date d'entrée en jouissance de leur pension de retraite mais pas celle à laquelle elles commenceront à la percevoir effectivement, ce qui signifie qu'elles peuvent rester sans revenu pendant quelques semaines, voire quelques mois.

Notre droit est *a priori* très simple. L'article R. 352-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'une pension de retraite demandée par un assuré – elle n'est jamais attribuée d'office – doit être liquidée à la date de son entrée en jouissance dès lors qu'un dossier complet a été présenté au moins quatre mois auparavant. Cette disposition s'applique depuis 2015 aux retraites de droit direct et depuis 2016 aux pensions de réversion. Comme cela ne suffit pas dans toutes les situations, les caisses ont développé un mécanisme reposant, en grande partie, sur le versement d'allocations provisoires.

Distinguons entre deux cas : les pensions de droit propre et les pensions de réversion. Dans le premier cas, la situation est inquiétante ; dans le second, très inquiétante.

S'agissant des pensions de droit propre, on estime que, chaque année, 19 000 personnes n'obtiennent pas le début des versements à la date prévue, malgré les dispositions des conventions d'objectifs et de moyens et les efforts réalisés par les caisses de retraite – je ne formule aucune critique à leur égard. J'ai découvert que cela concernait de nombreux fonctionnaires : 5 % d'entre eux sont touchés, et les deux tiers de ces personnes sont des militaires. Beaucoup d'agriculteurs se trouvent dans le même cas. Selon la Mutualité sociale agricole (MSA), qui a eu la franchise de me donner des chiffres précis, 50 % des personnes qui ont demandé une pension de retraite la perçoivent effectivement à la date d'entrée en jouissance validée par la caisse.

La première raison est que tous les dossiers ne sont pas complets quatre mois avant la date d'entrée en jouissance, par exemple lorsque la personne a eu une carrière internationale. Je n'ai pas d'anciens cadres à Dubaï dans ma circonscription des Ardennes, mais je connais des gens qui ont été saisonniers à l'usine Ferrero d'Arlon ou qui ont eu un contrat à durée déterminée au Luxembourg. Les relations entre les différents organismes ne se déroulent pas toujours bien au niveau international et des éléments peuvent donc manquer.

Par ailleurs, certaines personnes ne déposent pas leur dossier dans le délai de quatre mois. On entend parfois dire que ce sont des personnes qui ne gèrent pas bien leurs affaires et qui ne sont pas prudentes, mais j'ai rencontré lors de ma dernière permanence un bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui a été mis à la retraite d'office à 62 ans. C'est en effet ce qui se produit depuis le 1^{er} septembre 2023 – j'ai regardé la circulaire – lorsque le taux d'incapacité est inférieur à 80 %. La personne que j'ai vue m'a dit qu'elle

venait de l'apprendre et n'avait donc pu déposer son dossier, incomplet, que deux mois plus tôt. Son service militaire n'a pas été pris en compte à ce stade – cette question devrait être traitée dans les deux mois – et elle a par ailleurs travaillé au Luxembourg. Elle a eu au téléphone la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), qui fait ce qu'elle peut, mais elle va se retrouver pendant deux ou trois mois sans AAH et sans pension de retraite, alors que ses dépenses contraintes – le loyer, l'électricité, etc. – n'arrêtent pas d'augmenter. Les personnes concernées sont non seulement privées de revenus mais elles sont aussi effarées de ne pas savoir à quelle date leur situation sera régularisée.

La question des pensions de réversion est encore plus complexe, car par définition, on ne choisit pas à quel moment on fait ce type de demande. La condition liée à l'âge n'est pas la plus difficile à apprécier : il faut avoir au moins 55 ans. S'agissant de la condition de ressources, les caisses de retraite connaissent les revenus d'activité mensuels, mais ignorent les revenus immobiliers et mobiliers. En ce qui concerne les personnes ayant un patrimoine immobilier, il faut attendre la déclaration de succession. Or le notaire a six mois pour s'en occuper, ce qui peut conduire à des délais importants. S'agissant du régime général, 40 % des pensions de réversion sont liquidées plus de trois mois après le décès du conjoint, et 20 % dans un délai de plus de six mois. Du côté de la MSA, les pensions de réversion ne sont pas versées en moins de quatre mois dans un tiers des cas. Comme 220 000 pensions de réversion sont liquidées chaque année, des dizaines de milliers de personnes ne les perçoivent pas à temps. Si on additionne les différents cas, bien plus de 100 000 personnes subissent des retards.

Il serait utile de créer un filet de sécurité pour faire face à ces situations, qui sont encore plus graves quand il s'agit des pensions de réversion. Nous avons tous reçu, souvent avec un de leurs enfants, des personnes concernées. Ce sont majoritairement des femmes, d'abord parce que leur durée de vie est plus longue, mais aussi parce qu'il leur arrive souvent de ne pas avoir fait une carrière complète. Leurs droits personnels à une pension de retraite sont donc limités. Elles doivent, de plus, assumer les frais des obsèques de leur conjoint décédé alors qu'elles peuvent ne pas avoir de revenus. Même si l'entreprise de pompes funèbres accepte un étalement dans le temps, il faut quand même payer une partie des frais chaque mois, ce qui conduit à des situations tout à fait inéquitables et indéfendables.

La proposition que je vais vous faire a beaucoup évolué par rapport au texte initial, parce que j'ai procédé à de nombreuses auditions et que j'ai écouté ce qu'on m'a dit. Il s'agit de créer un filet de sécurité complémentaire, sans la moindre redondance avec le dispositif actuel, afin que certaines personnes perçoivent une allocation en attendant que les caisses parviennent à réunir tous les éléments nécessaires.

Ce dispositif ne constituera pas une désincitation à présenter un dossier complet quatre mois avant la liquidation de la pension. Le montant de l'allocation de sécurité est renvoyé à un décret, mais il sera inférieur à la moyenne des pensions, afin d'éviter des trop-perçus massifs. Je ne vois pas qui pourrait faire preuve de désinvolture en ne déposant pas un dossier complet parce qu'il bénéficierait d'un filet de sécurité.

Je propose, par ailleurs, que le dispositif se déclenche à la date d'entrée en jouissance validée par la caisse de retraite, car il faut être lucide : certaines personnes se trompent sur ce point et il est légitime que la caisse vérifie que la date demandée est correcte.

L'amendement que j'ai déposé pour réécrire l'article 1^{er} prévoit notamment qu'il faudra être éligible à une retraite à taux plein. Il ne faudrait pas obliger quelqu'un à prendre une retraite sans qu'elle soit complète.

Risque-t-on de se heurter à des problèmes informatiques ? J'ai été directeur d'un centre de sécurité sociale avant de devenir député : la première question que je me suis posée était donc de savoir si nos systèmes d'information permettaient d'appliquer le dispositif. La réponse de toutes les personnes auditionnées a été positive. Les gens qui viennent nous voir ont une note de la Carsat leur expliquant à quoi ils ont droit en mai, juin, juillet et août, par exemple. Nous proposons d'ajouter une ligne qui indique le montant de l'allocation forfaitaire de sécurité. La caisse ne versera ensuite, pour les mois concernés, que la différence avec la pension de retraite effective.

S'exposera-t-on à des trop-perçus ? Si je propose de renvoyer à un décret le niveau du filet de sécurité, c'est pour qu'il y en ait le moins possible. S'il en existe, dans un nombre infime de cas, ils ne dépasseront probablement pas quelques dizaines d'euros. En effet, le montant de l'allocation sera inférieur à la moyenne des pensions de réversion et des pensions de droit propre, et il n'est pas question d'aller au-delà de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Par ailleurs, la grande différence entre une caisse d'allocations familiales ou France Travail et une caisse de retraite, c'est que cette dernière ouvre un droit à vie. Un éventuel trop-perçu pourra donc être récupéré au moyen d'un prélèvement dans les mois qui suivent. Le but, néanmoins, est d'éviter les trop-perçus et un travail administratif supplémentaire.

J'ai rencontré lors des auditions quelques personnes pleines d'espoir, parce qu'on avance. Le nombre de ceux qui, chaque année, n'obtiennent le versement de leur pension de retraite dans un délai de quatre mois pourrait ainsi passer de 19 000 à 16 000. Tout le monde estime, en revanche, que la question des pensions de réversion est vraiment très complexe et qu'on n'a pas intérêt à aller trop vite, car il faut avoir tous les éléments. S'agissant des pensions de droit propre, je vous propose d'appliquer le filet de sécurité jusqu'au 31 décembre 2029. Pour avoir été à l'origine d'un certain nombre de lois de simplification, je peux vous dire qu'un de nos défauts, en France, est de voter des textes sans limitation de durée. Je vous propose que le législateur juge en 2029 si le nombre de personnes concernées par le filet de sécurité a tellement chuté que celui-ci joue désormais un rôle marginal. S'il devient inutile, on ne le renouvellera pas ; sinon, ce sera fait. Pour ce qui est des pensions de réversion, personne n'estime raisonnable de penser que le problème pourrait être résolu dans les années à venir. On essaie de faire mieux mais, pour les raisons de fond que j'ai rappelées, il y aura toujours des délais. Le filet de sécurité serait donc sans limitation de durée pour ces pensions de retraite.

Le texte pourra encore évoluer en séance et certains des amendements que nous allons examiner dès aujourd'hui sont très intéressants. L'un d'eux prévoit que le filet de sécurité ne soit pas seulement déclenché lors de l'enregistrement du décès du conjoint mais aussi en cas de disparition. Un autre amendement a été déposé, à la suite de la censure d'une disposition par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier social, pour permettre des échanges avec des administrations de l'État en vue d'accéder plus vite aux données, notamment pour les pensions de réversion. Je suis très ouvert à ces propositions.

La situation actuelle est socialement indéfendable. On ne peut plus regarder droit dans les yeux une personne qui a travaillé toute sa vie pour lui dire qu'on fait tout ce qu'on peut, certes, mais qu'elle ne percevra pas de revenu pendant plusieurs mois et n'aura donc pas

de quoi payer ses charges. Le nouveau filet de sécurité, qui reposera sur le versement d'avances par rapport à des droits effectivement validés par les caisses de retraite, répond à un besoin et à une attente dans notre société. Je vous remercie de lui apporter un large soutien.

M. Nicolas Turquois, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thomas Ménagé (RN). Chaque année, près de 800 000 Français font valoir leurs droits à la retraite. Beaucoup attendent ensuite des semaines ou parfois des mois avant de toucher le premier euro de leur pension. Nous connaissons tous ces personnes parce que nous les voyons dans nos permanences, comme je le fais à Montargis. Elles nous montrent, relevés bancaires en main, leur incapacité à remplir leur frigo ou à faire le plein d'essence dès lors qu'elles n'ont plus de revenus. La Cour des comptes a écrit noir sur blanc, en 2025, que le délai de traitement des dossiers dépassait 270 jours dans certains régimes. Certaines personnes restent neuf mois sans pension alors qu'elles peuvent avoir cotisé toute leur vie et que leur loyer et leurs factures continuent de tomber.

Un décret, désormais intégré dans le code de la sécurité sociale, a été pris en 2015, mais il n'a rien réglé. Il impose de déposer son dossier quatre mois avant de partir à la retraite, ce qui est excessif et très contraignant, mais certains accidents ou drames de la vie – un licenciement, le décès de son conjoint ou encore une maladie – ne sont pas pris en compte. Surtout, ce décret oublie purement et simplement les exploitants agricoles. Ils ont beau déposer leur dossier dans les temps, ils n'ont droit à aucune garantie de versement. Ceux qui nourrissent la France ont non seulement les pensions les plus basses et les droits les plus complexes à liquider mais ils sont aussi les seuls à n'avoir aucun filet de sécurité.

Le dispositif proposé est simple. Il s'agit de verser à tout assuré une pension provisoire, d'un même niveau que celui de l'Aspa, c'est-à-dire un peu plus de 1 000 euros par mois, le temps de traiter le dossier. Nous serons vigilants quant au mécanisme de régularisation, qui doit permettre de lutter contre le risque de fraude, mais il faut reconnaître que cette proposition de loi ne coûtera rien à personne, si ce n'est que l'État devra faire preuve d'un peu de rigueur s'agissant de ses propres délais. Le Rassemblement national soutiendra ce texte inspiré par le bon sens et la justice sociale, en essayant de l'enrichir et d'éviter tout dévoiement, comme celui auquel votre amendement de réécriture, monsieur le rapporteur, pourrait conduire. Nous souhaitons être certains que la pension minimale sera fixée au niveau du minimum vieillesse. Cette question ne doit pas être renvoyée au pouvoir réglementaire, en qui nous n'avons pas une grande confiance actuellement.

M. Didier Le Gac (EPR). La proposition de loi tend à créer un droit au versement d'une pension provisoire afin d'éviter que de futurs retraités demeurent sans revenus durant le délai de traitement de leur dossier. Ce dispositif nous avait déjà été soumis il y a quelques mois par le groupe socialiste, lors d'une de ses journées d'initiative parlementaire. Nous comprenons le sens d'une telle mesure, mais nous sommes à chaque fois obligés de constater qu'elle soulève plus de problèmes qu'elle n'en résout. D'ailleurs, les rapporteurs de ces propositions de loi successives sont systématiquement obligés de les réécrire par voie d'amendements tant elles se révèlent complexes, coûteuses, chronophages et parfois risquées pour les assurés eux-mêmes.

Le présent dispositif permettrait aux personnes qui n'auraient pas déposé à temps une demande de liquidation de leurs droits de bénéficier d'une pension provisoire de retraite. Or c'est pour permettre un traitement efficient des dossiers que les caisses incitent les assurés à

déposer leur demande quatre à six mois avant la date d'entrée en jouissance de leur pension de retraite. Sur les 800 000 nouvelles demandes effectuées chaque année, environ 25 000 personnes subissent des retards divers, ce qui représente, vous en conviendrez, une proportion plutôt infime, et les trois cinquièmes des retards sont dus au dépôt trop tardif des demandes.

Rappelons aussi que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) procède déjà à une mise en liquidation provisoire dans 800 000 dossiers, afin d'éviter aux assurés toute rupture de ressources. Surtout, un décret du 19 août 2015 permet aux assurés du régime général de sécurité sociale, du régime des salariés agricoles et du régime social des indépendants de bénéficier d'une garantie de versement sous réserve du dépôt d'une demande complète quatre mois avant la date prévue. Dans les faits, cette proposition de loi est satisfaite.

Le présent texte va à l'encontre du message que les pouvoirs publics font passer auprès des assurés, qui est d'anticiper le plus possible leur départ à la retraite et la demande de liquidation de leurs droits. Notre groupe estime que ce dispositif, déjà largement satisfait en pratique, ne s'impose donc pas et votera plutôt contre.

Mme Zahia Hamdane (LFI-NFP). Vous avez travaillé toute votre vie. Vous avez déposé votre demande de retraite des mois à l'avance. Quand le jour J arrive, vous arrêtez de travailler, mais rien ne se passe. L'administration a du retard et pendant trois, quatre ou parfois six mois, vous vous retrouvez avec exactement 0 euro sur votre compte bancaire. C'est la situation vécue par mon amie Malika, qui m'a raconté ses déboires pas plus tard que ce week-end. Cette réalité brutale touche entre 25 000 et 30 000 de nos concitoyens. En Martinique, plus de 80 % des travailleurs indépendants sont concernés le jour de leur départ.

Face à ces retards, un système d'avances existe déjà – une pension provisoire, calculée en fonction de votre carrière –, mais il présente de graves limites. D'abord, il ne repose que sur un décret. Ensuite, il contraint à déposer son dossier quatre mois à l'avance. Enfin, il exclut totalement les agriculteurs, entre autres. La présente proposition de loi tend à graver enfin ce droit dans la loi pour le sécuriser, pour réduire l'attente à un maximum de deux mois et pour ouvrir à tous une telle sécurité. C'est une excellente intention, que nous partageons.

Toutefois, en l'état, le texte aurait trop d'effets pervers. Il propose de verser à tout le monde la même somme de 1 043 euros mensuels, soit le montant du minimum vieillesse, qui est sous le seuil de pauvreté. Imposer ce montant comme une norme d'attente à des gens qui ont cotisé toute leur vie n'est pas acceptable. C'est pourquoi j'avais déposé un amendement, qui a malheureusement été jugé irrecevable, visant à garantir un montant au moins égal au seuil de pauvreté. Un tel montant va également pénaliser les classes moyennes. Alors qu'aujourd'hui les avances sont calculées par rapport aux cotisations réelles, demain, si le texte est adopté, un salarié qui attend une retraite de 1 800 euros verra son avance bloquée à 1 043 euros ; il perd au change. Enfin, cette proposition de loi vient achever les plus modestes. Prenez un travailleur précaire ou en temps partiel dont la vraie retraite sera de 800 euros. Pendant ces quelques mois d'attente, l'État lui versera l'avance de 1 043 euros, et le jour où son dossier sera validé, on lui demandera de rembourser les indus.

Néanmoins, parce que nous devons la sécurité financière à ceux qui ont bâti notre pays, notre groupe ne votera pas contre le texte.

Mme Sandrine Runel (SOC). Ils sont 35 000 femmes et hommes qui, chaque année, se retrouvent sans revenus à la sortie de la vie active. Ce moment qui devrait être celui d'un droit enfin acquis devient pour eux une période d'angoisse et d'incertitude. Les retards de versement de pension ont des causes multiples, mais ils frappent toujours plus durement les mêmes : celles et ceux aux carrières hachées et en situation de précarité, celles et ceux qui n'ont rien pour amortir le choc – pas d'épargne, pas de filet de sécurité. Pour ces ménages modestes, quelques mois sans ressources ne sont pas un simple désagrément administratif, ce sont des loyers impayés, des factures qui s'accumulent et une bascule dans la précarité.

Comment en sommes-nous arrivés là ? En sous-dotant durablement les effectifs de la sécurité sociale, malgré la complexification des dossiers à traiter. Entre 2018 et 2022, la branche vieillesse a perdu 900 agents. Les retards de versement de pension sont une conséquence directe de cette rationalisation de notre protection sociale : moins d'agents donc plus de dossiers en attente, et des ménages qui sont laissés sans solution.

Face à cela, nous avons une responsabilité qui est simple : garantir la continuité des ressources. Comme celle du groupe socialiste en 2024, cette proposition de loi assure un bouclier social en créant un droit à une pension de retraite temporaire pour les néoretraités, dans l'attente de leur pension définitive. Nous déplorons toutefois que le niveau de la pension minimale garantie soit celui de l'Aspa et qu'il ne soit pas calculé sur la base de l'estimation de pension personnalisée de l'assuré. Néanmoins, nous partageons l'ambition de ce texte – que nous proposerons d'amender – et nous le soutiendrons bien évidemment.

M. Jérôme End (DR). Le groupe Droite Républicaine accueille favorablement cette initiative qui place la dignité des travailleurs au cœur de nos préoccupations législatives : tout retraité ayant déposé un dossier complet dans les délais impartis doit percevoir son premier versement dès le premier mois de sa retraite, au besoin par le biais d'un versement provisionnel. La proposition de loi vise à instaurer un mécanisme contraignant pour les caisses de sécurité sociale afin d'assurer la continuité des revenus. Cette logique s'inscrit dans un but de respect du contrat social. La personne qui a cotisé toute sa vie ne doit pas se retrouver démunie dès son retrait de la vie active. La continuité du revenu est la juste contrepartie de l'effort du travail.

Cette proposition de loi introduit une mesure de bon sens, qui protège les retraités les plus modestes contre le risque de basculer dans la pauvreté ou l'endettement à cause de lenteurs bureaucratiques. Ces trous d'air financiers sont particulièrement critiques pour les pensionnés aux carrières hachées ou les assurés ayant cotisé à de multiples caisses. Malgré les engagements de garantie de versement, la complexité du système continue de fragiliser le pouvoir d'achat des seniors dès leur premier mois d'inactivité. Il sera tout de même nécessaire de revoir le dispositif afin d'éviter certains risques : la redondance avec des dispositifs existants ; la désincitation à soumettre un dossier complet dans les délais, ce qui risque d'embouteiller la Cnav ; la génération de trop-perçus, dont la régularisation sera complexe et potentiellement douloureuse ; la fraude. Nous sommes ouverts à des amendements de compromis dans l'optique de la séance. Son intention politique nous semblant bonne, notre groupe votera pour cette proposition de loi.

M. Hendrik Davi (EcoS). Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de mettre ce sujet grave à l'ordre du jour. Des millions de Françaises et de Français ont cotisé toute leur vie avec une certitude : l'heure venue, ils percevront leur retraite. C'est un droit et un principe fondamental de notre contrat social. Pourtant, cette promesse n'est pas tenue. Certains nouveaux retraités attendent de quatre à six mois avant de toucher leur première pension. Les chiffres sont assez effarants : en 2023, près de 14 % des dossiers ont subi des retards, privant de fait les nouveaux retraités de leur pension à la date d'entrée en jouissance de leurs droits. Ces retraités sans revenus sont contraints de se tourner vers leurs enfants ou leurs proches. Ce n'est pas simplement un dysfonctionnement administratif, mais une injustice devenue structurelle.

Elle a une cause : le manque de moyens alloués aux Carsat. Le directeur de la Carsat de ma région m'a expliqué que les conventions d'objectifs et de gestion prévoyaient 1 000 suppressions d'emploi dans les Carsat. Les salariés m'ont fait part des conséquences concrètes qu'avaient ces suppressions : ils croulent sous les dossiers dont, de surcroît, les trois quarts sont traités par correspondance et ne peuvent pas être finalisés parce qu'il manque certains documents. Ils peuvent d'autant moins répondre à cette demande qu'elle ne cesse d'augmenter, parallèlement au nombre de retraités.

La proposition de loi constitue une réponse d'urgence, imparfaite mais nécessaire, en prévoyant le versement provisoire d'une allocation forfaitaire dans l'attente du traitement du dossier de pension de retraite ou de réversion. Nous réaffirmons le droit à une pension de retraite versée à la date d'entrée en jouissance. Ce droit opposable doit être consacré dans la loi – nous mentionnons ce point dans un amendement.

Nous voterons ce texte, à condition que certains amendements soient adoptés, même s'il ne suffira pas à résoudre le problème. Ce qu'il faut, c'est redonner des moyens aux Carsat et accélérer la gestion des dossiers.

Mme Sabine Gervais (Dem). Le groupe Les Démocrates salue l'intention qui anime cette proposition de loi. Elle apporte une réponse sérieuse à un problème connu. En revanche, si elle met en lumière l'existence de retards persistants dans le traitement des dossiers de retraite, elle présente de nombreuses limites.

Notre première réserve est d'ordre institutionnel. Légiférer pour résoudre des difficultés qui relèvent avant tout du traitement administratif des dossiers, c'est risquer d'affaiblir le rôle du législateur. Notre assemblée n'a pas vocation à compenser par la loi les défaillances de gestion des organismes de sécurité sociale. Ce faisant, nous contribuons à cette inflation législative qui nuit à la lisibilité et à la crédibilité de notre droit.

Notre deuxième réserve tient au caractère redondant du dispositif. Un mécanisme réglementaire de garantie de versement existe depuis 2015. Les caisses de retraite disposent déjà de la faculté de procéder à des liquidations provisoires. En réalité, les retards que nous déplorons concernent principalement des dossiers complexes ou déposés tardivement, des situations qui appellent un traitement au cas par cas.

Notre troisième réserve porte sur les risques concrets que ferait peser ce texte. Le versement automatique d'une avance, avant l'instruction complète du dossier, crée un risque important d'indu, avec toutes les difficultés de recouvrement que cela implique, y compris pour des retraités aux ressources modestes.

Au lieu de créer des dispositions normatives, il serait souhaitable que le législateur exerce davantage ses fonctions de contrôle de l'action du Gouvernement en matière de protection sociale, pour veiller à ce que les assurés les plus précaires ne se trouvent pas privés de ressources au moment de la liquidation de leur pension. Sans nier le problème, nous pensons que la solution n'est pas dans cette proposition de loi, mais dans une meilleure administration, mieux pilotée et mieux contrôlée.

M. Pierre Marle (HOR). Dans nos permanences, nous rencontrons ceux qui, après une vie de cotisations, attendent plusieurs mois leur première pension. Sans revenus, ils doivent solliciter leurs proches pour régler un loyer, une facture d'énergie. Près de 25 000 dossiers ont connu un retard de versement en 2023, et 30 % des réclamations sociales faites auprès du Défenseur des droits concernent les organismes de retraite. Ce sont paradoxalement les carrières les plus hachées et les pensions les plus modestes qui en sont victimes.

Votre initiative, monsieur le rapporteur, cherche à répondre à cette injustice. Malgré votre travail et votre mobilisation, que nous saluons, plusieurs questions méritent d'être approfondies. La première tient au cadre juridique de la prestation provisoire. Au-delà du montant et du contrôle d'éligibilité, plusieurs paramètres essentiels restent à préciser : la durée maximale, le régime fiscal, les modalités en cas de décès, l'articulation avec les régimes complémentaires. La deuxième a trait à la qualité de l'accompagnement de l'assuré. Une étude récente de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques rappelle que plus d'un nouveau retraité sur deux a mal anticipé le niveau de sa pension. Le moment du départ est aussi celui du conseil retraite. Il faut donc que le filet de sécurité, créé par ce texte, vienne renforcer ce dialogue, et non s'y substituer. La troisième concerne la sécurisation du dispositif. Alors que nous venons d'adopter une loi pour mieux lutter contre la fraude sociale, nous ne pouvons pas créer de nouvelles brèches, en particulier pour les bénéficiaires d'une pension de réversion résidant à l'étranger.

L'amendement de réécriture que vous avez déposé, monsieur le rapporteur, va certes dans le bon sens, mais laisse certaines préoccupations sans réponse. Or son adoption vaudrait adoption de la proposition de loi. Nous comptons sur la poursuite du dialogue d'ici à la séance, notamment avec le Gouvernement et les caisses, pour répondre aux questions restées en suspens, afin de pouvoir éventuellement soutenir la proposition en séance publique.

M. Christophe Naegelen (LIOT). De trop nombreux jeunes retraités subissent l'injustice de ne pas disposer immédiatement de leur pension. Les conséquences de cette rupture dans leurs ressources sont connues : impayés de loyer, découverts bancaires durables, recours à l'endettement. Ces effets touchent avant tout les plus modestes, qui sont aussi contraints de faire face à une administration parfois injoignable, débordée, dématérialisée. La situation est ubuesque, alors qu'il s'agit de faire respecter des droits sociaux élémentaires.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux. C'est pourquoi nous proposons de garantir aux jeunes retraités le droit de se voir verser une allocation forfaitaire provisoire dans l'attente de la liquidation définitive de leur pension. Malgré un décret de 2015 permettant de garantir le versement de la pension, en réalité, pour une part minoritaire, mais significative, cette garantie n'est pas effective. Il nous faut remédier à une telle situation et garantir ce droit universel, dont bénéficierait toute personne éligible à une pension de retraite ou de réversion, quel que soit son régime. Il serait automatique dès lors que l'administration confirmerait que la personne est bien éligible à une pension de droit propre à taux plein. Enfin, il serait temporaire et s'éteindrait dès que le dossier serait définitivement traité.

Je regrette profondément les propos tenus par Didier Le Gac. Si l'on peut être en désaccord sur le fond de la proposition, on ne peut pas balayer d'un revers de main les quelque 35 000 personnes concernées, faire preuve de condescendance et reprocher au rapporteur de ne pas être fidèle à sa proposition de loi initiale parce qu'il l'a retravaillée, alors que c'est le travail même du législateur.

Nous appelons l'ensemble des groupes à soutenir le texte afin d'apporter une solution durable aux trop nombreux retraités lésés par le système actuel.

M. Yannick Monnet (GDR). La proposition de loi répond à une réalité concrète et documentée. Les délais de traitement des demandes de liquidation sont en moyenne beaucoup plus longs que ce qui était prévu par le décret de 2015, qui a d'ailleurs été abrogé récemment. Les dossiers qui exigent un temps de traitement supérieur sont de surcroît ceux des assurés sociaux qui présentent des carrières interrompues, qui ont eu plusieurs employeurs ou plusieurs statuts. Ce sont donc aussi souvent des travailleurs qui percevront de petites retraites. Sachant que le passage à la retraite induit en moyenne une perte de revenus de 25 % par rapport au dernier salaire, tout retard de versement peut rapidement devenir problématique pour le pensionné.

Le groupe LIOT a utilement repris les éléments du débat qui s'est tenu en 2024 sur la proposition de loi similaire du groupe socialiste. Les motifs avancés à l'époque par les groupes de droite pour récuser l'instauration d'une pension provisoire – complexité, risques d'erreurs dans l'estimation, surcroît de travail pour les agents des Carsat – semblent avoir été pris en compte dans cette nouvelle version. Vous proposez en effet une pension provisoire d'un montant unique, calqué sur celui de l'Aspa, de 1 043 euros par mois.

Si nous adhérons au principe du texte, nous nous interrogeons sur le délai inscrit pour toucher la pension provisoire – « à partir de la date d'entrée en jouissance mentionnée dans son dossier de demande personnelle, ou au plus tard deux mois à compter du dépôt de celui-ci » – car ces deux mois ne correspondent pas forcément à la date d'entrée en jouissance du droit à la retraite. Il faut donc soit supprimer cette mention, soit la corriger, en proposant par exemple que le droit à la pension provisoire est acquis dès lors que la demande de liquidation a été déposée au minimum deux mois avant la date d'entrée en jouissance, ce délai correspondant selon les auditions menées en 2024 au temps moyen nécessaire pour vérifier la recevabilité des demandes de liquidation basiques.

M. le rapporteur. Je remercie tous les collègues qui ont confirmé l'existence du problème.

Thomas Ménagé a ainsi fait part de notre expérience dans nos permanences et donné des statistiques. À ce sujet, j'ai demandé non pas des moyennes, qui cachent souvent la réalité, mais les statistiques, que j'attends toujours, sur le premier et le deuxième décile. Sur le fond, je vous confirme que c'est une disposition qui ne coûte rien, puisqu'il s'agit d'une avance sur ce qui est dû au pensionné.

Monsieur Le Gac, nous avons une divergence sur le nombre de personnes concernées, qui s'élève en réalité à plusieurs dizaines de milliers. Permettez-moi de dire, en toute modestie, qu'il ne s'agit pas des « *retraités qui n'auraient pas eu le temps d'effectuer leur demande de liquidation* », comme j'ai essayé de le montrer dans mon exemple. Il y a des raisons structurelles, notamment en matière de pension de réversion. Mon amendement de réécriture est, du reste, dans la ligne de votre intervention, puisqu'il vise à limiter certains

dérapages, à éviter toute redondance et à faire de la mesure un véritable filet de sécurité. Un très grand nombre de personnes sont concernées par ces retards de paiement : les quelque 20 000 qui avaient déposé leur dossier complet quatre mois à l'avance ; celles qui n'ont pas déposé un dossier complet ; celles qui ne l'ont pas déposé dans les quatre mois. Enfin, il ne faut pas oublier l'énorme masse des dossiers de pension de réversion, qui se comptent chaque année par dizaines de milliers. J'ai par ailleurs entendu vos remarques, puisque j'ai prévu l'extinction du dispositif au 31 décembre 2029. Il appartiendra donc au législateur de le proroger ou non en fonction de l'évolution de la situation.

Madame Hamdane, nous partageons le même constat : les quatre mois d'avance ne règlent pas tout. Le législateur doit intervenir, étant donné le nombre de situations qui ne sont pas prises en compte par le décret.

Madame Runel, vous avez également rappelé l'existence de ces retards ainsi que la nécessité de verser un acompte. Si nos positions divergent parfois, plusieurs de vos propositions sont intéressantes, notamment votre idée, dont nous pourrions discuter en séance, de bénéficier après 60 ans d'une simulation de retraite tous les deux ans. De même, votre amendement sur la transmission d'informations permettrait une avancée qui faciliterait le travail des caisses.

Je remercie notre collègue End d'accueillir favorablement le texte. Comme lui, je suis ouvert à la recherche de compromis d'ici à la séance, dans le but d'aboutir à une version partagée du texte. Sur le diagnostic en effet, nous sommes tous d'accord.

Je confirme le chiffre cité par notre collègue Davi : 86 % des retraites du régime général sont versées à la date d'entrée en vigueur, ce qui signifie que 14 % le sont en retard. Le débat sur les moyens des caisses est ouvert, sachant que l'augmentation du nombre de dossiers à traiter dans les prochaines années constituera un défi.

Notre collègue Gervais a salué l'initiative tout en soulignant certaines de ses limites. J'espère l'avoir convaincue que ce texte n'a aucunement pour but d'être redondant avec les dispositions existantes, ni de faire face à une défaillance administrative. Il y a des raisons structurelles aux retards constatés ; le versement des pensions de réversion, par exemple, impose d'attendre que soient rassemblées toutes les données, en particulier patrimoniales. Pour protéger les droits des assurés eux-mêmes, il importe de ne pas aller trop vite. La logique, je le redis, n'est pas de faire doublon mais de mettre en place un filet de sécurité.

J'ai bien conscience par ailleurs de la possibilité qu'ont les caisses de procéder à une liquidation provisoire, mais cette disposition n'a pas encore atteint son potentiel : c'est la raison pour laquelle je propose qu'après que nous aurons apporté une réponse aux dizaines de milliers de personnes concernées, le dispositif prenne fin en 2029.

Notre collègue Marle a soulevé plusieurs questions. Je voudrais souligner pour commencer que la pension prévue par ce texte sera un revenu comme un autre. Je reconnais ensuite que nous n'avons pas traité le sujet du décès ; je suis prêt à ce que nous y travaillions. Par ailleurs, le texte n'a pas pour but de limiter l'accompagnement des assurés par les Carsat, lequel ne fait pas défaut. Enfin, la sécurisation du dispositif est l'un des objectifs de mon amendement de réécriture de l'article 1^{er} ; je suis néanmoins preneur de vos propositions à ce sujet.

Je remercie Christophe Naegelen de son soutien et forme moi aussi le vœu que nous sachions, d'ici à la séance, aboutir à un dispositif que nous soutiendrons ensemble.

Il est vrai, collègue Monnet, que les personnes concernées sont d'abord celles dont la carrière a été incomplète ou interrompue, ou bien qui ont travaillé pour plusieurs employeurs. S'agissant du délai de deux mois après le dépôt du dossier, j'en proposerai la suppression car je partage votre avis : ce ne sont ni la nonchalance ni la désinvolture qui expliquent les retards mais des circonstances objectives. Le but est qu'un maximum de personnes déposent leur dossier quatre à six mois à l'avance mais concrètement, toutes ne le peuvent pas.

Article 1^{er} : *Instauration d'une pension servie à titre provisoire dans l'attente de la liquidation d'une pension de retraite ou de réversion*

Amendement AS1 de Mme Sandrine Runel et sous-amendement AS14 de Mme Sandrine Rousseau, amendement AS13 de M. Jean-Luc Warsmann et sous-amendements AS19, AS18, AS15, AS16 et AS17 de Mme Sandrine Rousseau (discussion commune)

Mme Sandrine Runel (SOC). Mon amendement de réécriture vise à améliorer l'effectivité de la proposition de loi. Il prévoit notamment de supprimer le délai de deux mois. Puisque le dossier de demande doit être déposé entre trois et six mois avant la date de départ, l'application du dispositif pourrait conduire à verser une pension à des assurés encore en emploi. Nous proposons plutôt de préciser que la pension est garantie à toute personne ayant déposé son dossier deux mois avant la date de départ prévue.

Afin que les assurés aient une meilleure connaissance de leurs droits, nous suggérons par ailleurs de réduire de cinq à deux ans la fréquence de transmission à l'assuré du montant estimé, actualisé par les caisses, de sa future pension. Cela faciliterait le calcul de la pension temporaire, qui serait ainsi plus proche de la pension définitive.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Le sous-amendement AS14 vise, dans un souci d'égalité, à étendre le bénéfice de la garantie de retraite provisoire aux pensions de réversion, comme le prévoit le texte.

Rien qu'en 2020, 1 474 dossiers de droits dérivés n'avaient toujours pas donné lieu à une liquidation après quatre mois, soit 4 % du nombre total de dossiers. En 2024, le Gouvernement estimait que 59 % seulement des demandes de liquidation d'une pension de réversion avaient été traitées en moins de trois mois. Et en septembre 2025, la Cour des comptes relevait que 30 % des pensions de réversion relevant de la MSA n'étaient pas versées dans les quatre mois suivant la demande.

M. le rapporteur. Mon amendement de réécriture tient compte des auditions que j'ai menées. Je propose que la date d'entrée en jouissance soit celle retenue par la caisse, que le dispositif ne s'adresse qu'aux personnes ayant eu une carrière complète et que l'allocation soit versée le premier jour du deuxième mois après la date d'entrée en jouissance, afin de laisser du temps aux caisses. Si ce n'est qu'une affaire de quelques semaines, mieux vaut une liquidation définitive d'emblée plutôt que d'avoir recours au filet de sécurité.

S'agissant de la retraite principale, le dispositif serait en vigueur pour une période de trois ans, jusqu'en 2029 ; pour la pension de réversion, je propose qu'il soit définitif.

M. Hendrik Davi (EcoS). Monsieur Le Gac, vous faites reposer la responsabilité sur les assurés en considérant que si les pensions ne sont pas versées, c'est parce qu'ils n'ont pas déposé leur dossier à temps. Je vous engage à discuter avec les agents des Carsat et avec les retraités, car vous sous-estimez la complexité, croissante, des dossiers.

Une pension de réversion peut être versée dans deux cas : le décès du conjoint ou sa disparition. Le sous-amendement AS19 vise à ajouter cette seconde possibilité, qui a été oubliée.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous proposons, avec le sous-amendement AS18, de ne pas renvoyer à un décret le montant de l'allocation mensuelle mais d'indiquer dans la loi qu'il doit être égal au montant mensuel maximum de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

M. Hendrik Davi (EcoS). Le sous-amendement AS15 vise à supprimer la mention de l'expiration du dispositif en 2029. Si la situation s'améliore, celui-ci ne sera plus utile et la date n'apporte rien. Si au contraire le dispositif reste nécessaire, évitons d'avoir à légiférer de nouveau pour le prolonger.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous proposons, avec le sous-amendement AS16, que l'allocation mensuelle soit garantie à toutes et tous et non pas seulement à ceux qui sont éligibles à une retraite à taux plein.

En 2024, la proportion de nouveaux retraités ne bénéficiant pas d'une retraite à taux plein a doublé par rapport aux années précédentes, passant de 7 % à 14 %. Derrière le choix d'une retraite avec décote peuvent se cacher des problèmes de santé, la nécessité de disposer de temps pour prendre soin d'un proche ou encore un mal-être au travail sans possibilité de se reconverter – des situations qui affectent plus particulièrement les femmes, dont les carrières sont plus souvent hachées.

M. Hendrik Davi (EcoS). Le sous-amendement AS17 vise à garantir le versement de l'allocation provisoire dès le premier mois. Il faut bien vivre.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable à l'amendement de notre collègue Runel ainsi qu'au sous-amendement dont il fait l'objet – même si je suis ouvert à une discussion sur l'opportunité de passer à deux ans la fréquence de transmission des estimations de pension. Mon propre amendement, le cas échéant sous-amendé, me semble plus susceptible de rassembler largement dans l'hémicycle.

Il me semble légitime ensuite d'intégrer au texte la mention de la disparition du conjoint, comme vous le proposez dans le sous-amendement AS19 – même si un travail rédactionnel est sans doute nécessaire.

Le sous-amendement AS18 vise à préciser que le montant de l'allocation est au moins égal à celui de l'Aspa. Si mon avis a évolué à ce sujet, c'est parce que selon une Carsat que j'ai interrogée, la pension de retraite moyenne en droit propre du régime général s'élève à un peu plus de 700 euros et la pension de réversion moyenne à 350 euros. Un montant forfaitaire trop élevé pourrait conduire à des versements indus qui mettraient les gens en difficulté. Il convient de déployer un filet de sécurité pour mettre fin à l'incertitude et, comme l'a dit M. Davi, de couvrir les dépenses courantes, mais celui-ci n'est que temporaire.

Je ne suis pas favorable non plus à ce que l'on rende le dispositif pérenne. Je trouve très sain que le législateur détermine une date limite. Celle-ci sera de surcroît un formidable aiguillon : le Gouvernement, pour convaincre l'Assemblée que le dispositif n'est plus utile, s'efforcera sans doute de réduire le nombre de dossiers qui subissent des retards. Quoi qu'il en soit, le législateur pourra toujours prolonger le dispositif lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2030.

Il me semble plus sage, ensuite, de réserver le dispositif aux personnes éligibles à une retraite à taux plein plutôt de l'étendre à tous comme y tend le sous-amendement AS16. Je ne voudrais pas que le filet de sécurité incite des assurés à partir trop vite, avec une pension qui ne serait pas à taux plein.

Quant à verser l'allocation à compter du premier mois, ce n'est pas ce que je propose mais je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Didier Le Gac (EPR). Je voudrais répondre aux interpellations de nos collègues Davi et Naegelen. Onze groupes sont ici représentés, dont neuf s'appêtent à voter le texte : acceptez le débat parlementaire, et acceptez d'entendre ceux qui ne sont pas d'accord.

Je ne sous-estime pas la complexité des dossiers. Comme vous probablement, je rencontre chaque semaine des citoyens qui me font part des difficultés qu'ils rencontrent pour reconstituer leur carrière. Je suis moi-même concerné par le sujet dans la mesure où, ayant eu une carrière hachée, je percevrai sans doute des pensions de cinq ou six organismes différents.

Je suis intimement convaincu, néanmoins, que cette proposition de loi sera une usine à gaz et aura davantage d'effets négatifs que positifs. Je n'ai pas pu assister aux auditions du rapporteur mais j'avais suivi celles organisées pour préparer la proposition de loi socialiste dont l'objet était identique : les organismes de retraite s'accordaient à dire qu'ils ne pourraient pas faire mieux qu'aujourd'hui et s'inquiétaient des indus qu'un tel dispositif entraînerait. Preuve de la complexité du sujet, notre collègue avait déposé pas moins de vingt-sept amendements au cours de l'examen du texte pour corriger les dispositions qu'elle avait elle-même rédigées.

Sachant qu'un décret garantit déjà le versement d'un minimum, je ne suis pas convaincu de l'utilité de la présente proposition de loi. Au contraire, celle-ci va envoyer un mauvais message aux Français – si vous ne pouvez pas prétendre à la retraite, vous percevrez quand même une pension – et soulever des difficultés supplémentaires.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement AS14 et l'amendement AS1 **sous-amendé**, et l'article 1^{er} est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement AS13 et les sous-amendements AS19, AS18, AS15, AS16 et AS17 **tombent**, ainsi que l'amendement AS2 de Mme Sandrine Runel.*

Article 1^{er} bis (nouveau) : *Échanges de renseignements et de données entre organismes de la sphère publique pour assurer le respect des droits des assurés et le versement de leurs prestations*

Amendement AS3 de Mme Sandrine Runel

Mme Sandrine Runel (SOC). Cet amendement vise à préciser que les organismes de sécurité sociale, France Travail et les administrations de l'État peuvent communiquer aux caisses de retraite les renseignements et documents nécessaires pour assurer aux personnes le bénéfice de leurs droits. Cela concerne notamment le relevé d'identité bancaire.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Après l'article 1^{er}

Amendement AS4 de Mme Sandrine Rousseau

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Dès lors que la demande de liquidation a été déposée au moins quatre mois avant, il faut garantir le versement de la pension de retraite le mois suivant l'entrée en jouissance. Un décret le permettait, mais il a été codifié. Nous proposons donc d'inscrire cette garantie essentielle dans la loi, pour la pérenniser.

M. le rapporteur. Votre amendement est satisfait. Le décret n° 2015-1015 du 19 août 2015 que vous évoquez a bien été abrogé le 30 décembre 2025, mais cette garantie a été reprise à l'article R. 352-1 du code de la sécurité sociale. Il n'y a donc pas de vide juridique et la disposition, qui est d'ordre réglementaire, est inscrite au bon niveau.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendements AS10 de Mme Zahia Hamdane et AS11 de M. Bérenger Cernon (discussion commune)

Mme Zahia Hamdane (LFI-NFP). Si le service public des retraites est en panne, c'est parce que la Cnav et les Carsat ont été méthodiquement asphyxiées. Depuis 2017, la France a enregistré 1,2 million de retraités supplémentaires – leur nombre est passé de 16,1 à 17,3 millions. Dans le même temps, le nombre d'agents chargés de traiter les dossiers a diminué, passant de 14 800 à 14 544, en 2024. Les délais ne peuvent donc qu'exploser.

On promet aux Français un traitement en soixante-quinze jours ; en réalité, il faut attendre en moyenne 135 jours dans les Pays de la Loire, et près de quatre mois en Île-de-France. Pire encore, cette année, le ministère du travail a lui-même avoué que dans 20 % des cas, il faut plus de six mois pour liquider les pensions de réversion. Derrière ces chiffres, la crise humaine est profonde.

Côté agents, les conditions de travail sont devenues infernales, à cause d'une logique de productivité absurde. Pour pallier le manque de postes tout en évitant de titulariser de nouveaux salariés, les directions recrutent avec des contrats courts de moins de six mois. Les salariés doivent donc assumer de manière répétée la charge de formateur, alors qu'ils sont déjà débordés. En Île-de-France, près de 14 % des agents sont en burn-out ou proches de l'être. Pour couronner le tout, on leur a imposé des logiciels défectueux, qui ralentissent leur travail au quotidien.

Mon amendement prévoit qu'un rapport sera remis dans les six mois suivant la promulgation du présent texte, afin d'évaluer les besoins financiers, matériels et, surtout, humains des caisses de retraite.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). J'espère que le présent texte permettra de sécuriser le versement des retraites, donc d'éviter les ruptures de ressources et la précarité qu'elles causent. L'ouverture des droits à la retraite n'en restera pas moins un parcours du combattant, à cause des coupes budgétaires : dans les Pays de la Loire, le délai moyen de traitement des dossiers est de 135 jours et, dans les outre-mer, il atteint 183 jours, soit un délai supérieur de près de 60 % à la moyenne nationale.

Mon amendement tend à obtenir un rapport évaluant les délais de traitement des dossiers de retraite qui font l'objet d'une liquidation provisoire.

M. Nicolas Turquois, président. Les retards et les incohérences dans le traitement des dossiers ne s'expliquent pas seulement par le manque de moyens, mais aussi par la complexité des règles de calcul et leurs différences d'un régime à l'autre, notamment en matière de réversion. Il serait bon que nous nous saisissions de la question.

M. le rapporteur. J'ai toujours été réticent à accepter les demandes de rapport, sauf quand elles sont bien justifiées. En outre, vous ne demandez pas simplement des rapports descriptifs, mais des travaux pour « propose[r] des mesures de réduction d[es] délais et leur financement en privilégiant l'établissement de nouvelles recettes ». Je doute qu'une telle proposition soit de nature à recueillir l'unanimité. Pour ces raisons, j'émet un avis défavorable sur les deux amendements.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Article 2 : *Gage de recevabilité*

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

Dans le cadre du printemps social de l'évaluation, la commission des affaires sociales procède à l'évaluation de « la campagne nationale de vaccination gratuite contre les infections à papillomavirus humains à destination des élèves de cinquième » (article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024) (M. Michel Lauzzana, rapporteur).

M. Michel Lauzzana, rapporteur. J'ai été missionné par la Mecss pour évaluer la vaccination contre le papillomavirus (HPV) dans les établissements scolaires. Ce dispositif, annoncé par le Président de la République en 2023 et concrétisé par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024, est une politique de bon sens, bénéfique pour la santé, pour nos finances sociales et pour la réduction des inégalités.

Le HPV est responsable de 6 400 nouveaux cas de cancer par an, et l'Institut national du cancer estime qu'environ 100 000 personnes sont touchées par des infections graves. Ces pathologies sont pourtant évitables : le vaccin est efficace contre 90 % des souches, sans effet

secondaire grave ni contre-indication. Les pays ayant atteint une couverture vaccinale de 80 %, comme l’Australie, le Danemark et la Suède, sont en voie d’éradication du cancer du col de l’utérus.

La France est partie avec vingt ans de retard, en raison d’un message brouillé : ce vaccin a d’abord été présenté comme réservé aux filles, puis recommandé aux hommes homosexuels seulement. Dans le cadre de la LFSS 2024, nous avons choisi d’emprunter la voie des campagnes de vaccination scolaire prises en charge à 100 % par la sécurité sociale, dans les collèges et certains établissements médico-sociaux, à destination des 11-14 ans, par des centres de vaccination renforcés par des professionnels recrutés à cet effet.

Ces campagnes ont entraîné un bond de la couverture vaccinale dès 2023-2024 : chez les enfants de 12 ans, elle est passée de 38 % à 62 % pour les filles, et de 28 % à 48 % pour les garçons. Autre effet positif : les campagnes réduisent les inégalités d’accès à la vaccination. Les territoires initialement les moins couverts, comme la Corse ou la Guyane, sont ceux où l’on vaccine le plus en milieu scolaire ; la couverture dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville progresse de l’ordre de 40 à 45 % pour les filles. Le coût de ces campagnes, 45 millions d’euros en 2023, est sensiblement inférieur au coût estimé du traitement des pathologies liées au HPV, de l’ordre de 150 millions d’euros par an au minimum. Le dispositif est donc efficace et bénéfique. En outre, il exerce un effet d’entraînement sur les vaccinations dans le secteur libéral.

Cependant, plusieurs points d’alerte méritent attention. D’abord, un reflux de la vaccination a été observé dès la deuxième année, et si la situation semble s’améliorer légèrement en 2025-2026, nous n’avons pas retrouvé le niveau de la première campagne alors que l’objectif n’est pas de plafonner à 60 % mais d’atteindre 80 % pour une immunisation collective. Ensuite, les résultats sont très inégaux selon les territoires et les établissements, en raison de l’attitude plus ou moins proactive des chefs d’établissement et des infirmières scolaires.

J’ai identifié trois catégories de freins. Des freins organisationnels : un problème de calendrier puisque les deux doses sont désormais administrées en cinquième et une en quatrième, alors qu’elles étaient toutes deux administrées en cinquième auparavant ; le passage au recueil dématérialisé des autorisations parentales, qui a fait chuter le taux de retour ; la présentation obligatoire du carnet de santé ; l’absence de locaux adaptés dans certains collèges. Des freins psychologiques : un préjugé persistant selon lequel le vaccin serait réservé à certains publics, et un doute sur son importance que renforce l’absence d’obligation. Des freins institutionnels : un manque d’engagement de l’éducation nationale, des instances de l’enseignement privé sous contrat et des professionnels de santé libéraux.

Pour relancer la dynamique, j’é mets cinq recommandations. Premièrement, il importe de communiquer autour d’un message simple : les pathologies liées au HPV sont graves, elles concernent tout le monde, et le vaccin est efficace et gratuit pour les collégiens et lycéens, avec un rattrapage possible jusqu’à 26 ans. Deuxièmement, nous devons créer une émulation entre les acteurs en fixant des objectifs, en assurant un suivi, et en mentionnant les campagnes dans la circulaire de rentrée scolaire. Troisièmement, mobiliser résolument les établissements privés sous contrat, qui accueillent 20 % des collégiens, est indispensable et requiert un dialogue renouvelé avec leurs instances. Quatrièmement, la campagne doit être adaptée aux établissements accueillant des jeunes en situation de handicap. Cinquièmement, il faut simplifier drastiquement les formulaires d’autorisation et assouplir l’obligation du carnet de santé.

À titre personnel, je suis favorable à une réflexion sur l'*opt-out*, c'est-à-dire le consentement inversé, voire, si le taux de couverture 80 % n'est pas atteint, à l'obligation vaccinale. Enfin, il convient de mettre l'accent sur le rattrapage pour les 15-26 ans et de saisir la Haute Autorité de santé (HAS) pour étudier la possibilité d'ouvrir la vaccination dès 9 ans avec une seule dose, un schéma vaccinal efficace et moins coûteux.

M. Nicolas Turquois, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Serge Muller (RN). Lorsqu'un outil de prévention permet de réduire les risques de maladies graves, il est de la responsabilité du législateur de l'encourager avec sérieux. C'est le cas de la campagne de vaccination contre le HPV, qui propose gratuitement la vaccination dans un cadre scolaire favorable à la sensibilisation, repose sur une démarche de volontariat, de prévention et d'information plutôt que sur une logique de contrainte, et rappelle l'importance de la prévention en matière de santé publique. Nous considérons que cette campagne va dans le bon sens, à condition qu'elle continue de s'appuyer sur l'information, le consentement des familles et la confiance envers les professionnels de santé.

M. Hendrik Davi (EcoS). La France est en retard sur la vaccination HPV. En dépit des effets positifs des campagnes de vaccination, nous restons loin des taux de couverture observés dans d'autres pays. En outre, la vaccination scolaire permet de réduire les inégalités en matière d'accès à la vaccination.

Pour qu'une vaccination scolaire soit efficace, elle doit s'appuyer sur un service public bien doté. Or le nombre d'équivalents temps plein en médecine scolaire est passé de 1 143 en 2013 à 818 aujourd'hui. En 2022, 45 % des postes de médecins scolaires n'étaient pas pourvus. J'aimerais entendre votre point de vue, monsieur le rapporteur, sur cette chute des effectifs.

Par ailleurs, votre rapport révèle que l'on vaccine sensiblement moins dans l'enseignement privé, et j'aimerais savoir ce que vous préconisez sur ce point. Il mentionne également le coût du vaccin : 116 euros par dose. Ce montant vous semble-t-il justifié ? Vous connaissez ma proposition de créer un service public du médicament.

Enfin, je ne comprends pas pourquoi nous ne recourons pas à l'obligation vaccinale, comme pour d'autres pathologies, alors que le seul cancer du col de l'utérus cause 1 100 décès par an. Cette obligation devrait, selon moi, s'accompagner de la gratuité pour ceux qui ne seraient pas vaccinés dans le cadre scolaire, ce qui faciliterait la vaccination libérale.

M. le rapporteur. Nous avons choisi de nous appuyer sur le volontariat car il s'agit d'enfants dont les parents sont responsables. Au début des campagnes, les deux parents devaient s'exprimer ; désormais, un seul suffit, ce qui simplifie les choses. L'*opt-out*, qui consiste à vacciner par défaut à moins d'une opposition explicitement exprimée, soulève des questions de responsabilité sur lesquelles le Conseil d'État s'est prononcé. Cette voie me paraît plus compliquée que l'obligation, à laquelle nous devons nous résoudre si nous n'atteignons pas les objectifs. Il y a quelques années, treize vaccins ont été rendus obligatoires, et cette mesure a été bien acceptée. D'ailleurs, les élèves demandent pourquoi la vaccination contre le HPV n'est pas obligatoire, puisqu'elle est censée être importante – c'est du bon sens.

Il convient de rappeler que les contrats entre l'éducation nationale et les établissements privés ne comportent pas de volet santé publique. Après un incident dans un collège, la campagne de vaccination avait été suspendue dans l'enseignement privé ; depuis, des protocoles stricts ont été mis en place. Le moment est opportun pour rouvrir le dialogue : nous avons trois années de recul sur ce dispositif satisfaisant, et le secrétariat général de l'enseignement catholique vient d'être renouvelé. Je tiens toutefois à souligner que certains chefs d'établissements privés se sont fortement mobilisés et que la vaccination y fonctionne très bien.

Enfin, le prix du vaccin est fixé par le Comité économique des produits de santé, après avis de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et de la HAS. Si le volume de vaccination augmente, le coût pourra baisser. Un nouveau vaccin couvrant la quasi-totalité des souches est d'ailleurs en développement, et le prix sera sans doute renégocié. Mais je rappelle que, même au tarif actuel, le bénéfice médico-économique de la vaccination est incontestable.

M. Nicolas Turquois, président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

*

La commission procède ensuite à l'évaluation sur « le complément de libre choix de mode de garde » (articles 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et 100 et 101 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026) (Mme Sylvie Bonnet, rapporteure).

M. Nicolas Turquois, président. Dans le cadre du Printemps social de l'évaluation, nous débutons aujourd'hui la présentation des cinq évaluations choisies par la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss).

Mme Sylvie Bonnet, rapporteure. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) est une aide financière qui solvabilise les familles recourant à une assistante maternelle ou à une garde à domicile. La réforme de cette prestation, portée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2025, poursuivait deux objectifs : mieux soutenir les familles modestes, en particulier les familles monoparentales, et réduire l'écart de coût entre l'accueil individuel et la crèche collective. L'ancien système par tranches a été remplacé par un calcul horaire linéarisé, adapté aux revenus et à la composition du foyer. Le bénéfice du CMG a été étendu jusqu'aux 12 ans de l'enfant pour les parents isolés, contre 6 ans auparavant, et la réforme a autorisé le partage du CMG en cas de garde alternée.

Sur le plan opérationnel, cette réforme d'une grande technicité a été menée avec rigueur, et son entrée en vigueur s'est déroulée sans incident informatique majeur. Cependant, l'information des familles sur le montant définitif de leur prestation a pu être tardive. Les simulateurs n'ont été mis en ligne qu'en juin 2025, alors que de nombreux parents avaient déjà conclu leur contrat pour la rentrée sans connaître leur reste à charge.

Nous manquons de recul pour tirer des conclusions quant aux effets de la réforme. Néanmoins, tout laisse à penser que les objectifs sont au moins partiellement atteints : le nouveau mode de calcul linéarise le taux d'effort des familles en fonction de leurs ressources, et maintient ce taux constant quel que soit le volume horaire d'accueil.

La réforme a toutefois créé des gagnants et des perdants, puisque 55 % des familles voient leur CMG diminuer. Un mécanisme de complément différentiel transitoire préserve toutefois 70 000 foyers d'une baisse effective. Les familles perdantes sont en général celles aux revenus élevés ou consommant peu d'heures ; mais il pourrait exister aussi des perdants parmi les familles modestes ou ayant d'importants besoins de garde.

La principale interrogation concerne les effets de la réforme sur les comportements. Les familles gagnantes vont-elles recourir à davantage d'heures ? Les familles perdantes choisiront-elles de réduire leur temps de travail plutôt que de subir une augmentation trop importante de leur reste à charge ? En outre, la moindre solvabilisation des petits volumes horaires pourrait réduire les petits contrats périscolaires et fragiliser l'équilibre économique de l'activité d'assistante maternelle.

Plusieurs ajustements me semblent indispensables : garantir l'universalité de la politique familiale en plafonnant le CMG plutôt qu'en excluant les foyers dépassant 8 500 euros de revenus mensuels ; renforcer l'accompagnement de proximité via les relais petite enfance ; engager une réflexion sur le statut et l'attractivité du métier d'assistante maternelle.

M. Nicolas Turquois, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Christine Loir (RN). La réforme du CMG a suscité beaucoup d'attentes mais aussi de nombreuses inquiétudes. Si des couples modestes ou intermédiaires ayant d'importants besoins de garde peuvent en bénéficier, 55 % des familles sont perdantes, et parmi elles on trouve des foyers modestes, des classes moyennes, des parents isolés, des couples aux horaires décalés.

Plus inquiétant : 91 % des familles ayant recours à moins de 25 heures d'accueil par mois seraient perdantes – or ces petits volumes répondent souvent à du temps partiel, du périscolaire ou une reprise progressive d'activité. Le mode de garde ne doit pas devenir un luxe ou un frein au travail. Cette réforme appelle des corrections sur le reste à charge, l'emploi des mères, la situation des parents isolés et l'activité des assistantes maternelles.

M. Thibault Bazin (DR). Les auditions conduites par Mme la rapporteure ont révélé une certaine frustration : la réforme a été perçue comme une complication et ne semble pas avoir soutenu les familles de classe moyenne. Les seuils pénalisent rapidement les couples à deux revenus. Par ailleurs, 85 % des répondants à une enquête qualitative des Associations familiales catholiques (AFC) indiquaient avoir réduit leurs heures de recours à une assistante maternelle, ce qui peut peser sur l'emploi des mères.

Il est essentiel que les politiques publiques accordent une place importante au mode de garde non collectif, en particulier dans les zones rurales. Or les assistantes maternelles regrettent la fragilité de leur statut, et il nous incombe de réfléchir aux moyens d'augmenter l'attractivité de cette noble profession.

Mme Sabine Gervais (Dem). L'évaluation du CMG était nécessaire, car ce système comporte plusieurs limites : une grande complexité, des inégalités territoriales et une crise de l'offre de garde liée à la baisse de la natalité. Selon une enquête du Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux, 43 % des assistantes maternelles estiment que la réforme a eu un impact négatif sur leur activité, et près d'une sur cinq a déjà perdu des

contrats. Le Gouvernement envisage-t-il d'ajuster les paramètres du dispositif pour ne pas fragiliser davantage ce maillon essentiel de l'offre d'accueil ?

M. Yannick Monnet (GDR). Cette réforme s'annonçait comme une mesure de justice sociale et de soutien aux familles, mais semble produire l'effet inverse. Cela soulève une question de fond : peut-on sérieusement légiférer sur de tels enjeux par voie d'amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ? Le PLFSS est l'occasion d'un débat budgétaire dense qui gagnerait à être recentré sur l'essentiel : les recettes de la sécurité sociale et les dépenses de base par branche. Des mesures telles que la réforme du CMG mériteraient une étude d'impact et un temps d'examen spécifique et, plus largement, la question de l'orientation de notre politique familiale exige un débat d'envergure non segmenté.

Une autre réforme a été adoptée en début d'année par voie réglementaire : le décalage de la majoration des allocations familiales de 14 à 18 ans. Depuis le 1^{er} mars, le seuil est relevé à 18 ans pour les enfants nés à partir du 1^{er} mars 2012. Pour une famille de la tranche 1, la perte représente environ 75 euros par mois, soit plus de 3 500 euros sur quatre ans pour un seul enfant.

À partir du 1^{er} juin, le salaire minimum des assistantes maternelles va augmenter, passant d'environ 3,50 à 3,65 euros brut par heure hors indemnités. La hausse du CMG qui s'ensuivra ne compensera pas systématiquement cette augmentation : pour une famille employant une assistante maternelle 40 heures par semaine, la hausse représente environ 26 euros supplémentaires par mois, que le CMG n'absorbera que partiellement.

Mme la rapporteure. Nous avons besoin, comme je l'ai souligné, de davantage de recul pour évaluer cette réforme. Néanmoins, j'estime à ce stade que des ajustements seront nécessaires pour les familles modestes, recomposées et monoparentales, et qu'il faudra mener une réflexion sur le statut et l'attractivité des assistantes maternelles.

La réunion s'achève à dix-sept heures.

Présences en réunion

Présents. – M. Laurent Baumel, M. Thibault Bazin, Mme Sylvie Bonnet, M. Bérenger Cernon, M. Hendrik Davi, M. Jérôme End, Mme Sabine Gervais, Mme Zahia Hamdane, Mme Marietta Karamanli, M. Michel Lauzzana, M. Didier Le Gac, M. René Lioret, Mme Christine Loir, M. Pierre Marle, M. Thomas Ménagé, M. Christophe Mongardien, M. Serge Muller, Mme Sandrine Runel, Mme Danielle Simonnet, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Nicolas Turquois, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. – Mme Anchya Bamana, M. Christian Baptiste, M. Elie Califer, M. Éric Ciotti, Mme Stella Dupont, M. Gaëtan Dussausaye, M. Frédéric Maillot, M. Jean-Philippe Nilor, M. Sébastien Peytavie

Assistaient également à la réunion. – M. Yannick Monnet, M. Christophe Naegelen