

MERCREDI 16 JUIN 2010

Haut sommaire

Débat sur les retraites

Débat sur les conséquences de la tempête Xynthia

SOMMAIRE

RAPPEL AU RÈGLEMENT	1
DÉBAT SUR LES RETRAITES	1
<i>Orateurs inscrits</i>	1
<i>Débat interactif et spontané</i>	10
<i>Rappel au Règlement</i>	12
<i>Débat interactif et spontané (Suite)</i>	12
DÉBAT SUR LES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE XYNTHIA	13

SÉANCE du mercredi 16 juin 2010

115^e séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
MME ANNE-MARIE PAYET, M. BERNARD SAUGEY.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Rappel au Règlement

M. Jean-Pierre Sueur. – Hier après-midi, à notre grande surprise, nous avons été réunis dans la salle Médicis. Les gardes républicains n'étaient là que sur une partie du trajet, celui-ci étant interrompu par un déplacement en ascenseur. Je n'ai rien contre cette salle, mais il était surprenant que nous y fussions réunis alors que l'hémicycle était libre.

Je m'en suis étonné après M. Fischer. M. le Président m'a répondu deux heures plus tard, alors que j'étais parti, en citant les propos que j'avais tenus en janvier pour dire qu'il était possible d'utiliser cette salle en cas de besoin pour une réunion de commission, une audition de ministre ou que sais-je encore...

M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique. – Quelle affaire !

M. Jean-Pierre Sueur. – Si le Président du Sénat veut nous convoquer salle Médicis... Mais pourquoi ? « Objets inanimés, avez-vous donc une âme ? » demandait Lamartine. Cet hémicycle est chargé d'histoire. Accomplir notre mission sous les regards de Turgot, Colbert, Portalis, confère à nos travaux ce je ne sais quoi d'histoire. Il y eut ici Victor Hugo, Victor Schœlcher.

Nous retrouver dans une salle neutre, sans histoire, banalisée, comme ces bois agglomérés qui ne sauraient ressembler à un travail d'ébéniste, ce n'est pas la même chose que de travailler dans un lieu chargé d'histoire. Cet hémicycle a quelque chose de sacré, la dimension sacrée de l'acte républicain. L'acte de faire la loi doit y être accompli en totalité. Je vous demande, madame la présidente, de vous faire notre avocate auprès du Président Larcher. *(Applaudissements à gauche)*

Mme la présidente. Je suis surprise de votre surprise car la décision de siéger salle Médicis a été

prise en Bureau et en Conférence des Présidents. Je vous remercie néanmoins de ce moment d'histoire et de poésie. *(Applaudissements à droite)*

Débat sur les retraites

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle le débat sur les retraites, à la demande de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Orateurs inscrits

M. Alain Vasselle, président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – Le contenu du débat importe plus que son contenant...

Le Gouvernement vient de présenter les grandes lignes de son projet sur les retraites. La Mecss suit de près la question des retraites depuis sa création en 2006 et a produit plusieurs rapports sur le sujet ; j'ai la faiblesse de penser que le COR a été sensibilisé par celui que nous avons rédigé sur le système suédois.

Nous avons même décidé de faire de cette question notre thème de travail principal pour 2010, avant même l'hôpital. Notre débat d'aujourd'hui est l'aboutissement de notre travail. Le Gouvernement pouvait à loisir piocher dans notre rapport ; il ne s'en est d'ailleurs pas privé. D'ici juillet, nous présenterons un rapport complémentaire sur le système allemand.

La Cour des comptes a fait état d'un déficit prévisionnel du régime général et FSV de 31 milliards, chiffre jamais atteint dans l'histoire de la sécurité sociale -à ajouter aux 23,5 milliards de 2009. Ces déficits cumulés se transforment aussitôt en une dette qu'il faudra bien rembourser un jour. J'avais demandé qu'on augmente un peu la CRDS ; M. Woerth avait souhaité que soit plutôt constituée une commission *ad hoc*, qui s'est réunie à deux reprises déjà et a étudié toutes les hypothèses, limitées toutefois à la dette cumulée 2009-2010.

Les solutions ne sont pas nombreuses ni miraculeuses. Faut-il aller vers un report de la date de vie de la Cades ? Comment éviter la reconstitution de nouvelles dettes les années qui suivront ? Le déficit conjoncturel est devenu structurel, la reprise de la croissance ne suffira pas à les résorber.

Notre devoir est le retour à l'équilibre à moyen terme. C'est dans ce contexte que s'inscrit le rendez-vous de 2010. Une réforme ambitieuse est nécessaire, qui agisse sur l'ensemble des paramètres. Aucun levier ne suffira seul : les mesures d'âge devront être complétées par la recherche de nouvelles recettes.

Nous demandons l'annualisation du calcul des exonérations de charges sur les bas salaires : il est dommage que le Gouvernement ne nous donne raison

qu'avec une année de retard. Le Sénat a toujours tort d'avoir raison trop tôt...

Vous avez annoncé un retour à l'équilibre pour 2018, monsieur le ministre. Sur quelles hypothèses économiques cette prévision est-elle fondée ? Quel est le montant prévisible des déficits 2011-2018 ? Suffira-t-il, sans prolonger la durée de vie de la Cades, de lui transférer les ressources du Fonds de réserve pour les retraites (FFR) ? Nous sommes hostiles à la prolongation de la durée de vie de la Cades. Engagement a été pris en ce sens ; il nous reste à trouver les aménagements nécessaires.

Merci, monsieur le ministre, de nous apporter les précisions indispensables. La pérennité de tout notre système de protection sociale est en jeu. *(Applaudissements au centre et à droite)*

Mme Christiane Demontès, rapporteur de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – Je remercie tous les collègues qui ont participé à la quarantaine d'auditions que nous avons faites. Je remercie le président de la Mecss, ainsi que la présidente Dini.

La mission a abordé sans tabou toutes les solutions envisageables. Les ajustements comptables ne peuvent tenir lieu de réforme, une remise à plat de l'ensemble des régimes doit être envisagée. Il a quelque chose de curieux à ce que ce débat ait lieu l'après-midi du jour où le Gouvernement a présenté son projet.

Le système organisé par le CNR en 1945 -un régime par répartition fondé sur un pacte intergénérationnel- a permis d'assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs. Le taux de pauvreté des plus de 60 ans est aujourd'hui stabilisé à 10 %, contre 13 % pour l'ensemble de la population et 30 % dans les années soixante-dix.

Malgré les réformes menées depuis vingt ans, le déséquilibre du système s'est accentué pour des raisons essentiellement démographiques, sachant que l'espérance de vie s'est améliorée de six ans en trente ans, même si les écarts entre catégories sociales restent considérables ; le rapport cotisants-retraités est passé de 4 dans les années soixante à 1,43 aujourd'hui.

La crise de 2008-2009 a fait diminuer sensiblement la masse salariale, et donc les recettes dont nous aurions besoin. La reprise de la croissance ne suffira pas.

La Mecss a analysé les paramètres qui peuvent être activés. Faut-il reculer l'âge légal de 60 ans ? Ce serait pénaliser les quinquagénaires dont les employeurs ne veulent plus. L'augmentation du taux d'emploi des plus de 50 ans conditionne la viabilité de toute réforme. Reculer l'âge légal changerait-il l'âge moyen effectif de départ ? J'en doute. Il faudra en tout cas maintenir le dispositif de cessation anticipée d'activité pour carrière longue.

L'allongement des cotisations a été décidé en 2003 dans des conditions de lisibilité rare. Peut-on aller plus loin sans nuire à cette lisibilité, au risque de rendre la réforme anxigène pour les jeunes générations ?

Les cotisations sont assises sur les salaires ; les alourdir toucherait donc le pouvoir d'achat. Mieux vaudrait élargir l'assiette. Quel bilan coût-efficacité en termes d'emploi peut-on tirer des exonérations de cotisations sociales ? Elles pourraient être en tout cas annualisées. Les exonérations des heures supplémentaires pourraient elles aussi être examinées. D'autres ressources pourraient être mobilisées : prélèvements sociaux sur les revenus du capital, taxe sur les *stock-options*, contribution des plus hauts revenus, suppression, à mon sens, du bouclier fiscal.

La Mecss a souhaité que le FRR soit sanctuarisé ; il dispose actuellement de 33 milliards, soit l'équivalent du déficit 2010 du régime général et du FSV. Ponctionner ce fonds serait comme prélever sur le compte de nos enfants. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)* On pourrait enfin abonder le FSV.

Il importe de traiter conjointement la politique de l'emploi. La pénibilité au travail et ses effets sur l'espérance de vie sont d'abord de la compétence des employeurs. La mission a été sensible à l'approche à la fois individuelle et collective de la pénibilité de Serge Volkoff ; le rapport dégradé au travail explique l'aspiration de nombreux salariés à partir plus tôt en retraite. Il ne faudrait pas que la rupture conventionnelle du contrat de travail, qui semble connaître un certain succès, devienne une trappe à seniors. Une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines en fin de vie active est impérative.

L'insertion des jeunes dans le marché du travail doit être une priorité ; on doit en particulier examiner la possibilité de valider les stages pour les retraités.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Très bien !

Mme Christiane Demontès, rapporteur de la mission. – Le principe du pilotage par rendez-vous retenu en 2003 était une bonne idée. Hélas, ils se passent aujourd'hui dans des conditions telles qu'ils crispent les tensions sociales et ont un effet anxigène, au point que certains salariés anticipent leur départ.

Un système par points dans le régime de base serait sans doute une formule claire et bien acceptée ; il doit être étudié. *(Applaudissements à gauche et sur le banc des commissions)*

M. Dominique Leclerc, rapporteur de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – La Mecss a conduit un travail approfondi. Nous devons faire face à un problème financier considérable, sachant que le régime de retraite exprime le modèle de société que nous voulons. Celui de 1945 est menacé pour des raisons démographiques ainsi que

par une perte de confiance des jeunes générations ; il était fondé sur le paiement des retraites des parents par les enfants ; c'est aujourd'hui les petits-enfants qui sont concernés...

On ne peut retenir un seul paramètre, sauf, à l'horizon 2020, à retarder l'âge de départ de cinq ans, ou à alourdir les cotisations de cinq points, ou à réduire les pensions de 20 %. Ce n'est pas acceptable.

Baisser le taux de remplacement ? Ne nous laissons pas abuser par les moyennes : un grand nombre de nos concitoyens retraités ont encore des pensions très faibles. Jouer sur l'âge effectif de départ ? Un grand nombre de salariés ne sont déjà plus en activité au moment de leur départ à la retraite. La durée de cotisation ? La loi de 2003 a posé le principe d'un rapport stable au fil du temps entre la durée de cotisation et l'espérance de vie à 60 ans. Selon ce principe, la durée de cotisation pourrait être de 41 ans en 2012 pour arriver progressivement à 41,5 ans en 2020 et 43,5 ans en 2050. La Mecss propose de maintenir ce rapport.

La France est un des rares pays qui aient conservé l'âge légal de départ à 60 ans. Le relever suppose une politique active d'emploi des seniors et des jeunes et la prise en compte de la pénibilité de certains métiers. Là aussi, il faudrait maintenir un rapport constant avec l'espérance de vie, ainsi que le dispositif de cessation anticipée d'activité pour carrière longue.

Le relèvement de l'âge légal ne peut être compris que s'il concerne l'ensemble de nos concitoyens.

En tout état de cause, les mesures d'âge ne peuvent suffire, d'autant qu'elles ne peuvent jouer sur les déficits actuels. De nouvelles recettes sont indispensables. Mais il faut trouver des milliards... La mobilisation d'une seule catégorie de revenus ne saurait suffire. Il conviendra d'opérer les redéploiements nécessaires entre cotisations vieillesse et cotisations chômage dès que la situation de l'emploi le permettra.

L'annualisation des exonérations de charges pourrait rapporter 2 milliards par an. La pertinence des niches sociales pourrait être examinée, comme un élargissement de l'assiette du forfait social, le relèvement du taux applicable aux *stock-options*, la remise à plat de la taxation des indemnités de rupture, la taxation des retraites chapeau. On pourrait aussi aligner la CSG des retraités imposables sur celle des actifs, ce qui rapporterait 2 milliards ; instaurer un prélèvement spécifique sur les revenus du capital, ou encore enfin alourdir l'impôt sur le revenu pour les plus hauts revenus.

L'épargne retraite n'est pas à négliger. Les règles des contrats actuels pourraient être assouplies pour les rendre plus attractives aux yeux des jeunes. Des contrats d'assurance vie pourraient être reconvertis en contrats d'épargne retraite.

La multiplicité des régimes de base et complémentaires est trop complexe, ce qui crée des situations inéquitables -grande variété des taux, salaire de référence, hétérogénéité des droits familiaux, mécanismes de compensation entre régimes... Il convient de poser des jalons pour une convergence entre les paramètres des différents régimes, non pour créer un régime unique mais pour inciter à des rapprochements qui aient du sens -par exemple une caisse unique pour tous les fonctionnaires.

Ce rendez-vous doit permettre d'engager une refondation du système. La situation actuelle ne peut perdurer. Les éléments de solidarité du système sont isolés et mal identifiables. Le système par points, très lisible, serait susceptible de rassurer les jeunes générations, qui ne croient plus à nos retraites. Le système suédois apporte une liberté de choix, et une pension perçue en fonction des cotisations effectivement versées.

Puisse ce rendez-vous de 2010 être l'occasion de refonder le pacte générationnel qui a présidé à la fondation de notre pacte intergénérationnel. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique. – Je félicite la Mecss et la présidente Dini pour la clairvoyance qui vous fait inscrire ce débat à l'ordre du jour précisément le jour où le Gouvernement présente son projet... (*Sourires*)

Le constat est clair et partagé : nous avons devant nous des années de déficits inconcevables, de pensions payées à crédit, d'affaiblissement de notre système par répartition, au point que nous ne pourrions le transmettre à nos enfants. Vivant plus longtemps, nous devons travailler plus longtemps. Tous nos partenaires le font, qu'ils soient de droite ou de gauche.

M. Guy Fischer. – Tous plus réactionnaires que nous !

M. Éric Woerth, ministre. – Il serait illusoire et même irresponsable de croire que des recettes nouvelles pourraient suffire -la France n'est pas un réservoir à impôts nouveaux- ou qu'on pourrait, sans déficit, travailler moins longtemps et en même temps augmenter les pensions.

La réforme que nous proposons est au contraire responsable et juste.

M. Guy Fischer. – Les salariés paieront !

M. Éric Woerth, ministre. – Elle est juste parce que les pensions ne baisseront pas ; juste parce ceux qui ont plus de moyens paieront davantage.

Notre objectif, c'est l'équilibre financier du système de retraite, avec un déficit zéro dès 2018.

M. Guy Fischer. – Ça va saigner !

M. Éric Woerth, ministre. – Cet objectif est raisonnable et nous nous situons dans le scénario intermédiaire du COR.

Ainsi, nous pourrions préserver le système actuel auquel nous sommes attachés. Notre système, c'est la répartition, la solidarité, la protection contre les aléas de vie et de carrière.

L'augmentation de la durée d'activité est au cœur de la réforme : elle sera progressive et juste. La plupart des pays européens ont retardé l'âge de départ à la retraite. La durée de cotisation en France varie en fonction de l'espérance de vie. Elle devrait se situer à 41,5 ans en 2020.

Cette augmentation de la durée de cotisation est indispensable mais insuffisante, à moins de porter les cotisations à des niveaux insupportables. Il faut donc relever l'âge légal de la retraite à 62 ans.

Cette augmentation sera progressive pour ne pas bouleverser le projet de vie des personnes atteignant l'âge de la retraite.

En 2018, le système prévu sera général et concernera tous les Français. L'âge du taux plein fixé aujourd'hui à 65 ans sera relevé de deux ans.

La solution que nous préconisons est raisonnable. (*Exclamations à gauche*) Personne ne peut croire qu'elle constitue un recul social (*Interruptions à gauche*) Les Français passent trois ans de plus à la retraite qu'en 1981. Cette solution nous permettra d'économiser 19 milliards, soit 50 % des déficits. Pour avoir ce même rendement, il faudrait porter la durée de cotisation à 47 ans. Mais 60 ans restera l'âge de départ à la retraite de ceux usés par le travail. Ceux qui auront commencé très tôt à travailler continueront à partir à 60 ans, et même à 58 ans pour ceux ayant travaillé à 14 ou 15 ans. Près de 50 000 personnes par an seront concernées dès l'année prochaine, ce qui est sans équivalent en Europe.

Les personnes dont la santé est dégradée garderont la retraite à 60 ans à taux plein. Il s'agit d'un droit nouveau et d'une avancée sociale majeure.

Tous les salariés étant déclarés invalides à 20 % pourront partir à 60 ans. Ils ne subiront aucune décote. Ainsi, la pénibilité sera prise en compte de façon équitable. (*On le conteste à gauche*)

Nous avons fait le choix de la justice. (*Exclamations sur les mêmes bancs*) Ce dispositif ne sera pas ouvert aux salariés dont la santé n'est pas affectée.

Ce que nous mettons en place est une avancée sociale majeure et c'est un progrès social que vous n'avez jamais fait ! (*Applaudissements à droite ; exclamations à gauche*)

Si nous avons publié une liste des métiers pénibles, nous aurions fait preuve d'injustice en laissant de côté certains salariés... En 2015, 100 000 personnes pourront partir dès 60 ans. La

meilleure réponse à ce problème est l'amélioration des conditions de travail.

M. Guy Fischer. – Parlez-en à France Télécom !

M. Éric Woerth, ministre. – La médecine du travail sera réformée.

La France est dans la moyenne européenne pour le taux d'emploi des 58-59 ans ; C'est à partir de 60 ans que l'écart se creuse. Il faut que les entreprises considèrent les seniors d'un autre œil. Ces dernières années, de nombreuses mesures ont été prises pour encourager l'emploi des seniors. Une aide à l'embauche des seniors et le tutorat vont être mis en place.

La réforme des retraites marque une nouvelle avancée en matière de solidarité. En complément des mesures annoncées, près de 4 milliards seront prélevés sur les hauts revenus et sur les entreprises. Des ressources nouvelles sont en effet indispensables, notamment pour le FSV. La tranche la plus élevée de l'impôt sur le revenu va passer à 41 %. (*On ironise à gauche*)

Les revenus du capital et les plus-values seront également davantage taxés. Les niches sociales des entreprises seront aussi mises à contribution. Pour renforcer l'équité du système, les règles en vigueur dans le public et le privé vont être rapprochées.

M. Guy Fischer. – Les fonctionnaires vont trinquer !

M. Éric Woerth, ministre. – Il en va de l'équité entre public et privé.

M. Guy Fischer. – On verra !

M. Éric Woerth, ministre. – Les fonctionnaires ont à peu près les mêmes rémunérations et les mêmes retraites que dans le privé. Ce qui est différent, c'est le niveau de la cotisation : ce n'est pas juste.

M. Guy Fischer. – L'État y trouvera son compte.

M. Éric Woerth, ministre. – Les départs au bout de quinze ans pour les parents de trois enfants disparaîtront progressivement. Les droits acquis seront respectés. Le minimum garanti sera soumis aux mêmes règles que dans le privé.

Les dispositifs de solidarité sont préservés et même renforcés. Nous allons améliorer certains dispositifs, comme ceux pour les jeunes en situation précaire. La retraite des femmes doit encore être améliorée, même si les écarts de pension se sont déjà réduits. Il ne faut pas que le congé maternité fasse diminuer le montant de la pension. Nous luttons également contre les inégalités salariales entre hommes et femmes.

La retraite des agriculteurs sera améliorée : le minimum vieillesse est accessible aux agriculteurs mais la récupération sur succession dissuade nombre d'agriculteurs d'y avoir recours. Nous allons la supprimer.

Depuis 2003, nos concitoyens sont mieux informés sur leur retraite. Nous allons encore améliorer les choses en prévoyant un point d'étape à 45 ans. Les mesures d'âge permettront de réduire de 50 % les déficits en 2018. Les économies et les recettes supplémentaires doivent réduire encore le déficit.

M. Guy Fischer. – Vous croyez ?

M. Éric Woerth, ministre. – Pour le financement des déficits accumulés, la Cades interviendra grâce au FRR.

Pas d'accumulation de déficit d'ici 2018. C'est un des rares points de divergence avec la Mecss.

M. Guy Fischer. – C'est du racket !

M. Éric Woerth, ministre. – Le FFR a été créé pour financer les déficits liés aux retraites. Mais il a été mis en place par le parti socialiste lorsqu'il ne prévoyait aucune réforme des retraites. (*On le conteste à gauche*)

La France est le seul pays au monde qui constitue des réserves quand elle est en déficit. Tous les autres pays, à commencer par la Suède, le font quand ils sont en excédent.

La retraite est un des principaux âges de la vie. Cette réforme est indispensable. Nous l'entreprenons dans un esprit de justice, de raison et d'efficacité. Le projet sera présenté au conseil des ministres du 13 juillet, mais tout est encore ouvert. (*Applaudissements à droite*)

M. Yvon Collin. – (*Applaudissements sur les bancs du RDSE*) En 1945, notre pays a mis en place une protection vieillesse aujourd'hui menacée.

A l'horizon 2030, le COR estime qu'il faudra 70 milliards pour financer les retraites. Beaucoup de nos concitoyens sont inquiets. Il était urgent d'agir pour sauvegarder la retraite par répartition. La retraite est plus qu'un droit : un dû.

Sept ans après la loi Fillon, le Président de la République propose une nouvelle réforme des retraites. Je ne m'étonne guère des décisions prises. Vous privilégiez une approche comptable dans laquelle les salariés sont la variable d'ajustement. Pourquoi attendre tant de mois pour ne pas tenir compte des objections et des propositions des partenaires sociaux ?

La crise financière a montré les limites de la retraite par capitalisation. Mais doit-on garder les régimes de base et complémentaires ?

Pour les radicaux de gauche, le rapprochement entre régimes privés et publics n'est pas tabou, mais l'équité doit l'emporter. Les primes des fonctionnaires seront-elles intégrées ? L'âge de départ à 62 ans ne saurait s'appliquer à ceux qui ont eu une vie professionnelle difficile.

Pour les recettes, vous restez trop timides. Pourquoi ne pas financer une partie des retraites par les dividendes perçus ? L'évolution de la valeur ajoutée doit être prise en compte.

La taxation des revenus complémentaires doit être accrue. Les radicaux souhaitent une taxation de certains revenus financiers.

Il nous faut dépasser la simple approche comptable. Les temps de formation et l'allongement de la durée de la vie ont bouleversé la donne. Nous proposons l'instauration d'un système à points permettant d'effectuer des arbitrages tout au long de la vie professionnelle. Pourtant, la masse salariale continue de baisser cette année, et l'emploi des jeunes et des seniors laisse à désirer. Il faut s'y atteler.

Une politique de l'emploi des seniors doit aller au-delà de vos préconisations. Les employeurs qui ne jouent pas le jeu doivent être sanctionnés.

Pourquoi ne pas créer un cinquième risque dépendance ? Cela permettrait de valoriser les emplois dans ce secteur.

Nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces sujets en septembre. Nous vous proposerons alors diverses améliorations pour rappeler à l'État ses responsabilités, mais dans un esprit constructif. (*Applaudissements sur les bancs du RDSE et socialistes*)

M. Jean Louis Masson. – Partout en Europe, les gouvernements ont pris en compte les évolutions démographiques et fait en sorte que les régimes de retraite en tiennent compte. Je ne vois pas pourquoi la France se singulariserait. Aurions-nous une martingale qui nous permettrait de faire comme si de rien n'était ? Soyons donc courageux pour redonner à notre pays plus de compétitivité.

Je regrette néanmoins qu'on ne s'achemine pas vers l'uniformisation des régimes de retraite. La presse parle beaucoup du régime des parlementaires, mais il y en a bien d'autres !

Un système de retraite par points pourrait très bien fonctionner, à l'instar de ce qui se fait pour les régimes complémentaires.

On ne peut demander des sacrifices aux plus modestes et laisser de côté certains régimes, comme ceux de la SNCF ou d'EDF. Les conducteurs de trains partent à 50 ans. Ensuite, nombre d'entre eux retravaillent dans le privé, ce qui prouve qu'ils ne sont pas usés par leur précédent métier. Mais un chauffeur d'autobus desservant des quartiers difficiles va devoir travailler jusqu'à 62 ans ! Il y a pérennisation de l'injuste. Il faut donc unifier les régimes progressivement.

Dans vingt ans, il faudrait un seul régime de retraite par points. (*Applaudissements sur certains bancs à droite*)

M. Guy Fischer. – La question des retraites est complexe. Ce débat se tient le jour même où le Gouvernement dévoile son projet, après bien des ballons d'essai. Des mesures scandaleuses ont été annoncées : recul de l'âge de départ à la retraite, allongement de la durée de cotisation, attaque frontale contre les trois fonctions publiques. Mon groupe a, depuis quelques mois, choisi de faire des propositions. Nous avons présenté conjointement au rapport de la Mecss, une contribution. Le 21 juin, un débat à l'Assemblée nationale permettra aux parlementaires communistes de présenter leurs propositions.

Nous ne sommes pas face à une démographie insupportable. En 2025, le nombre de retraités aura certes beaucoup augmenté, mais il ne s'agira que d'une situation transitoire. Les ressources financières existent pour financer les retraites : Il s'agit simplement de mieux répartir les richesses produites.

Dans les années 1980, la part de la valeur ajoutée affectée aux actionnaires a dépassé celles des salariés. *(On le confirme sur les bancs CRC)* L'argent existe mais il faut mieux le répartir.

La productivité de nos salariés est une des meilleures au monde mais le capital est mieux rémunéré que le travail et la part versée aux actionnaires n'a cessé de croître. Cette survalorisation du capital joue contre le travail.

Les entreprises bénéficient d'exonérations des cotisations sociales qui sont d'autant moins acceptables qu'elles plombent les comptes sociaux. Les exceptions de cotisations participent à cet appauvrissement, d'autant qu'elles ne sont pas compensées par l'État. Pour éviter la cotisation, les employeurs préfèrent remplacer les augmentations collectives de salaires par des mécanismes d'intéressement ou de participation : selon le COR, les 17,4 milliards versés au titre de l'intéressement auraient pu rapporter plus de 7 milliards à la sécurité sociale s'ils avaient servis à augmenter les salaires.

Il faut favoriser l'emploi qualifié. La crise actuelle, qui a provoqué la destruction de 680 000 emplois, n'est pas sans conséquence sur la situation présente. La moitié du déficit des retraites lui serait imputable.

Nous devons donc élaborer de nouvelles règles fiscales et comptables pour encourager les entreprises à embaucher. Hélas !, le Gouvernement n'y est pas favorable. Selon la Mecss, nos concitoyens estiment notre système à bout de souffle. C'est pourquoi son rapport préconise un régime par points. Nous y sommes absolument hostiles car c'est la rupture de la solidarité entre les générations, la règle du chacun pour soi. Les retraites complémentaires reposent sur ce système. Or, d'année en année, on achète plus cher des points qui rapportent moins.

En outre, un tel système fait la part belle à la capitalisation. Les salariés deviennent peu à peu les responsables de la faiblesse de leur future pension. Le

taux d'emploi des salariés de 55 à 60 ans est faible. Il ne sert donc à rien de les inciter à travailler plus longtemps. Et que dire des salariés usés par leur travail ?

Notre contribution offre diverses pistes pour une réforme des retraites juste et équitable. *(Applaudissements à gauche)*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Un mot sur les conditions de ce débat : le Gouvernement dévoile son projet ce matin, c'est un peu court pour y répondre et un peu cruel pour l'excellent travail de la Mecss.

Pour sauver la répartition, on ne peut jouer sur un seul paramètre. Il faut donc moduler les divers paramètres pour boucler la réforme.

Nous devons régler la question des déficits, tout en maintenant le niveau des pensions. Le Gouvernement vise le retour à l'équilibre en 2018 : une clause de revoyure sera sans doute indispensable ; l'âge effectif de départ permettra d'assurer le financement du système.

L'âge d'ouverture des droits doit certes être relevé, mais à quatre conditions dont certaines ne me semblent pas remplies.

En revanche, nous ne sommes pas favorables à une augmentation de la durée des cotisations. Nous notons donc avec satisfaction que le Gouvernement y a renoncé et qu'il a décidé de sanctuariser les carrières longues et la pénibilité.

Vous proposez, monsieur le ministre, que la retraite anticipée soit accordée aux travailleurs bénéficiant déjà d'une incapacité de travail et d'une rente. Nous craignons que ce ne soit encore trop limitatif ; nous préférons un système calqué sur celui du Fcaata pour les travailleurs de l'amiante, financé aussi par les employeurs concernés.

Est-il normal que les taux de référence entre les cotisations des fonctionnaires et celles des salariés restent éloignés de deux points ? Non. D'accord pour un rapprochement s'il n'y a pas de baisse des rémunérations.

Il faut que tout le monde cotise, pas seulement les travailleurs salariés. Les propositions pour élargir l'assiette sont intéressantes, même si nous aurions souhaité aller plus loin pour les retraites chapeau. La sortie de la CSG-CRDS du bouclier fiscal serait une bonne chose.

Il faudra donc des recettes nouvelles, sauf à recourir au FRR. N'est-ce pas le condamner à l'échéance 2018 ?

Depuis la réforme de 2003, l'UC demande une réforme structurelle : le passage à un système par points. La Mecss nous a rejoints : le Gouvernement est-il prêt à envisager une réforme systémique ? *(Applaudissements au centre et sur certains bancs à droite)*

M. Gérard Longuet. – (*Applaudissements sur les bancs UMP*) Je voulais faire le lien avec le travail remarquable de la Mecss, qui a préparé le débat de ce jour, que nous abordons dans un esprit professionnel et apaisé. Deux contraintes sont reconnues : la démographie et l'intégration mondiale qui nous imposent de faire un *benchmarking* avec nos partenaires. (*Exclamations sur les bancs CRC*)

Nous ne sommes pas dans un système par répartition, dont Alfred Sauvy disait qu'il était équilibré par nature, mais dans un régime ambigu de solidarité intégrale et de droits acquis.

Les décisions prises en 1982 pèsent encore lourdement sur l'économie française. Notre majorité a eu le courage d'apporter des réformes. La gauche a bien institué le FRR et le COR, mais n'est pas allée au-delà. A nous de le faire.

Il est bon de fixer un horizon maîtrisable à 2018, ce qui n'empêche pas d'envisager le long terme. La réponse en termes de trésorerie était indispensable. Il fallait trouver le point d'équilibre entre les mesures démographiques et celles de prélèvement. Le ratio qui apparaît est de 70-30, soit le minimum qu'on peut demander aux mesures démographiques. Votre équilibre et bon, réaliste, mais pas exceptionnel.

Pour le public, la participation est forte, avec une hausse de la cotisation de 25 % ; pour le privé, la participation est importante. La commission des finances vous remercie d'accepter aujourd'hui ce que vous refusiez hier sur la prise en compte annuelle des revenus salariaux.

Dans le débat 62-63 ans, vous apportez une réponse lucide, de bon sens. En fixant une échéance proche avec des marches plus hautes, vous faites un bon choix.

Pourquoi les retraites de la fonction publique sont différentes ? Parce que l'État, qui a la pérennité, les lui a offertes. Pour la convergence, vous avez choisi l'option trésorerie, celle dont l'effet est le plus immédiat et qui ne passe pas par une réforme des salaires et des primes -qui dira le mystère des primes ? Votre choix est de bon sens mais ce n'est qu'une partie du chemin.

Vous ouvrez un chantier, vous nous permettez de débattre sur les mesures proposées. Tous les efforts que vous évoquez sur l'information des salariés sont un devoir absolu. La retraite à la carte serait une tarte à la crème, une fausse solution à coup sûr. Il faut prendre des mesures collectives courageuses, sinon on aurait un transfert vers le FSV et les départements, qui ont pour tâche d'assurer la solidarité.

Suivez bien le dossier des poly-pensionnés ! Beaucoup de nos compatriotes ne font plus, et feront de moins en moins, toute leur carrière dans un même emploi.

La retraite par points n'a rien à voir avec la caricature qu'en a faite M. Fischer ; elle permet de savoir à tout moment où l'on en est. Il faudra un très long travail préparatoire d'explication aux intéressés.

Adossez le FFR sur le formidable patrimoine d'infrastructures et de droits sur les infrastructures dont dispose l'État ! Elles sont intangibles et bénéficiaires.

Dernière piste : que les niches fiscales existantes soient évaluées l'une par rapport à l'autre, au regard de la constitution d'un patrimoine individuel qui rendrait nos compatriotes autonomes quand, l'âge venu, ils cesseraient de travailler.

Nous vous aiderons dans cet effort pour équilibrer responsabilité et liberté individuelle. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Yves Daudigny. – La question des retraites a été jetée en pâture aux médias, réduite à un simple aspect technique dans l'attente de l'oracle élyséen : 62 ou 63 ans ? Comme chacun, j'ai été effrayé et assommé par les chiffres.

Cette méthode dramaturgique est simple : le pompier pyromane met le feu, sonne l'alerte et vous aide à détruire l'édifice. (*Applaudissements à gauche*)

L'orchestration du débat suffira-t-elle à cacher aux Français que vous faites tourner à l'envers la roue du progrès social ? Avec le recul de l'âge, ce sont ceux qui cumulent les carrières les plus longues et l'espérance de vie la plus courte qui seront frappés le plus. Le cumul des trois mesures rend le système français un des plus durs d'Europe.

M. Guy Fischer. – C'est vrai !

M. Yves Daudigny. – Comment espérer des recettes nouvelles, fondées sur un travail... inexistant. Désormais les travailleurs glisseront de la retraite au chômage comme en Angleterre ...

M. Guy Fischer. – ...et en Suède !

M. Yves Daudigny. – L'emploi est le fondement de la retraite. Le droit à la retraite à 60 ans n'est pas une idole archaïque adorée par une tribu primitive mais un progrès majeur !

On peut dégager des recettes nouvelles. Les niches strictement fiscales représentent 50 milliards de pertes de recettes, sans efficacité aucune. De combien sont taxées les entreprises du CAC 40 ? De 8 % ! Parce qu'elles sont les reines de l'optimisation fiscale !

Grâce à la niche Copé, les entreprises ne paient plus d'impôt quand elles vendent leurs filiales après deux ans : 22 milliards perdus pour l'État en trois ans !

Oui, les piliers d'une réforme juste et durable existent bien : majorer la taxation des *stock-options*, sur la valeur ajoutée... on peut ainsi trouver 25 milliards en 2025. Sans éviter une hausse progressive et modérée des cotisations patronales et

salariales à partir de 2012, qui rapporterait 12 milliards.

La réforme envisagée n'est pas purement technique, c'est un enjeu de société ! Oui, on peut construire une société dans laquelle les Français retrouvent la confiance dans leur système de retraite, une société dans laquelle ne prime pas l'égoïsme mais où l'effort est équitablement réparti.

Denis Kessler considère que le modèle social français est le pur produit du Conseil national de la Résistance et qu'il est complètement dépassé. Tout ce qui a été mis en place entre 1945 et 1952 doit être supprimé.

Voilà bien défini ce dont nous ne voulons pas ! Nous ne sommes pas aveugles ni plus sots que vous ; nous savons bien que nous avons changé d'époque. Mais la société dont nous avons l'ambition est à l'opposé de celle que vous voulez construire car elle est fondée sur des valeurs de justice et de solidarité. *(Applaudissements à gauche)*

M. Gérard Dériot. – La question des retraites est un enjeu majeur pour les familles françaises. A l'heure actuelle, une retraite sur dix n'est pas financée. Le Gouvernement répond aux interrogations des Français soucieux de sauver leur système de retraite.

Je parlerai des inégalités hommes/femmes. Les écarts sont très importants. Les droits à la retraite des femmes ne représentent que 48 % de ceux des hommes, contre 68 % en Suède. Le taux d'activité des femmes est plus faible que celui des hommes, avec un salaire inférieur en moyenne de 20 %, au point que trois femmes sur dix attendent d'avoir 65 ans pour faire valoir leurs droits à pension. Le système par réversion fonctionne moins bien que jadis, à cause du nombre de divorces et d'unions hors mariage. Cet état de fait doit être pris en compte.

La question des retraites est aussi indissociable de celle des conditions de travail. Un salarié peut être usé de diverses manières, y compris psychique. Après les drames qui se sont produits dans plusieurs grandes entreprises, une mission du Sénat, présidée par M. Godefroy et dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur, s'est interrogée sur les causes de ce malaise. Nous constatons que les salariés sont laissés de plus en plus souvent seuls face à leur travail, soumis à une grande pression.

Heureusement, le travail reste une source d'épanouissement pour la plupart d'entre eux et le départ en retraite est souvent une rupture difficile à vivre. La dimension de bien-être psychique au travail est essentielle dans le désir de partir tôt en retraite, ou au contraire à rester longtemps au travail.

Il faut aussi repérer les souffrances professionnelles avant qu'elles ne dégèrent. M. Woerth a déclaré que la réforme de la médecine du travail serait articulée avec celle des retraites. *(Applaudissements à droite)*

M. Jean Desessard. – Madame Demontès, monsieur Leclerc, merci pour la qualité de votre rapport qui rend clair et lisible un sujet ardu. Ce matin, monsieur le ministre, nous avons été informés de votre projet de réforme.

M. Claude Domeizel. – Par la presse !

M. Jean Desessard. – Dire que si l'on vit plus longtemps, on doit travailler plus longtemps, c'est un sophisme ! A notre sens, c'est l'inverse : c'est précisément parce qu'on travaille moins qu'on vit plus longtemps, grâce aux avancées sociales qu'ont été les congés payés, la retraite à 60 ans et la RTT. *(Très bien ! à gauche)* En outre, il n'est pas nécessaire de travailler toujours plus, pour créer toujours plus de richesses dont l'utilité est douteuse, qui peuvent même être nuisibles comme dans le golfe du Mexique.

Le taux d'emploi des 55-59 ans a progressé de 0,7 point, mais celui des 25-49 ans a régressé ! Pourquoi obliger les seniors à travailler plus longtemps, quand on connaît l'impact négatif sur l'emploi des jeunes ? Pourquoi faire travailler les seniors au détriment des jeunes ?

Mme Raymonde Le Texier. – Les deux mon capitaine !

M. Jean Desessard. – Chaque personne qui le souhaite doit pouvoir trouver un travail. Femmes et jeunes veulent travailler et ont la santé pour, c'est à eux qu'il faut d'abord trouver du travail. Ce serait accroître les recettes pour payer les retraites.

Obtenir un CDI devient un parcours du combattant pour les diplômés et impossible pour les non qualifiés. Les femmes subissent des temps partiels imposés, des salaires inférieurs à ceux des hommes. Si l'on obtenait l'égalité des sexes devant l'emploi, cela aurait un impact considérable sur la croissance, et apporterait 78 milliards pour les retraites à l'horizon 2030. Ce sont les chiffres de la Commission européenne !

Le travail égal des femmes est une utopie ? *(M. le ministre le conteste)* Celui des seniors ne l'est pas, sans doute ?

Demain, les robots nous délivreront des tâches fastidieuses -sans être taxés comme le travail humain. La productivité industrielle s'est considérablement accrue depuis trente ans ; elle améliore la qualité de la vie. Ne la confondons pas avec une recherche de productivité dans les services, qui réduit cette qualité.

Le rapport de la Mecss est une base de réflexion intéressante dont les Verts tirent une autre conclusion que le Gouvernement. L'urgence n'est pas de faire travailler toujours plus longtemps les seniors qui ne le souhaitent pas mais de faire travailler jeunes et femmes qui le souhaitent ! *(Applaudissements sur les bancs socialistes et sur certains bancs CRC)*

M. Bernard Cazeau. – Il est bon que le Sénat fasse valoir son expertise. Le rapport de la Mecss est

remarquable. Désormais, l'assurance vieillesse rivalise avec l'assurance maladie dans le déficit social.

Point de départ de l'amalgame : la réforme de la loi de 2003 n'a pas eu les effets annoncés. Le taux de chômage est double de celui qui était prévu, celui de la croissance deux fois plus faible. La France reste lanterne rouge européenne pour l'emploi des seniors. Le choc démographique a été mal évalué. Il faut donc veiller à ne pas reproduire de telles erreurs, ni se contenter de toiletter la réforme Fillon.

Nous ne voulons plus que le système fonctionne à découvert, ni aller vers un déficit de 45 milliards en 2025. Les décisions qu'il convient de prendre doivent être empreintes de justice : entre actifs, entre actifs et retraités, entre retraités eux-mêmes, entre catégories sociales. Le financement des régimes sociaux ne peut plus reposer sur le seul travail. Justice entre les sexes, justice morale et sanitaire face à l'inégalité devant la mort.

Le projet présenté ce matin...

M. Claude Domeizel. – A la presse !

M. Bernard Cazeau. – ...est fondé sur quelles hypothèses ? Veut-on transférer sur le FSV la charge de ceux qui seront ainsi partis en retraite plus tard mais n'auront pas d'emploi ? Il y aura moins de jeunes retraités mais plus de vieux chômeurs.

M. Guy Fischer. – Comme en Suède !

M. Bernard Cazeau. – A-t-on analysé la charge particulière de la génération de 1956 qui devra cotiser pendant quarante-quatre ans ?

Il fallait une volonté politique forte. Ce ne sont pas des gadgets financiers qui suffiront à améliorer les recettes de 10 % ! En 2007, M. Seguin évaluait à 3 milliards ce que pourrait rapporter une fiscalité des *stock-options*.

Le Gouvernement a choisi la voie du clivage alors qu'une réforme consensuelle est souhaitable. L'horizon de la réforme, ce n'est pas celui des échéances électorales. D'ici 2050, bien des gouvernements de droite et de gauche sont appelés à se succéder. Mais ce Gouvernement s'est une fois encore résolu à faire de l'injustice sociale sa marque de fabrique. (*Applaudissements à gauche*)

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Coïncidence que celle de parler d'un projet du Gouvernement au risque d'oublier les travaux admirables de la Mecss... Il était bon que nous puissions entendre ainsi les positions divergentes, dans un climat apaisé.

MM. Daudigny et Cazeau jugent que le Gouvernement dramatise la situation. Il me semblait que le rapport du COR, qui porte l'estampille du gouvernement Jospin, devait faire l'accord entre nous. Ce qu'il a dit est très important : un déficit anticipé de

41 milliards en 2020 et de 70 en 2030 si rien n'est fait. Il était donc évident qu'il fallait agir.

Nous avons travaillé sur la base du scénario intermédiaire du COR, qui ne nous est pas le plus favorable : croissance de 1,5 % par an, retour au plein emploi en 2024, taux de chômage de 7,7 % en 2015 et de 5,5 % en 2020 ; le parti socialiste s'est plutôt calé sur le scénario le plus optimiste, celui qui majore les recettes et minore les déficits potentiels.

Oui, nous sommes convaincus qu'une réforme qui préserve la répartition doit jouer sur les paramètres d'âge ; sans les réformes Balladur et Fillon, les déficits seraient deux fois plus élevés. Voyez ce qui s'est fait à l'étranger. Tous les systèmes par répartition sont assis sur la démographie, c'est une évidence ! Mais nous ne demandons pas le même effort à tout le monde ; le nouveau dispositif « pénibilité » est une vraie avancée. Les mesures d'âge contribueront au rétablissement des comptes à hauteur de 50 %, soit environ 20 milliards.

Sur le financement, je suis assez d'accord avec les principales propositions de la Mecss, sauf sur le forfait social et le taux de CSG pour les retraités.

Il est en revanche incongru d'augmenter la fiscalité de 35 milliards, comme le propose le parti socialiste ! Les conséquences économiques et sur l'emploi seraient immédiates et désastreuses. Personne de sérieux ne peut défendre un tel projet ! Une augmentation de la cotisation patronale ferait perdre 55 000 à 60 000 emplois. Et ce choc fiscal porte à 60 % sur le travail ! (*Exclamations sur les bancs socialistes*)

Le raisonnement de M. Fischer sur les dividendes m'a intéressé. Ce qui s'est passé, c'est que la part relative des intérêts bancaires et des dividendes dans la valeur ajoutée s'est modifiée au profit de ceux-ci ; mais le total est comparable à ce qu'il était il y a vingt-cinq ans.

Le chiffrage fiscal du parti socialiste est paradoxal, anachronique, erroné sur plusieurs points, comme sur les *stock-options* dont vous évaluez l'assiette à 8 milliards, presque le quadruple de la réalité.

M. Bernard Cazeau. – Ce sont les chiffres de la Cour des comptes !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Quant aux retraites des femmes, elles ne sont certes pas égales à celles des hommes, mais elles se sont améliorées grâce à nos réformes successives.

Mme Annie David. – C'est la moindre des choses !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Je dresse un constat, je ne dis pas que cela suffise. Pour les plus jeunes, le rapport s'est même inversé.

Comme il faut aller encore plus loin, nous allons renforcer la solidarité en compensant intégralement le congé maternité et en agissant pour l'égalité salariale.

MM. Longuet et Fischer ont parlé des mesures sur la fonction publique. Je n'ai pas entendu de critiques sur cette partie de la réforme. (*On le conteste à gauche*) Il ne faut pas montrer du doigt le régime de la fonction publique. Longtemps rapporteur du budget de la fonction publique, je n'ai jamais joué ce jeu-là ! Mais tout le monde est convaincu de la nécessité de la convergence. Salaires moyens et pensions moyennes sont à peu près équivalents entre privé et public. C'est pourquoi nous n'avons pas touché au salaire de référence ; et l'assiette des cotisations n'est pas la même. Il existe 1 800 primes différentes dans la fonction publique ! Il faut y voir plus clair et homogénéiser le système, nous y travaillons.

Cela dit, le projet porte le taux de cotisation à 10,55 %, parce qu'à retraite équivalente, il n'est pas logique que le coût d'acquisition soit différent. La progressivité sera bien sûr de mise : l'augmentation sera en moyenne de 6 euros mensuels de plus chaque année pendant dix ans -4 pour la catégorie C, 5 pour la catégorie B et 7 pour la catégorie A. je rappelle que le taux de cotisation de l'État est de 62 %...

Deux autres mesures sont prises : le dispositif des quinze ans de service et trois enfants sera abandonné et les règles du minimum garanti et du minimum contributif seront harmonisées.

Nous allons donc dans la bonne direction en proposant une réforme équitable. Je vous remercie à nouveau pour vos interventions. Nous débattons de tous ces sujets à la rentrée prochaine. (*Applaudissements à droite*)

Débat interactif et spontané

M. Jean-Jacques Jégou. – Le vieillissement de la population entraîne de nouveaux besoins en matière de retraite, de maladie, de dépendance mais aussi de solidarité. Deux importantes niches fiscales existent en faveur des retraités -taux réduit de CSG abatement spécifique de 10%- qui représentent un manque à gagner de 4,6 milliards pour l'État. Êtes-vous favorable à leur recalibrage ? Le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur aujourd'hui à celui des actifs, même si la situation n'est pas homogène. Ne serait-il pas souhaitable de réduire ces niches pour les revenus les plus élevés ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Nous ne souhaitons pas diminuer les pensions. Mais nous aurons un débat sur la dépendance et peut-être la tonalité sera-t-elle alors différente.

Il y a trois ans, l'Insee a montré que les grands-parents prenaient en partie en charge l'éducation de leurs petits-enfants. Il faut en tenir compte et ne pas tarir cette source de financement.

M. Gérard Dériot. – Le déficit actuel se monte à 32 milliards, mais le taux d'emploi des seniors est trop faible. Une réforme s'impose, qui ne peut faire

abstraction de la réalité démographique ; mais le recul de l'âge légal ne suffit pas à combler le déficit. Il faut maintenir les seniors en activité. Plusieurs mesures ont permis d'améliorer leur taux d'emploi, surcote, cumul emploi-retraite par exemple. En prendrez-vous d'autres ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Tant en France qu'à l'étranger, il y a un affaissement du taux d'emploi des seniors juste avant l'âge légal du départ à la retraite. En reculant celui-ci à 62 ans, tout porte à croire que le taux d'emploi des seniors va augmenter mécaniquement.

La surcote de 5 % instaurée par cette majorité en 2003, l'assouplissement des conditions de cumul emploi-retraite et le report à 70 ans de la mise à la retraite d'office ont permis d'accroître le taux d'employabilité. Dans le projet de réforme, nous proposons une aide à l'embauche des plus de 55 ans et la mobilisation des fonds de la formation professionnelle pour financer le tutorat.

M. Claude Domeizel. – J'ai souvent demandé si vous alliez casser la tirelire du FRR ; j'ai enfin la réponse aujourd'hui. Le FRR va migrer vers la Cades, mais il sera maintenu. Pour quoi faire ? Vous dites que le rendez-vous de 2020 est avancé de dix ans. Mais depuis huit ans, rien n'a été fait ! Les difficultés d'aujourd'hui sont dues à l'inertie des gouvernements de droite depuis près d'une décennie.

A quoi va servir le FRR à partir du moment où il aura été pillé ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Vous dites que nous n'avons rien fait depuis huit ans.

M. Claude Domeizel. – Rien d'efficace !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Si on en est là, c'est parce que nous avons beaucoup fait. Si nous n'avions rien fait, la situation serait bien pire ! (*Applaudissements à droite. Protestations à gauche*)

Depuis que je m'intéresse à ce sujet, j'ai toujours entendu le parti socialiste dire qu'il fallait faire quelque chose. Des rapports ont été publiés, le COR et le FRR ont été mis en place mais vous n'avez jamais proposé la moindre réforme ! Et vous nous critiquez ? C'est le monde à l'envers ! (*Applaudissements à droite*)

A quoi devait servir le FRR ? A anticiper le choc des années 2020. Mais le COR a constaté une anticipation de vingt ans des déficits. Est-il judicieux d'utiliser ce fonds pour ce pour quoi il a été fait ? Oui, bien sûr !

Le FRR va nous aider à passer ce cap difficile. Il ne sera pas dissout mais mis à disposition de la Cades.

Mme Marie-Agnès Labarre. – Vous allez attaquer les trois fonctions publiques, et les mesures que vous proposez sont destinées à calmer les marchés plutôt qu'à rééquilibrer les comptes sociaux.

Selon vous, il faut augmenter les cotisations sociales des fonctionnaires, les faire converger avec celles du privé ; mais le taux de 10,55 % intègre les cotisations de base et celles du régime complémentaire !

Pourquoi avez-vous décidé de réduire le pouvoir d'achat des fonctionnaires ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Évidemment, la réforme repose sur un principe d'équité. Il existe plusieurs différences entre le privé et le public, comme je l'ai déjà dit. Nous devons tendre vers l'harmonisation.

Les rémunérations moyennes sont à peu près équivalentes dans le privé et le public, de même que les pensions. En revanche, le coût d'acquisition est différent : 7,85 % d'un côté, 10,55 % de l'autre. Il convenait donc d'augmenter les cotisations du public. Nous le faisons de façon très progressive, sur dix ans, ce qui ne représentera que 4 euros par mois en moyenne pour un fonctionnaire de catégorie C, 5 euros pour un fonctionnaire de catégorie B et 7 euros pour un fonctionnaire de catégorie A.

Mme Jacqueline Alquier. – Le rapport de la Mecss ne traite pas de la retraite agricole. Or, de nombreux agriculteurs perçoivent des pensions très faibles, inférieures à 85 % du Smic malgré une carrière complète. La situation des veuves est scandaleuse : certaines d'entre elles disposent de moins de 400 euros par mois !

En janvier, vous avez refusé d'étendre les retraites complémentaires aux conjoints et aides familiaux ; vous l'acceptez aujourd'hui. D'après un récent sondage, 81,5 % des agriculteurs veulent le maintien de l'âge légal à 60 ans. C'est logique puisqu'ils commencent à travailler très tôt.

Que comptez-vous faire pour assurer aux agriculteurs des retraites décentes ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – La création en 2009 d'une pension minimum profite à 230 000 personnes, la revalorisation de la réversion à 100 000. Le Gouvernement souhaite aller plus loin : en facilitant l'obtention par les femmes d'exploitants de la revalorisation du minimum de retraite agricole et en changeant les règles du minimum vieillesse. La question que vous posez est très importante ; chacun sait ce que nous devons aux agriculteurs et les difficultés qu'ils traversent.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le Gouvernement n'a pas bougé d'un pouce depuis l'annonce de la réforme des retraites. Un dogme : l'allongement de la durée de la vie. Rien sur l'emploi, rien sur la pénibilité !

En ces temps où les inégalités sont considérables et vivement ressenties par nos concitoyens, comment justifier que ce soit ceux qui ont commencé à travailler le plus tôt et le plus longtemps, que ce soit les

précaires -dont la majorité sont des femmes- qui supportent le coût de votre réforme ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – La loi de 2003 a été proposée par notre majorité : c'est elle qui a instauré le dispositif des carrières longues. Quand vous dites que nous négligeons ce sujet alors que vous ne l'avez jamais pris en compte, je m'étonne ! Nous prenons en considération l'usure des salariés en leur permettant de partir plus tôt. Avec cette réforme, ceux qui auront commencé à travailler dès 17 ans pourront faire valoir leurs droits dès 60 ans. Le dispositif concernera 50 000 personnes en 2011 et 100 000 en 2015.

Cette réforme doit être marquée du sceau de l'équité, et c'est ce que nous faisons.

Mme Raymonde Le Texier. – Je regrette que les rapporteurs soient partis pour Public Sénat -et que notre débat ait été parasité par les annonces du Gouvernement. Je tenais à les féliciter pour leur travail.

Une véritable réforme des retraites doit prendre en compte le marché du travail. Tout repose sur les 24-54 ans, tandis que le chômage des jeunes, des seniors, des femmes a des conséquences dramatiques sur les comptes sociaux. Entre l'âge moyen de cessation d'activité, 58 ans, et l'âge moyen de liquidation, 62 ans, les salariés subissent trois années de galère entre Assedic, maladie et préretraite. Ne sont employés que 32 % des 16-24 ans et 38 % des 55-64 ans !

Le nombre de personnes en capacité de travailler qui pointent aux Assedic, perçoivent le RSA ou dont les contrats sont précaires se monte à 4,3 millions. Tant que le taux d'emploi n'augmentera pas, le passage à 41 ans de cotisations aura pour effet d'allonger le temps passé au chômage et de réduire le montant des pensions.

Réformer les retraites, c'est vouloir un changement de société. Il faut donc mettre en œuvre une véritable politique de l'emploi. Que comptez-vous faire, monsieur le ministre ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Je crains que ma réponse ne vous déçoive. Je n'ai pas la prétention d'aborder toutes les questions ; celle de l'emploi fait partie d'un dossier qui m'échappe en partie.

La problématique de l'emploi est pourtant intégrée à cette réforme, comme elle l'était dans les projections du COR. Vous avez dressé un tableau quelque peu sombre. Dans la fonction publique, 80 % des agents sont titulaires -ce qui n'empêchera pas le Gouvernement de s'attaquer à la situation des non-titulaires. Une politique de l'emploi ne peut se sectoriser. Il est vrai que les jeunes entrent tardivement sur le marché de l'emploi : nous n'avons pas retenu l'allongement de la durée de cotisations pour ne pas les pénaliser. Pour les femmes et les

seniors, nous proposons des mesures que j'ai déjà détaillées.

M. René Teulade. – Cette question des retraites est révélatrice des choix de société, au-delà des questions techniques et financières. J'ai l'honneur d'appartenir au COR, avec M. Leclerc. Notre rôle est d'élaborer des scénarios et des projections, pas de prendre des positions politiques. L'année 2050 est d'ailleurs au-delà de l'imaginable.

Vous prenez des « mesures mesurées » ? Mesurons-les bien ! Ne transformez pas nos positions en une menace pour l'équilibre social. La fin de l'activité professionnelle n'est pas la fin de l'activité sociale : 40 % des élus ont cessé leur activité professionnelle.

Le salarié mis dehors à 57 ans et qui ne touchera pas sa retraite avant 60 ans est réputé coûter de l'argent à la Sécurité sociale et à l'entreprise ! C'est un gâchis humain pour notre société. Repousser l'âge d'ouverture des droits ne fera qu'augmenter le chômage des seniors.

Mme la présidente. – Concluez.

M. René Teulade. – Comment allez-vous faire des seniors des cotisants actifs plutôt que des allocataires assistés ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Je sais bien que le COR n'est pas là pour préconiser mais pour faire des expertises. C'est pourquoi nous considérons que son diagnostic n'a pas à être discuté.

De fait, le monde aura sans doute beaucoup changé d'ici 2050... C'est pourquoi nous avons choisi une échéance rapprochée, à huit ans.

Après cette réforme et le report de l'âge légal à 62 ans, l'espérance de vie à l'âge de la retraite sera supérieure de trois ans à ce qu'elle était en 1982, quand a été instaurée la retraite à 60 ans. Les politiques de préretraite ont largement contribué à cette culture du sous-emploi des seniors.

Les mesures prises pour améliorer l'emploi des seniors commencent à produire des effets ; avec les mesures que nous venons d'annoncer, le phénomène va s'amplifier.

Mme Gisèle Printz. – Les disparités de retraites entre hommes et femmes se sont encore accrues. Hormis chez les cadres, les femmes réalisent rarement des carrières complètes, si bien que très peu d'entre elles partent en retraite avant 60 ans. Elles sont plus touchées par le temps partiel imposé ainsi que par le chômage. Le passage de 37,5 à 41 annuités a aggravé leur situation.

L'équité serait de rendre obligatoire l'égalité salariale entre femmes et hommes. Les pacsés doivent pouvoir bénéficier de la pension de réversion.

Le Gouvernement crée une nouvelle génération de précaires, principalement des femmes. Qu'allez-vous faire pour que les retraitées puissent vivre dignement ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Les pensions de réversion les plus modestes ont été revalorisées de 11 %, au bénéfice de 600 000 personnes, principalement des veuves.

Notre système de retraite prend en compte les carrières incomplètes. La compensation pour l'éducation des enfants n'est pas supprimée ! Le congé maternité sera même désormais compensé intégralement pour la retraite.

Un débat sur les retraites donne l'occasion de bien mesurer les imperfections du système en place. Je suis très soucieux d'y remédier, en particulier pour les emplois les moins favorisés.

Rappel au Règlement

M. Claude Domeizel. – Je souhaite faire un rappel au Règlement sur la base de l'article 75 *bis*.

Mme la présidente. – L'organisation du débat a été fixée par la Conférence des Présidents.

M. Claude Domeizel. – L'article 36 nous permet à tout moment de faire un rappel au Règlement.

M. François Trucy. – A condition que ce ne soit pas sur le sujet en cours.

M. Claude Domeizel. – On nous dit que c'est un débat « interactif et spontané » : ces deux adjectifs doivent avoir une signification ! Le débat doit durer deux heures : nous avons le temps. Je ne comprends donc pas qu'on ne puisse pas avoir la parole plus d'une fois, et qu'on ne puisse répondre au ministre quand il a dit une énormité. Lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 1997, M. Jospin a trouvé la sécurité sociale avec un trou de 54 milliards de francs ; en 2001, elle était excédentaire.

Mme la présidente. – Vous dépassez les bornes ; je vous retire la parole.

Débat interactif et spontané (Suite)

M. Ronan Kerdraon. – Il y a une confusion entre votre réforme de l'apprentissage et celle des retraites. A 60 ans, ceux qui auront fait de l'apprentissage auront déjà bien plus de quarante ans de cotisations ! C'est une double peine pour eux, qui de plus auront exercé les métiers les plus usants.

Cette anomalie doit cesser : le Président de la République disait qu'en préparant les jeunes, la France préparait son propre avenir !

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – On peut présenter les choses autrement.

Voulons-nous favoriser l'entrée précoce de certains jeunes sur le marché de l'emploi ? Oui. J'ai quatre établissements de formation des apprentis dans ma circonscription. Je ne vois pas la contradiction que vous dites : ces jeunes seront concernés par le dispositif carrières longues que nous avons mis en place en 2003 et que nous élargissons encore.

M. Jacky Le Menn. – J'ai vécu un moment de confusion : j'étais venu pour entendre un débat sur l'excellent rapport de la Mecss. Au lieu de quoi, j'ai assisté à une avant-première du débat que nous aurons en septembre et pour lequel nous n'avons pu affûter nos arguments.

Selon vous, le PS n'a rien fait, et le Gouvernement a tout fait. Je croyais entendre Tartarin de Tarascon ! Vous avez dit que vos propositions pouvaient être améliorées : nous verrons.

Ce n'est pas en mélangeant tout qu'on peut avancer. A gauche aussi, nous sommes soucieux des deniers publics.

Pourquoi s'emballer et faire aujourd'hui un débat par anticipation, alors que nous avons beaucoup à dire sur le rapport de la Mecss ?

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – Je suis toujours heureux de répondre à une invitation du Sénat. Et il me paraît normal d'évoquer les propositions du Gouvernement. Le rapport de la Mecss est, de fait, excellent, et nous aurons l'occasion de débattre de ses propositions.

Le propos de M. Domeizel était incongru. Nous avons l'un et l'autre en mémoire ce qui s'est fait depuis une quinzaine d'années. La gauche a fait des rapports, nous, des réformes.

C'est avec le plus grand plaisir que je reviendrai à la rentrée.

M. Jean-Jacques Mirassou. – J'espère que ma question ne sera pas taxée d'incongruité... (*Sourires*)

M. Woerth a annoncé que la réforme tiendrait compte de la pénibilité, mais au seul bénéfice de ceux qui pourront justifier d'une pathologie. Nous craignons que ne puissent bénéficier de cette disposition des salariés dont le métier est incontestablement usant. Il serait choquant d'avoir à justifier une pathologie pour pouvoir partir en retraite à un âge raisonnable. On nous a dit naguère que les infirmières n'avaient plus une profession pénible... Nous attendons des mesures plus pertinentes.

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – La reconnaissance de la pénibilité dans ce qu'on appelle les catégories actives n'est pas remise en cause, même si aucun autre pays n'accorde le même avantage.

Les infirmières ? Elles auront le droit d'option !

Pour le reste, ce sera un examen médical individuel. Il peut y avoir usure réelle du salarié dans

un métier qui ne serait pas reconnu comme pénible. Votre argument est donc réversible. Le dispositif que nous proposons sera plus favorable puisque le taux d'invalidité reconnu passera de 50 % à 20 %.

Mme la présidente. – Je vous remercie pour ce débat « interactif et spontané ». (*Sourires*)

La séance est suspendue à 19 heures 5.

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 35.

Débat sur les conséquences de la tempête Xynthia

M. le président. – L'ordre du jour appelle le débat sur les conséquences de la tempête Xynthia.

M. Bruno Retailleau, président de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. – Dans la nuit du 27 au 28 février, Xynthia a tué 53 personnes. Ce bilan est inacceptable et je tiens à exprimer aux familles endeuillées notre immense sympathie.

Il faut tirer les leçons de cette catastrophe pour qu'elle ne se reproduise plus. A l'invitation du président Larcher, une mission commune d'information a été créée. Elle a procédé à une centaine d'auditions et s'est déplacée en Charente-Maritime, en Vendée et aux Pays-Bas.

Un rapport d'étape permet de tirer les premières conséquences de cette tempête.

La conclusion est sans appel : si Xynthia était inévitable, le drame ne l'était pas. Les responsabilités seront dites par la justice.

L'impréparation de notre pays au risque de submersion marine a conduit à de graves défaillances dans le système d'alerte. En l'absence de plans communaux de sauvegarde, la consigne donnée était de se calfeutrer chez soi, et les maisons se sont transformées en cercueils ; pourquoi ces maisons avaient-elles été construites ? Enfin, il y a eu faillite du système de protection.

Sur chacune de ces défaillances, les conséquences seront tirées. En revanche, les secours ont été admirablement gérés. Rendons hommage à tous ceux qui sont intervenus, parfois au péril de leur vie. De nombreux actes de bravoure ont montré la force de la notion de fraternité. Dès le lendemain, le 1^{er} mars, un arrêté de catastrophe naturelle était publié.

Tout n'est cependant pas parfait.

Les mesures de soutien sont perfectibles, notamment celles de l'Union.

Faut-il, pour indemniser les agriculteurs, un contrôle aussi tatillon de l'administration bruxelloise que pour se préoccuper de la concurrence ?

Pourquoi un traitement différent entre agriculteurs et conchyliculteurs ? La commission est favorable à ce que les terrains qui présentent un risque grave soient inconstructibles, et donc soumis à une procédure d'acquisition amiable. Mais trop de précipitation et de confusion dans l'expression publique ont nuit à l'efficacité des décisions prises.

Les périmètres actuels, arrêtés sans fondement juridique, ne doivent pas être figés. Ils devront être resserrés, après expertises supplémentaires pendant l'enquête publique. Un examen au cas par cas devra être réalisé. Les communes qui ont subi une destruction de leur base fiscale devront être indemnisées.

L'avenir, maintenant : il faut doter la France d'une culture du risque. Les populations s'agrègent de plus en plus dans les estuaires et près du littoral. Le changement climatique va accroître la vulnérabilité du littoral.

Le niveau de la mer va augmenter en un siècle de 50 centimètres à un mètre. Les Néerlandais ont calculé qu'avec une augmentation de 50 centimètres, l'occurrence des événements destructeurs deviendra, de centennale, décennale.

En tuant l'idée du risque, dans notre société technicienne, on a affaibli la culture du risque. Nos codes de l'environnement et de l'urbanisme contiennent toutes les règles nécessaires mais la culture du risque doit être partagée par la population.

Il faut prendre en compte le risque de submersion marine qui ne peut se comparer à une crue de rivière. Un système d'alerte compréhensible doit être mis au point.

La prévention : la création du plan de prévention doit répondre à des règles spécifiques.

Pour la protection, nous attendons un nouveau plan Dignes, qui portera sans doute un autre nom. D'ici là il faut préparer les marées d'équinoxe en réparant les digues. Nous ne sommes pas favorables à une gestion centralisée du plan Dignes, même s'il faut une stratégie nationale. Il faut une approche globale et non fragmentée. Nous avons besoin d'une bonne cartographie, fiable, pour la prévision comme pour la prévention et la protection.

Enfin, nous devons associer la gestion du risque à l'aménagement de l'espace. On ne peut sanctuariser tous les sites submersibles mais pas non plus laisser la pression immobilière libre de toute entrave, au mépris de la sécurité des habitants et de la préservation des espaces naturels fragiles.

Délaissons à la fois la vision progressiste, prométhéenne d'une totale domestication de la nature, et aussi la vision régressive, malthusienne qui

appellerait à s'effacer devant la nature. Le risque fait partie de notre société. Il serait dangereux de le nier et stupide de s'y résigner. Depuis Xynthia nous ne pouvons plus faire comme si de rien n'était. (*Applaudissements*)

M. Alain Anziani, rapporteur de la commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. – La tempête Xynthia, c'est 53 morts, 500 000 victimes et 2 milliards et demi de dégâts.

Cette tempête a provoqué l'indignation. Comment a-t-on pu ne pas protéger la population ? Notre rapport ne peut se réduire à examiner les causes naturelles. Il faut aller au-delà. Notre responsabilité commence très tôt.

Le pire serait d'oublier. Il est facile, et commode, d'oublier. Sommes-nous en présence d'un risque centennal ? Il suffit d'un relèvement de 50 centimètres du niveau de la mer pour que le risque centennal devienne décennal. Xynthia pourrait devenir un événement ordinaire, et il ne faut pas que cela se traduise à chaque fois par une catastrophe.

Les Pays-Bas ont relevé le défi avant nous. Ils ont changé leur organisation administrative après la catastrophe de 1958, qui avait fait 1 800 morts. Depuis ils n'en ont plus connu un seul du fait des inondations.

Notre mission s'est interrogée sur les zones noires. Dans certains lieux, il est de notre devoir d'évacuer les populations. Mais la méthode à la hussarde n'est pas satisfaisante : 90 % des zones noires ont été délimitées en quinze jours ! Cette approche technocratique a provoqué la colère. Elle a été perçue comme une sanction. Il y a eu manque de pédagogie, voire d'humanité, cacophonie entre les ministres.

Des déclarations précipitées ont été faites, sans fondement juridique ; *a contrario*, des familles se sont retrouvées sur le toit de leur maison, dans mon département, et ne sont pas en zone noire.

Au 16 juin, 1 600 procédures d'indemnisation ont été engagées. France Domaines parle de 800 millions et nous pensons que ce devrait plutôt être la moitié, comme l'a évoqué M. Baroin. Or, le fonds Barnier ne dispose que de 75 millions. Il faudra bien financer la différence.

Les collectivités locales ont, elles aussi, subi des préjudices. Aurait-on pu éviter les dommages ? La prévision de la tempête par Météo France était parfaitement exacte mais l'impact sur la terre n'a pas été évalué, le manque de connaissances tient surtout au morcellement de l'intelligence.

Les préfetures ont dit qu'elles avaient donné toutes les informations disponibles aux maires. Ces derniers ont dit qu'ils ont reçu un bulletin météo ou l'annonce d'une surcote d'un mètre, sans localisation. En outre, trop d'alertes tuent l'alerte.

La prévention s'est révélée incomplète. En Vendée et en Charente-Maritime, seules 46 communes ont un

plan de prévention, et très peu un plan de sauvegarde. Or 135 000 maisons sont construites entre le niveau de la mer et moins deux mètres.

Le maire est devenu le bouc émissaire. Or, les permis de construire sont accordés par les services de l'État. Il n'y a que 0,024 % des permis de construire qui sont déférés au tribunal administratif. Pourquoi ? Faute de moyens... La RGPP est en cause.

Ne commettez pas avec le plan Dignes l'erreur qui a été commise avec les zones noires. Un bon plan Dignes n'est pas une mesure technocratique mais une décision prise en concertation avec les élus locaux. Il ne faut pas non plus confondre plan Dignes et plan de protection. Renforçons les cordons dunaires, construisons des digues où il les faut, renforçons celles qui existent.

La digue doit être un outil d'aménagement paysager. Si une digue ressemble à un mur de béton, vous tuez le village qui se trouve derrière. La digue doit être aussi un équipement de tourisme, intégré dans le paysage, avec une piste cyclable à son sommet par exemple.

Ne nous trompons pas d'enjeux : oui, les connaissances font défaut, l'argent aussi. Mais ce qui nous manque le plus, après le rapport Doligé et la catastrophe de Vaison-la-Romaine, c'est la volonté politique. *(Applaudissements)*

M. Éric Doligé. – Depuis vingt ans, je m'intéresse à ces sujets. A chaque fois que survient une catastrophe, j'ai le sentiment d'avoir parlé dans le vide. J'espère qu'enfin le rapport, conformément à son intitulé, va nous permettre de tirer les conséquences de cette catastrophe. Il ne faudrait pas l'oublier, à l'instar des médias qui se désintéressent de l'événement une fois l'émotion retombée.

Peut-être va-t-on enfin bouger et certains rapports oubliés réapparaître, j'ai confiance en vos collaborateurs, madame le ministre.

Dans toutes ces catastrophes, il y a un urbanisme sans contrôle.

Beaucoup de constructions se font dans la légalité, d'autres à la marge. Un préfet du Loiret a laissé un mauvais souvenir pour avoir refusé qu'on construise sur de très beaux terrains -inondables en cas de crue de la Loire. Dix ans après, les propriétaires en cause le maudissent encore.

En région parisienne, un tiers des permis de construire sont donnés en zone inondable. Gare aux effets de la prochaine crue centennale !

L'habitat est inadapté aux submersions marines, aux inondations. Construire de plain-pied dans ces zones, c'est totalement irresponsable.

Notre société manque de courage en matière d'urbanisme. Les maires doivent être conscients des dangers. Il faut les inciter à prévoir dans les

documents d'urbanisme un certain nombre de contraintes.

En matière de financement, on a le sentiment qu'avec le fonds Barnier et la déclaration de catastrophe naturelle, on est absolument couvert. Il faut que ce sentiment d'échapper au risque cesse.

Ce qui s'est passé en février, c'est exactement ce qui est arrivé à la Nouvelle Orléans en 2005. Cinq ans après, la ville ne s'est pas relevée.

Il ne faut pas, enfin, que le plan Dignes soit édicté technocratiquement sans concertation.

Beaucoup de choses devront encore être dites. J'aimerais que le Parlement se saisisse de ces questions, car nous serons responsables désormais des catastrophes à venir. *(Applaudissements à droite et au centre)*

Mme Marie-France Beaufils. – Tout d'abord, une pensée à l'égard des familles touchées par Xynthia. On peut féliciter les services de secours dont la mobilisation a permis de sauver des vies.

La culture du risque dans ces zones littorales était inexistante. Le risque de submersion marine était ignoré.

Pourquoi la loi Littoral n'a-t-elle pas permis d'agir avant l'élaboration des plans de prévention ? N'a-t-on pas cédé aux sirènes immobilières ? On peut être surpris de la rapidité avec laquelle le Gouvernement a défini les zones noires, en dehors de toute règle. Les habitants ont eu l'impression d'une improvisation totale, comme si l'État avait voulu faire oublier l'impéritie antérieure.

A-t-on bien utilisé tous les outils qui existaient ? A-t-on simulé d'éventuelles submersions sur la côte atlantique ? On me dit que c'est difficile. Mais c'est ce que nous avons fait à propos des risques de crues de la Loire, pas seulement dans le souci d'interdire mais d'aider les communes à faire face à un changement des règles d'urbanisme. Notre mission devra prévoir un avenir pour les territoires où l'on estimera le risque trop grand pour permettre à la population d'y demeurer. Ces zones vides ne le resteront pas. La bande de l'Aiguillon-sur-Mer s'est couverte de petites cabanes qui se sont peu à peu transformées en maisons.

Comment aider les collectivités ? Les pertes de ressources seront lourdes. Le Fonds Barnier et le Fisac suffiront-ils ? Si l'État élabore avec les collectivités des plans de prévention des risques d'inondation, les maires devront pouvoir intervenir sur les transformations des habitations. Si demain, nous exigeons qu'une pièce au moins soit surélevée, les maires ne pourront pas exercer de contrôle.

L'alerte doit aussi être réformée. Le message doit être simple et compréhensible. Aucun moyen humain n'a été mis à disposition des collectivités pour établir les plans communaux de sauvegarde. Combien de

petites communes peuvent le faire seules ? Les collectivités ont besoin des services de l'État. Malheureusement, la RGPP est passée par là. Il est urgent de revenir sur la saignée des services de l'État qui pourraient protéger les populations. La directive de 2007 relative aux risques d'inondation a été intégrée *a minima* dans le Grenelle II. La tragédie que vient de connaître le Var témoigne qu'il faut agir vite pour protéger les populations.

Si j'en avais le temps, j'expliquerais pourquoi le plan Dignes ne porte pas bien son nom. *(Applaudissements à gauche)*

M. Jean-Claude Merceron. – A l'heure où le département du Var est en deuil, nos pensées vont aux victimes, aux familles et à nos collègues. Le dimanche 28 février, la France s'est réveillée sous le choc, après le passage de Xynthia. La Faute et l'Aiguillon se sont retrouvées sous un à deux mètres d'eau. Plus largement, des milliers de personnes ont été privées d'électricité. Les dégâts matériels ont été immenses et l'activité économique a été frappée. Dès le 25 mars, le Sénat a décidé de créer une mission commune sur cette tempête.

J'ai reçu de nombreux témoignages émouvants de Vendée, après notre voyage sur place. La mission a formulé des propositions concrètes pour éviter que se renouvelle une telle catastrophe.

Le plan de soutien annoncé le 7 mars par le Président de la République laisse de côté certains sinistrés, notamment des agriculteurs, les horticulteurs et les éleveurs.

Quel est le bilan des indemnités, madame la ministre ? Les responsabilités doivent être établies, sans désigner de coupables. Tel est l'esprit qui anime la mission.

A cause de la frénésie immobilière, les constructions littorales se sont multipliées, ce qui a dopé l'économie locale, mais des risques inconsidérés ont été pris. Nous n'avons pas la culture du risque. Nous pratiquons la politique du parapluie, pour fuir nos responsabilités. Or, la culture du risque, c'est une méthode : par une approche sereine on devient tous solidairement responsables.

Les risques pour les populations littorales étaient absentes du Grenelle de la mer. J'ai mis en garde les autorités, en ajoutant qu'une connaissance hétérogène des cordons littoraux ne suffisait pas. Je proposais que la France devienne exemplaire pour la protection contre ces phénomènes, en procédant d'abord à un recensement méthodique des côtes, en métropole comme outre-mer puis en lançant un programme national contractualisé entre l'État et les collectivités territoriales.

Si le plan Dignes relève financièrement de l'État, la gestion des ouvrages et l'entretien des cordons dunaires doivent demeurer de la responsabilité locale.

Le grand recensement auquel j'appelais l'an dernier doit être réalisé dans un délai d'un an. Il faut sortir les études des placards. Aucun de nos littoraux ne doit être négligé, d'autant que des événements de ce genre risquent de se reproduire à brève échéance. Les travaux doivent démarrer rapidement, avant les prochaines marées d'équinoxe ; mais nous attendons toujours les engagements de l'État pour lancer les ordres de service.

Je ne saurais conclure sans féliciter les sauveteurs et remercier nos concitoyens qui ont manifesté leur solidarité. Sur les questions de la coordination des systèmes de prévision et d'alerte et des zones noires, je me rallierai à la position de la mission d'information. *(Applaudissements)*

Mme Anne-Marie Escoffier. – Les épreuves nouvelles de la nuit dernière dans le Var donnent tout son poids à notre débat de ce soir. J'ai une pensée émue pour les victimes et les familles endeuillées. Je n'appartiens pas à un des départements dévastés fin février 2010 mais, comme tous les élus de la République, je m'interroge sur ce que nous aurions pu faire pour éviter un tel drame puis le réparer -même si je sais bien qu'on ne peut ni tout prévoir ni tout guérir tout de suite.

Je relève que l'alerte rouge a bien été déclenchée et les populations prévenues. Je note l'extraordinaire mobilisation de tous les acteurs et je ne néglige pas les élans de solidarité. Mais j'ai le droit, le devoir de m'interroger sur certains dysfonctionnements et carences.

Comment expliquer ces constructions autorisées en zone inondable ? Confiance infondées dans un système de digues pourtant fragile ? Pression des promoteurs ? Insouciance des propriétaires ? Tout cela sans doute. Il y a pourtant des normes précises, qui relèvent de la compétence de l'État et des collectivités locales. Il ne semble pas qu'elles aient toujours été imposées.

La déclaration de catastrophe naturelle a été quasi immédiate. Comment expliquer qu'aujourd'hui encore les sinistrés en soient à devoir reconstituer leur patrimoine pour percevoir une indemnisation décente ? L'État s'est engagé à se préoccuper des dommages économiques ; le plan d'allègement des charges est-il en œuvre ?

Comment ne pas évoquer cette mauvaise pièce de théâtre, cette « erreur de communication » sur les zones noires ? Chacun y est allé de sa tirade ! Quelle maladresse face à des personnes fragilisées que de balayer en un instant une vie entière !

Puisse-t-on trouver une voix de rationalité et d'équilibre.

Le plan Dignes est annoncé comme salvateur. Mais à qui appartiennent ces digues ? Qui a la charge de leur entretien ? La loi de 1807 est bien imprécise... Des solutions alternatives à ce plan -dont on ne sait

encore ce qu'il sera- ont-elles été examinées ? Ce plan doit générer des dépenses importantes. Quels crédits seront-ils alloués ?

Je comprends qu'à une situation de grand chaos répondent des réactions un peu chaotiques. Mais il serait incompréhensible que ne soit pas élaborée une vraie doctrine nationale de sécurité civile, en associant les populations. Nous savons, pour tout cela, pouvoir compter sur vous, madame la ministre. *(Applaudissements)*

M. Ronan Kerdraon. – Je m'incline à mon tour devant toutes les victimes.

Cette catastrophe Xynthia soulève plusieurs questions d'importance, et la mission a été constituée pour y répondre. Je veux souligner la sérénité qui a présidé à ses travaux, qui témoigne du rôle utile du contrôle parlementaire, notamment du Sénat, sur l'exécutif.

L'alerte... Nous savons que les tempêtes ont des conséquences sur le niveau de la mer, que de fortes marées étaient attendues, que les digues étaient mal entretenues, que des maisons étaient construites en zone inondable. Mais la difficulté était d'appréhender ensemble tous ces facteurs.

Tout le monde a été alerté ? Oui, mais notre système d'alerte date de 1930 et il n'est pas très efficace. Un message envoyé par fax à une mairie un samedi soir, dans un jargon inaccessible aux profanes, a peu de chance d'être suivi d'effets. Je salue la mobilisation des élus et des personnels de la sécurité publique.

La mission d'information ne devait pas s'intéresser aux zones noires mais nous avons été choqués de voir sur place comment celles-ci avaient été délimitées, dans la précipitation et sous le coup de l'émotion publique. Prendre en compte la gravité de la situation, oui, mais mettre systématiquement en place des zones noires, non. Telles zones inondées sous 1,8 mètre d'eau à Châtelailillon n'ont pas été classées noires parce qu'économiquement intenable, tandis que d'autres l'ont été alors qu'il n'y avait eu que 20 centimètres d'eau dans deux ou trois maisons, comme ce fut le cas aux Boucholeurs.

Très peu de personnes ont rencontré les experts. C'est la venue de notre mission qui a amené le Gouvernement à revoir son tracé à la hache. Il fallait une analyse au cas par cas, éviter de provoquer un tel désarroi chez des habitants déjà victimes. Les choses auraient dû se faire en concertation avec les élus locaux qui, eux, connaissent bien leur territoire.

La gestion des digues est problématique. Certaines ne sont censées appartenir à personne, qui alors doit les entretenir ? A la suite de la loi sur l'eau de 2006, un décret de 2007 impose des études de dangerosité. Mais quand les digues n'ont pas de propriétaires ? Les travaux sont souvent très coûteux : qui doit payer ? Les Néerlandais consacrent chaque année 1 milliard à

l'entretien de leurs digues. Et chez nous, il y a six ou sept ans, Mme Bachelot, alors ministre de l'environnement, s'était opposée à la création de *polders*.

Un programme de réfection des digues doit se faire dans la concertation. L'habituelle frénésie législative n'a pas encore frappé la loi de 1807... Il faut donc fédérer autour des zones à risques toutes les institutions concernées. Les collectivités locales doivent toujours être associées aux travaux.

Les règles de constructibilité sont insuffisantes. Là où les risques sont faibles, des autorisations pourraient être délivrées assorties de prescriptions particulières ; le contrôle de légalité doit être systématique.

L'indemnisation des agriculteurs se heurte à l'esprit tatillon de Bruxelles. Lors de l'examen de la LMA, le président Retailleau a alerté M. Le Maire, en vain.

Puissent les propositions de la mission être transcrites dans notre législation. *(Applaudissements)*

M. Daniel Laurent. – Je m'associe aux propos tenus par mes collègues de la mission sur la confusion, la précipitation et le manque de transparence qui ont prévalu dans le tracé des zonages.

Élus, associations de propriétaires et professionnels attendent des réponses après la destruction ou la forte détérioration des digues. De la baie de l'Aiguillon à l'estuaire de la Gironde, le littoral vendéen et charentais est souvent en dessous du niveau de la mer. En dehors des agglomérations, les digues sont souvent en terre, entretenues par les propriétaires des terres agricoles. Ces digues de protection agricole sont progressivement devenues des digues de protection des lieux bâtis. Il faut les prendre en compte ; mais la crise économique interdit aux exploitants d'assumer plus de 10 % des frais d'entretien de ces ouvrages.

Les interventions de l'État et de l'Union européenne ont diminué voire disparu. L'enchevêtrement des responsabilités associé au manque d'entretien a eu les effets que l'on sait sur la résistance des digues.

Nous avons obtenu une dérogation exceptionnelle pour réaliser des travaux hydrauliques en zone Natura 2000. Très bien. Les travaux de première urgence ont été réalisés et financés par l'État pour 6,5 millions. Les travaux de seconde phase, estimés à 12 millions en Charente-Maritime, doivent être impérativement engagés avant les grandes marées de septembre. Le conseil général s'est porté maître d'ouvrage de ces travaux alors qu'il n'est pas propriétaire des ouvrages ; il a sollicité une participation européenne. Reste l'incertitude sur les digues agricoles.

Le plan Dignes pour la Charente-Maritime est évalué à 155 millions. Prenons le temps de bien y réfléchir. L'Union européenne a donné son accord

pour cofinancer. Mais sans une avance de l'État de 50 %, nous ne pourrions réaliser les travaux. Nous sommes prêts à engager les chantiers demain, mais nous attendons d'avoir la certitude que l'État sera à nos côtés. (*Applaudissements*)

Mme Nicole Bonnefoy. – Malgré la forte mobilisation des secours, 53 personnes ont péri et 79 ont été blessées lors de la tempête Xynthia. Nous devons faire en sorte qu'un tel drame ne puisse se reproduire. Or il vient d'y en avoir un dans le Var -j'ai une pensée pour les nouvelles victimes.

La mission a constaté avec stupéfaction que 150 habitations sinistrées de l'Aiguillon avaient été construites sans permis de construire, qui plus est sur le domaine public maritime ; et quand le permis de construire a été délivré, le risque d'inondation n'a pas été pris en compte. En France, 235 000 maisons ont été construites dans des zones exposées au risque de submersion marine...

Les communes les plus touchées n'étaient pas dotées de PPR qui, lorsqu'ils existent, ne sont d'ailleurs pas toujours efficaces. On sous-estime les risques, en France ! Il faut faire un inventaire de l'exposition des communes littorales, évaluer les risques. Une sensibilisation s'impose. On ne peut disjoindre gestion du risque et aménagement du territoire.

M. Bruno Retailleau, président de la mission. – Très juste !

Mme Nicole Bonnefoy. – Les sinistrés ont perçu douloureusement l'intervention de l'État à propos des « zones noires », d'autant que les préfetures ont refusé de communiquer aux victimes les bases sur lesquelles elles avaient été délimitées. L'incompréhension s'est accrue quand sont apparues des contradictions dans le zonage. Le Gouvernement a laissé planer le doute pendant plusieurs semaines sur ses intentions et l'éventualité d'expropriations massives. Le rôle des pouvoirs publics dans de tels cas est d'écouter, pas d'ajouter au désarroi.

Nous ne connaissons pas encore le coût de Xynthia pour l'État et les collectivités locales. Il sera colossal. France Domaines a invité les évaluateurs à prendre en compte la valeur des biens avant la catastrophe.

Mais il faut absolument aider les collectivités, qui ont été en première ligne. La reconstruction coûtera très cher. L'État doit donc s'engager rapidement et clairement à leurs côtés, notamment pour les biens non assurables.

Le ministre de l'intérieur parle d'un taux de 40 %, c'est trop peu. L'État doit mettre en place les moyens nécessaires, d'autant que les communes vont enregistrer d'importantes pertes de recettes fiscales, de l'ordre du 1,8 million. Il faut mettre à l'étude un mode de compensation.

La mission a constaté de nombreux dysfonctionnements. Il est temps que la France se dote d'une politique globale de gestion des risques naturels. (*Applaudissements*)

M. Michel Doublet. – Nous avons une pensée pour les victimes de Vendée, de Charente-Maritime et, aujourd'hui, du Var.

Il est vital pour notre économie locale que nous puissions accueillir les vacanciers cet été.

M. Bruno Retailleau, président de la mission. – Il est bon de le dire !

M. Michel Doublet. – Ce sont les élus et les associations qui doivent faire l'interface avec l'État : les zones noires ont ému la population par leur incohérence, leur injustice et le manque de transparence qui a présidé à leur délimitation. La circulaire du 18 mars 2010 a défini les critères présidant à celle-ci. Le zonage comprend en outre des zones jaunes et orange. Certaines zones ont été classées noires alors qu'il n'y a pas eu submersion ; d'autres, l'inverse. Les experts ont parfois travaillé sur des plans incomplets, sans prendre l'attache des élus. Un nouveau zonage est préparé, pas plus réaliste que le précédent. On n'a toujours aucune visibilité sur une éventuelle programmation.

Les élus des zones insulaires ont demandé des études au cas par cas. Les îliens sont confrontés à des risques spécifiques, qu'ils n'ignorent pas.

Ayons une approche raisonnable du principe de précaution ! Quelle réponse concrète apporter aux sinistrés sur la cartographie définitive ? Quand les particuliers et les agriculteurs seront-ils indemnisés ? Les engagements financiers seront-ils à la hauteur ? (*Applaudissements*)

M. Dominique de Legge. – Mes premiers mots vont au président et au rapporteur de la mission, qui ont su faire preuve de lucidité et de sérénité tout en évitant l'écueil de la surenchère émotionnelle et de la désignation de boucs émissaires. Je me retrouve tout à fait dans leur rapport.

L'alerte... Quel maire n'a jamais reçu de message d'alerte sur son téléphone portable ? La question est de savoir quel usage concret les élus peuvent en faire et s'ils peuvent être assurés d'être accompagnés. Les services de sécurité de l'État ont bien assuré leur mission mais il n'en reste pas moins que trop d'alertes tuent l'alerte. Les maires finissent par ne pas répercuter auprès des habitants les messages trop nombreux que ces derniers n'écouteront pas. Ce n'est pas la transmission brute d'informations qui importe mais une explication utilisable de ce qu'il faut faire.

J'en viens aux digues. Le Gouvernement doit faire des propositions. Il faudra faire face aux prochaines grandes marées. Le plan Dignes ne vaudra qu'au regard des objectifs qu'on assignera aux ouvrages.

Peut-on envisager une protection totale du littoral ? Les digues ont-elles vocation à protéger les habitations ? La biodiversité ? L'activité humaine ? Doivent-elles optimiser l'usage des sols ? Il faudra également songer aux flux d'évacuation des eaux. Le plan Dignes devra aussi prendre en compte l'élévation du niveau de la mer. Si tous ces facteurs ne sont pas pris en compte, le plan Dignes sera voué à l'échec. En outre, il devra être politique, dans le sens noble du terme. (*Applaudissements*)

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. – Nîmes, Vaison-la-Romaine, Xynthia et hier, le Var... Ces catastrophes nous renvoient à nos insuffisances. Je veux rendre hommage aux victimes de Xynthia, mais aussi à celles du Var, dix-neuf ce soir et probablement plus demain.

La mission a évité l'écueil de stigmatiser certains. Il s'agit d'une responsabilité collective et personne ne peut se déguer.

Le risque de submersion n'a pas été pris en compte, c'est vrai. Nous ne pouvons pas nous référer à notre seule mémoire, car dans le Var, un tel cumul de pluies n'avait pas été constaté depuis 1827. En 2007, 47 grandes catastrophes ont eu lieu dans le monde, et leur nombre va croissant.

Comme dans tous les autres pays, nous avons sous-estimé le risque de submersion et de ruissellement. Nous sous-estimons également les conséquences de l'élévation du niveau de la mer. Mieux vaut surestimer le risque que l'inverse. A défaut, le nombre de morts risque d'augmenter. Le niveau du risque acceptable est un choix politique.

La surcote et le vent ont été prévus par Météo France mais la submersion n'a pas été anticipée. La qualité de l'intervention des secours a été unanimement reconnue. M. Retailleau m'a interrogée sur les aides aux agriculteurs : 30 millions leur ont été consacrés, mais l'Europe tarde à répondre. L'aide aux conchyliculteurs a été rapidement débloquée, mais les dossiers nous arrivent lentement.

L'engagement du fonds de solidarité européenne est difficile à obtenir, compte tenu de ses conditions d'engagement.

Cette tempête a démontré que certaines zones étaient en extrême danger. Le Président de la République a dit clairement qu'il ne fallait pas laisser leurs habitants exposés à un risque mortel. Les maisons doivent être soit rachetées, soit expropriées.

La détermination du niveau du danger a été définie par circulaire. Le niveau de l'eau doit dépasser un mètre et la possibilité des évacuations appréciée. Des zones noires ont ainsi été définies, ainsi que des zones jaunes ; toutes ces zones sont caractérisées par un danger extrême. Oui, nous avons été vite. Certains ont parlé de précipitation : c'était volontaire. Des personnes avaient des maisons inondées ou détruites

et ne savaient pas quoi faire ; il fallait leur permettre de revendre leurs biens.

M. Anziani m'a demandé s'il était possible d'obtenir un rachat en dehors des zones définies. C'est possible, si les dégâts dépassent 50 % de la valeur des biens.

Le 15 avril, nous n'avons pas été assez clairs sur les procédures. Dans un premier temps, ces zones ouvrent un droit de rachat à l'amiable. Dans un deuxième temps, des expertises auront lieu par parcelle par parcelle et l'expropriation ne se fera que sous le contrôle du juge.

Les personnes doivent pouvoir reconstruire leur vie. Cela ne sera possible que si leur habitation est rachetée à la valeur antérieure à la tempête. Les évaluations de France Domaines sont plutôt satisfaisantes : nous avons déjà 156 réponses positives aux propositions de rachat. Nous irons très vite, car nous avons les moyens de payer.

J'en viens à l'aide aux communes. La réparation en urgence des digues permettra de se préparer aux marées d'équinoxe. Le ministère prendra en charge divers travaux : 7,4 millions ont déjà été versés aux préfets.

Les travaux sur les digues relevant des collectivités locales pourraient obtenir un cofinancement de l'État. Des arbitrages sont en cours.

M. Bruno Retailleau, président de la mission. – Ce sera fait rapidement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. – Demain, *a priori*. (*On s'en félicite*)

Le système d'alerte doit être amélioré et mieux coordonné. D'ici l'été 2011, Météo France mettra en œuvre une alerte submersion. Des exercices d'évacuation seront organisés. Le ministère de l'intérieur travaille sur l'alerte des populations exposées à des risques majeurs.

Après l'alerte, la politique de prévention des risques. Nous avons vu, avec Xynthia, que trop peu de communes disposaient de plans de prévention des risques. Depuis, nous avons demandé d'accélérer les procédures. Des mesures d'urbanisme conservatoire devront être prises. Dans de nombreux cas, les risques sont sous-évalués.

Le contrôle de légalité des permis de construire sera renforcé. Les contrôles des ouvrages également : M. Hortefeux y tient. En 2008, il n'y avait que 20 contrôleurs pour les digues ; ils sont aujourd'hui 60 et l'objectif est de porter leur nombre à 120 en 2013.

Le risque de submersion sera également pris en compte par le fonds Barnier.

Nous avons une connaissance parcellaire des digues et la tempête Xynthia a montré qu'elles étaient submersibles. En 2011, nous disposerons d'un état des lieux complet. Notre objectif est d'avoir une

gouvernance efficace et des moyens financiers pérennes.

Nous souhaitons une concertation aussi large que possible pour élaborer ce plan qui s'intégrera dans une politique plus générale de prévention des inondations. Dans le Grenelle II, nous avons transposé la directive sur les inondations. Nous avons même été plus loin en nous dotant d'une stratégie nationale.

Le plan digue doit s'intégrer dans le cadre d'une politique du trait de côte. En fonction des zones, il faudra prévoir des retraits stratégiques, des *polders*, des constructions de digues...

La stratégie nationale en fonction des changements climatiques est en cours d'élaboration ; M. Jean Jouzel doit proposer une méthode d'élaboration de scénarios climatiques.

Un comité de pilotage du plan Dignes sera créé. Il s'agira de protéger les populations et de ne plus construire des digues pour mettre des habitations derrière.

Nous sommes face à une nouvelle culture du risque, qui appelle des choix politiques. Jusqu'à maintenant, nous n'avons jamais arbitré sur les niveaux de risques acceptables. Nous avons là une bonne occasion de le faire. Il ne s'agit pas de savoir qui est coupable, mais comment éviter de tels événements. (*Applaudissements*)

Prochaine séance aujourd'hui, jeudi 17 juin 2010, à 9 h 30.

La séance est levée à minuit.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du jeudi 17 juin 2010

Séance publique

À 9 HEURES 30,

1. Débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales.

À 15 HEURES

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

3. Débat sur les nanotechnologies.

A la suite des questions d'actualité au Gouvernement, allocution de M. le Président du Sénat à l'occasion du 70^e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940.