

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 900, MODIFIANT
LA LOI N° 455 DU 27 JUIN 1947
SUR LES RETRAITES DES SALARIES, MODIFIEE

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :

M. Guillaume ROSE, Président de la Commission)

Le projet de loi modifiant la loi n° 455 du 27 juin 1947 sur les retraites des salariés, modifiée, a été transmis au Conseil National le 9 mai 2012 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 900. Il a été renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses (CISAD) lors de la Séance Publique du 21 juin 2012, date de son dépôt officiel sur le Bureau du Conseil National. Il succède à un premier projet de loi qui avait été reçu le 24 avril 2012 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 898 et retiré par le Gouvernement afin de procéder à des ajustements rédactionnels.

Une réforme des retraites, même si elle emprunte la voie traditionnelle du texte de loi, n'est jamais un moment anodin dans la vie d'un Etat. Héritage d'une histoire sociale et économique, trait d'union entre les générations, entre les actifs et les non actifs, elle impose de ne pas limiter son examen à la seule technique, mais de s'interroger plus largement sur les perspectives de développement de cet Etat. Ce constat est probablement encore plus net en Principauté de Monaco, dont les indéniables spécificités imposent de ne pas en minimiser les

enjeux. Montesquieu disait qu'il ne fallait toucher à la loi qu'avec « *une main tremblante* ». Si cette assertion ne doit pas être prise au sens littéral dans nos sociétés contemporaines en raison de la complexification croissante de l'activité humaine, l'appel à la responsabilité, à la prudence et à la réflexion des Législateurs qu'elle induit conserve toute sa pertinence et trouve, dans ce projet de loi, une parfaite illustration, les invitant à faire preuve d'objectivité, de réalisme et de justice sociale. C'est pourquoi votre Rapporteur croit utile de procéder à une énonciation des différents paramètres qui doivent être considérés comme primordiaux, afin de pouvoir prendre la position la plus économiquement efficace et la plus juste socialement.

Sans doute faudrait-il commencer par évoquer le positionnement stratégique de la Principauté de Monaco en tant que pôle économique et social. L'une des spécificités de notre Pays, un des particularismes qui le distingue sans nul doute de tout autre Etat dans le monde, se trouve dans la différence importante entre le nombre de résidents et le nombre de travailleurs quotidiens, ceux que nous appelons plus communément les pendulaires. Ils sont ainsi plus de 40 000 à venir y travailler tous les jours. De ce fait, ils contribuent au dynamisme économique de Monaco qui constitue un bassin d'emplois d'une très grande qualité dont l'importance est primordiale pour les régions voisines.

Monaco est résolument un Etat attractif sur le plan économique, le salaire médian y étant supérieur à ceux des Pays voisins et son système social présente de très nombreux avantages. La retraite est incontestablement un des éléments de pérennité de cette interaction qui a lieu quotidiennement. A ce titre, la Principauté de Monaco peut s'enorgueillir de posséder, au regard du montant des pensions délivrées et du taux de remplacement, l'un des meilleurs régimes de retraite. Par conséquent, sans entrer dans un argumentaire technique, il est aisé de comprendre que la préservation du régime de retraite est un enjeu tant social qu'économique, dont les répercussions impactent le présent comme le futur de la Principauté. Il faut donc avancer avec prudence, d'autant plus que prévoir l'évolution d'un régime de retraite est un exercice aussi périlleux que délicat.

Cette prévisibilité de l'évolution du régime, autre paramètre déterminant car influant sur la nécessité d'une réforme, conditionne, à l'évidence, les arbitrages à retranscrire techniquement dans le projet de loi qui porte réforme du système de retraite. Or, celle-ci obéit elle-même à un certain nombre de facteurs qu'il est peu aisé de déterminer avec précision. Ce rôle est dévolu aux études d'actuaire qui, comme le rappelait le Directeur de la Caisse Autonome des Retraites (CAR), n'est pas une science prédictive, mais permet de dessiner de grandes tendances. Sur ce point, les études d'actuaire communiquées par le Gouvernement au Conseil National se recoupent sur l'idée d'une « faillite » du régime de retraite à l'horizon 2030. Elles invitent à considérer que le régime des retraites de la CAR est en déséquilibre structurel.

Votre Rapporteur insiste sur le terme de déséquilibre. En effet, le régime de la CAR n'est, au jour de la rédaction du présent rapport, pas déficitaire. Seul le résultat du régime général montre un déficit, alors que le résultat de l'exercice est, fort heureusement, encore excédentaire, ce qui permet d'abonder le Fonds de Réserve de la CAR. Ainsi, même si pour l'année 2010-2011, le résultat du régime général affiche un déficit de plus de 12 millions d'euros – plus large déficit jamais obtenu –, les résultats du Fonds de Réserve de la CAR, près de 19 millions d'euros, permettent de dégager un excédent de plus de 4 millions d'euros, 2,5 millions d'euros étant affectés aux charges du Fonds d'Action Sociale.

Ceci étant précisé, cela n'enlève rien au sérieux de la situation puisque, nonobstant les résultats des études d'actuaire, d'autres critères objectifs conduisent très clairement à ouvrir la discussion sur la pérennité du système de retraite. Votre Rapporteur fait ici allusion aux « seuils d'alerte », mis en place à partir de 2009, que le Conseil National avait d'ailleurs appelés de ses vœux afin de disposer d'une meilleure visibilité de l'évolution du régime de la CAR. Pour mémoire, ces seuils d'alerte sont les suivants :

- un déficit de l'activité principale supérieure de 40 % du résultat brut du Fonds de Réserve ;
- trois exercices consécutifs en déficit au titre de l'activité principale ;

- disposer de 60 mois minimum de réserve dont 30 mois minimum d'actifs immobiliers.

Or, au jour du dépôt du projet de loi, deux des trois seuils d'alerte ont été franchis, ce qui amène à considérer la situation avec une certaine gravité. Aussi votre Rapporteur l'affirme-t-il de manière solennelle au nom de la Commission qu'il a l'honneur de présider : le Conseil National ne conteste pas la nécessité d'une telle réforme et ne l'a d'ailleurs jamais contestée.

La question qui reste en suspens est de savoir de quelle réforme le système de retraite a-t-il besoin ? Cela dépend en grande partie des projections qui sont fournies et qui ont été examinées scrupuleusement par la Commission. Il en ressort une certaine forme de scepticisme, non pas sur l'avenir de la Principauté, mais sur les hypothèses de croissance du nombre de cotisants retenues par le Gouvernement pour déterminer les mesures à prendre en vue de la sauvegarde du régime et, corrélativement, de la pérennité de la réforme projetée. S'agissant de cette question, il nous incombe de faire preuve d'humilité : les Conseillers Nationaux ne sont pas des actuaires. Pour autant, certains points soulevés par la Commission relèvent avant tout de l'analyse et du bon sens.

L'actuariat n'est pas une science prédictive. À partir de l'élaboration d'un modèle, en général mathématique, il détermine des résultats en fonction d'hypothèses de travail. Un jeu d'hypothèses combinées constitue un scénario. La modification d'une seule hypothèse au sein d'un scénario constitue un autre scénario.

Plusieurs facteurs entrent en compte :

- ✓ Des facteurs dits exogènes qui sont environnementaux, conjoncturels parfois indépendants de notre volonté,

- ✓ Des facteurs dits endogènes qui sont propres à notre système et sur lesquels on peut influencer.

Par ailleurs, ces facteurs présentent plusieurs dimensions (économique, sociale, sociétale...).

En ce qui nous concerne, sans rentrer plus en profondeur dans l'étude de ces hypothèses, il convient de noter que l'aspect démographique est le critère le plus important dans l'élaboration d'un résultat puisque les personnes (salariés, retraités, orphelins...) sont tantôt celles qui cotisent, tantôt celles qui perçoivent dans un processus de solidarité intergénérationnelle.

En 2003, le cabinet JWA-Actuaires a été consulté par trois fois pour, d'une part, actualiser les résultats d'une précédente étude qui s'est réalisée en 1999 et, d'autre part, pour établir la viabilité du système par modifications des hypothèses de travail des scénarii. La Commission s'est tout d'abord intéressée à la validité des données démographiques qui ont servi de base en 2003 au Cabinet JWA-Actuaires pour établir ses résultats. À l'époque, il apparaissait que le taux de croissance de la population salariée défini à 1 % était – je cite les observations de l'étude – « relativement élevé », « optimiste mais confirmé par la réalité » de l'époque.

La Commission partage entièrement l'avis du cabinet d'actuares selon lequel la réalité qui vient d'être évoquée, observée sur une période de quatre ans, était sans commune mesure avec la progression des effectifs salariés dans le pays voisin, lequel affichait un taux de croissance de 0,2 % par an sur une période de 200 ans ! Mais, elle s'interroge également sur la validité des données prises en compte pour le calcul de ce taux de croissance à l'époque. En effet, le cabinet JWA-Actuaires, sur la base des données fournies par les dirigeants de la CAR, prenait en compte, entre autres, une augmentation de 33 000 à 39 000 personnes de 1998 à 2001 de la population salariée, alors que, selon la Direction du Travail, dans les statistiques publiées dans le Monaco en Chiffres, la population salariée augmentait de 31 086

à 36 072 personnes sur la même période. Ainsi, le taux de croissance de 1,05 %, arrondi à 1 %, n'était, en fait, que de 0,93 % pour être tout à fait exact.

Qu'il soit bien clair que la Commission ne souhaite pas polémiquer sur la validité de ces hypothèses de travail mais qu'il lui soit, tout de même, permis de soulever que 0,1 % d'erreur de la population salariée sur une cinquantaine d'années pourrait aboutir, à terme, à une imprécision de l'ordre de 14 %.

La Commission ajoute que l'évolution de la population salariée entre 2001 et 2011, toujours selon ces mêmes sources gouvernementales, est de 1,59 % par an. Ce taux de croissance, lorsqu'il est rapproché des 2,5 % retenus par le Gouvernement pour établir son scénario de croissance sur l'effectif salarié total de la Principauté, constitue également un écart d'appréciation de l'ordre de 60 % à la base. De ce fait, la Commission s'interroge sur les différences de résultats que les diverses hypothèses de base pourraient induire à moyen terme, sur une cinquantaine d'années eu égard à ce facteur démographique.

Comme cela a été souligné, l'hypothèse centrale retenue par le Gouvernement repose sur une croissance constante et quasi linéaire du nombre de cotisants de 2,5 % par an jusqu'en 2050, à partir du nombre de cotisants de l'année 2011-2012, soit 47 965 cotisants selon les données fournies par l'actuaire. En retenant cette hypothèse de croissance de 2,5 % par an, on aboutit, toujours selon les chiffres de l'actuaire, à 125 473 cotisants en 2050 avec 105 485 personnes en équivalent temps plein.

Avant même de se poser la question en termes économiques, la première réaction, somme toute logique, est de se demander si ce chiffre n'est pas irréaliste compte tenu de l'exiguïté du territoire monégasque. Comment parvenir à accueillir une telle population salariée sur notre sol ? Il est évident que nous croyons tous à l'avenir économique de Monaco et que nous nous devons d'être optimistes. Mais n'atteindrait-on pas là un seuil critique d'accueil ? La Commission n'a pas manqué d'interroger le Gouvernement sur cette question,

en ayant à l'esprit les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour parvenir à la régulation du trafic des pendulaires. Sur ce point, le Conseil National a quelques doutes sur le fait que les seules réalisations du tunnel descendant et de la ZAC Saint-Antoine permettent d'atteindre cet objectif avec une telle augmentation du nombre de pendulaires. D'autant plus qu'il faut, pour parler simplement, de la « place » pour accueillir les futurs travailleurs, ce qui suppose la construction de surfaces de bureaux, tant réclamées par le Conseil National au titre des investissements rentables de l'Etat. La Haute Assemblée espère beaucoup de l'extension en mer qui jouera, à n'en pas douter, un rôle décisif dans notre évolution économique. Nous avons tous en tête le tournant crucial qu'a constitué, en son temps, la création de Fontvieille.

Certes, le Gouvernement a parfois évoqué dans les réunions qui ont eu lieu avec le Conseil National, non plus le nombre de cotisants, mais le nombre d'heures travaillées, ce qui peut au moins vouloir dire deux choses si l'on entend déconnecter le nombre d'heures travaillées du nombre de salariés : d'une part, l'accroissement de la durée de travail, d'autre part, la possibilité d'effectuer un travail sans être présent physiquement sur le territoire de la Principauté. L'accroissement de la durée du travail étant à exclure, la seconde option a retenu depuis longtemps l'attention de la Haute Assemblée au travers de la problématique du télétravail. Dans ses réponses aux questions adressées par la Commission, le Gouvernement espère pouvoir développer le télétravail, notamment depuis les communes limitrophes. Si le Conseil National veut croire en la réussite du télétravail, force est de constater que ce dossier ne va pas sans poser de sérieuses difficultés. En effet, l'intérêt de développer le télétravail en Principauté dépend de la possibilité d'obtenir de l'Etat français qu'il consente à ce que les travailleurs, bien que présents sur le sol français, cotisent à la CAR, ce qui constituerait une mesure dérogatoire. Cela étant, rien n'est insurmontable et la Commission est certaine que le Gouvernement, notamment par l'action de son Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé, finira par trouver un terrain d'entente qui soit favorable à la Principauté, bien que rien ne soit encore certain à ce jour.

A ces problèmes de place succèdent aussi des interrogations sur cette évolution constante et linéaire du nombre de cotisants. Cette évolution de 2,5 % par an suppose en effet que des emplois continuent d'être créés en Principauté. Votre Rapporteur dira même, qu'outre

leur création, ces derniers ne devront pas disparaître. Il faut bien comprendre que les hypothèses actuarielles considèrent que les 2,5 % d'évolution sont à apprécier à l'aune du nombre de cotisants de l'année précédente : il ne doit donc pas y avoir de destructions d'emplois ou, à tout le moins, il est nécessaire que la création d'emplois compense et dépasse les éventuelles disparitions. Au jour de la rédaction du présent rapport, ces projections semblent très optimistes, notamment si l'on songe, par exemple, à la disparition progressive en Principauté d'un certain nombre d'emplois du secteur industriel. Elles le sont encore davantage au vu de la tendance des économies dites « modernes » à privilégier la polyvalence de leurs salariés par la recherche de gain de productivité et à externaliser les activités à faible valeur ajoutée vers les pays émergents.

A l'heure où l'accent est mis sur la productivité horaire des salariés au détriment de la masse salariale, ce qui entraîne, par là même, une diminution du nombre de cotisants, la tâche ne sera pas aisée. Il nous faut donc remporter le défi de la compétitivité des entreprises monégasques pour que celles-ci créent de l'emploi. De la même manière, il faut préserver l'attractivité de l'emploi monégasque. Enfin, l'Etat se doit de mener une politique d'investissement ambitieuse. Tous ces points, le Conseil National les a toujours appelés de ses vœux : ils sont essentiels pour bâtir le Monaco de demain.

Seul l'avenir permettra de dire réellement ce qu'il en est. Toutefois, les interrogations qui précèdent conduisent à devoir ramener la réforme des retraites à une échelle temporelle plus courte, de manière à pouvoir ajuster le régime de retraite en fonction du contexte national et international. Ainsi que l'avait affirmé en son temps le regretté Denis RAVERA, premier Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé, propos confirmés par le Directeur de la CAR, Jean-Jacques CAMPANA, je cite : « *un régime des retraites ne peut se piloter valablement qu'à cinq ans* ». Aussi la clause de revoyure apparaît-elle comme un élément décisif car elle permettra d'ajuster ou de revenir régulièrement sur les solutions préconisées par le projet de loi. Quelles sont-elles ?

Schématiquement, votre Rapporteur dirait qu'il y a trois mesures importantes dans ce projet de loi : deux auraient vocation à assurer la pérennité du régime de la CAR, une autre permettra de garantir le versement des aides sociales exceptionnelles qui sont à la charge du Fonds d'Action Sociale (article 31 ter dernier alinéa), notamment l'allocation conjoint et l'allocation décès. Votre Rapporteur souligne d'ores et déjà que la Commission partage pleinement la volonté de permettre ce versement qui touche, de surcroît, les personnes les plus modestes. C'est pourquoi il ne s'attardera pas davantage sur ce point, soulignant toutefois que la préservation des avantages sociaux est un point qui, en toute hypothèse, n'aurait pas été négociable pour le Conseil National. En revanche, la discussion doit clairement être ouverte sur les deux autres mesures phares du projet de loi : la création d'une variable d'ajustement de la partie fixe du taux de cotisation à la charge des employeurs et des salariés ; la dissociation de l'évolution du salaire de base par rapport à celle de la valeur du point.

A ce stade, il était primordial, pour le Conseil National, de procéder à la consultation des partenaires sociaux, ce qu'a fait la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses. Ainsi, ont tour à tour été reçues, les 12, 22 et 25 juin dernier, la Fédération Patronale, l'Union des Retraités de Monaco et l'Union des Syndicats de Monaco, afin de recueillir leurs analyses et observations sur le projet gouvernemental de réforme des retraites. Votre Rapporteur souhaite les remercier publiquement pour leur précieuse contribution qui a permis d'apporter des éclairages complémentaires sur ce dossier. Le Conseil National, par sa qualité d'Institution représentative, se doit d'être un acteur à part entière du dialogue social en Principauté et sera, par conséquent, toujours à l'écoute des partenaires sociaux, dans un esprit de respect et de considération mutuels.

Les différentes entités consultées ne partageaient pas la même opinion, tant sur la réforme en elle-même, que sur son contenu proprement dit.

Pour les uns, la réforme n'est pas justifiée car, selon eux, le déséquilibre du régime général n'est que conjoncturel et non structurel et, par voie de conséquence, il devrait y avoir une prochaine amélioration de la situation, ce que, au demeurant, ils ont déjà fait valoir pour

l'exercice 2011-2012 par voie de presse. La réforme n'étant pas justifiée, l'augmentation de la cotisation et la dissociation susmentionnées n'ont pas lieu d'être et amputent le pouvoir d'achat des futurs retraités. Autre conséquence du caractère conjoncturel, il pourrait être fait usage temporairement du Fonds de Réserve afin de mieux jauger l'évolution du régime. En outre, les études d'actuaire seraient, non pas inexactes, mais faussées par les paramètres utilisés. Pour d'autres, le déséquilibre est bien structurel, mais les mesures préconisées par le Gouvernement ne sont pas suffisantes pour faire face à la situation de crise que connaît le régime.

Néanmoins, la Commission a constaté que, nonobstant les désaccords, il existait des points de convergence entre les partenaires sociaux. Ainsi, tous ont considéré que la dissociation de l'évolution du salaire de base par rapport à celle du salaire moyen conduirait à une diminution des futures pensions de retraite. En effet, le nombre de points de retraite se calcule en divisant le salaire moyen par rapport au salaire de base. Si le salaire de base augmente chaque année de 1,1 point de plus que le salaire moyen, il est parfaitement logique de considérer que les futurs retraités percevront des pensions inférieures, bien qu'effectivement, si le système fait faillite, les pensions ne pourront plus être versées. Cette mesure conduit nécessairement à distribuer moins de points que si la dissociation n'avait pas eu lieu, ce qui est un objectif clairement énoncé au vu du postulat de départ selon lequel le régime distribue trop de points. Autre point de convergence, au vu des pronostics qui énoncent une faillite du régime à l'horizon 2030, les mesures préconisées ne suffiraient pas à assurer la sauvegarde du régime.

La Commission a également interrogé longuement le Gouvernement sur des points assez variés. Les réponses sont parvenues durant l'été, ce qui a permis au Conseil National et au Gouvernement de se réunir en Commission Plénière d'Etude le 2 août 2012, réunion qui allait être complétée par un courrier du Gouvernement du 13 août 2012, visant à préciser sa position et fournir les compléments techniques souhaités par les Elus.

Votre Rapporteur ne peut qu'en dresser le constat : trouver une position médiane au vu de l'ensemble des éléments présentés n'est pas une tâche aisée et l'orientation prise doit être mûrement réfléchie. Néanmoins, comme votre Rapporteur l'a rappelé précédemment, le Conseil National doit agir avec sagesse et prudence.

Dès lors, il ne peut consentir à ce qu'une ponction soit opérée sur le Fonds de Réserve de la CAR. Certes, il ne s'agit pas de thésauriser pour thésauriser, mais un fonds de réserve solide est indispensable à la bonne santé du régime et participe de son essence même. Rappelons que le régime de retraite de la CAR n'est pas un régime dit de répartition intégrale dans la mesure où il accepte de constituer des réserves. Cela n'exclut pas de mener corrélativement une réflexion sur le niveau que ce Fonds doit avoir et votre Rapporteur ne peut qu'inviter à l'entreprendre. De la même manière, il ne saurait être question de refuser la réforme. Face à une situation préoccupante, il faut faire preuve d'anticipation, c'est du reste ce qu'avait demandé le Conseil National au Gouvernement lors des débats du Budget Primitif 2012. Cela n'empêche pas de conserver son esprit critique, car une réforme qui s'avèrerait au final injustifiée ne serait, par définition, ni juste ni équitable. C'est pourquoi les amendements proposés par la majorité du Conseil National, ainsi que les engagements qu'elle a obtenus du Gouvernement, ont pour objectif de s'assurer que la réforme possède ces éléments de justice sociale et d'équité économique.



A commencer par la sauvegarde des retraités les plus modestes. C'est une des demandes fortes de la majorité du Conseil National, et ce, dès le dépôt du projet de loi : il est nécessaire d'instaurer une retraite minimale garantie. On pourra toujours objecter que les pensions délivrées sont de très loin supérieures à celles versées dans le Pays voisin, que peu de personnes seraient concernées : on ne saurait reléguer ce qui relève des principes à des données purement comptables ou mathématiques. Votre Rapporteur le dit sans détour : oui, notre système de retraite est l'un des meilleurs du monde. C'est une chose dont il faut se

réjouir et qu'il importe de préserver, car la Principauté n'a pas à prendre sans cesse pour référence les Pays qui l'entourent lorsqu'il est question de nos acquis sociaux.

L'inscription dans le marbre de la loi d'une retraite minimale garantie est aussi un symbole de solidarité entre les salariés au profit de ceux dont le déroulement de carrière n'aurait pas permis d'atteindre un minimum de ressources pour leurs vieux jours. C'est aussi un message politique fort adressé aux salariés pour lesquels une retraite minimale est une source de sécurité. C'est dans cet esprit que la majorité du Conseil National a proposé au Gouvernement la création d'une retraite minimale garantie. Et le Gouvernement a accueilli favorablement cette demande. Au demeurant, l'idée d'une retraite minimale avait été proposée en 2005 par feu Denis RAVERA, alors en charge de la réflexion sur la réforme du régime des retraites de la CAR.

Restait à trouver la transcription technique de cette retraite minimale garantie. Deux conceptions étaient envisageables et la majorité du Conseil National se voulait assurément pragmatique. Soit la retraite minimale était établie au travers d'un pourcentage du salaire minimum majoré de 5 %, soit la retraite minimale prenait la forme d'une allocation complémentaire à la retraite perçue par le salarié. La seule exigence qui avait été posée par la majorité, lors des discussions avec le Gouvernement, était que cette retraite minimale puisse concerner des salariés ayant exercé une activité professionnelle effective en Principauté pendant au moins trente-sept années et demie à temps plein.

A la suite des échanges intervenus entre le Conseil National et le Gouvernement, et à la lumière des éléments techniques fournis par le Directeur de la CAR, la Commission a finalement décidé de retenir l'hypothèse d'une allocation complémentaire dont les modalités d'application, notamment quant à la nature du prélèvement à opérer en vue de son financement, pourraient être déterminées par ordonnance souveraine, après avis des Comités Financier et de Contrôle de la CAR. La retraite minimale garantie verrait donc le jour en Principauté de Monaco sous la forme d'une allocation octroyée à toute personne :

- remplissant les conditions d'âge pour le départ en retraite fixées à l'article premier de la loi n° 455 ;
- qui a exercé une activité professionnelle en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires ;
- dont l'activité professionnelle a été effective pendant une durée de trente-sept années et demie, durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite « pleine ».

De manière plus formelle, cette retraite minimale garantie serait insérée à l'article 31 ter qui traite des allocations prélevées sur le Fonds d'Action Sociale et pour lesquelles la réforme assure la garantie de leur versement.

Article 9

Amendement d'ajout

Est inséré après le quatrième alinéa de l'article 31 ter de la loi n° 455 du 27 juin 1947, modifiée, un cinquième alinéa rédigé comme suit :

« Une allocation visant à garantir une retraite minimale, dont les modalités sont déterminées par ordonnance souveraine prise après avis du Comité Financier et du Comité de Contrôle de la Caisse, est octroyée à toute personne qui, remplissant le critère d'âge fixé à l'article premier, a exercé à Monaco une activité professionnelle salariée en conformité avec les dispositions légales et réglementaires pendant une durée d'activité effective de trente-sept années et demie. ».

Ainsi que votre Rapporteur l'a mentionné antérieurement, l'enjeu de cette réforme des retraites est de pouvoir déterminer de la manière la plus précise possible si les solutions préconisées par le projet de loi sont pertinentes et justes. Divers indicateurs militent clairement pour la mise en œuvre de cette réforme. Toutefois, en ce domaine plus que dans un autre, il est difficile d'avoir des certitudes. C'est pourquoi la majorité du Conseil National a proposé, très tôt, l'instauration d'une clause dite de « revoyure ». Sous ce vocabulaire peu agréable se cache en réalité une mesure de bon sens parfaitement facile à comprendre : au terme d'une durée déterminée, la loi sera à nouveau examinée en fonction de l'évolution du contexte. Ceci nécessite au préalable d'être informé dudit contexte. Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de l'engagement pris par le Gouvernement – et qui sera certainement réaffirmé ce soir – de présenter annuellement au Conseil National la situation de la CAR, par exemple au travers d'une Commission Plénière d'Etude. L'association entre cette obligation d'information et la clause de revoyure permet d'instaurer une forme de suivi de la CAR, ce qui permettra de faire preuve d'une grande réactivité si des modifications s'avéraient nécessaires, tant par rapport au taux de cotisation qu'à la dissociation du point.

Le projet de loi propose en effet d'introduire une variable d'ajustement permettant de faire évoluer le taux de base fixe prévu dans la loi. Il n'est donc pas question de créer un taux additionnel variable qui, d'ailleurs, existe déjà et se trouve à la charge exclusive des employeurs, mais de modifier la composition du taux de base fixe qui comprendra désormais un taux fixe et un taux d'ajustement. Ce taux d'ajustement est différent selon la partie qui en assume la charge : de 0,80 à 1,30 pour les employeurs et 0,40 à 0,70 pour les salariés. A l'origine, votre Rapporteur avoue clairement que la majorité du Conseil National, à l'instar des représentants du patronat comme des salariés, n'était pas favorable à l'instauration de ce taux variable au sein du taux de base fixe.

Les raisons étaient multiples. Par exemple, on pouvait considérer que la création de taux différents en fonction de la partie concernée rompait l'égalité de taux entre les employeurs et les salariés, égalité qui est un principe fort de la loi actuelle. De la même manière, la variabilité du taux n'était pas forcément un gage de sécurité pour les acteurs économiques et pour les salariés eux-mêmes. De même, si le système de la CARTI prévoit

effectivement un taux variable – encore que le régime soit très différent puisque le cotisant choisit lui-même son taux, ce qui implique intrinsèquement la souplesse – la retraite des fonctionnaires dispose, quant à elle, d'un taux fixe déterminé par la loi.

Il est cependant vrai – votre Rapporteur l'ayant rappelé – que le régime des retraites se pilote sur une durée relativement courte et qu'il importe de conférer plus de souplesse à ceux qui dirigent la CAR. Si la réactivité du Conseil National dans le vote des lois n'est plus à démontrer, il est cependant vrai que l'argument de la souplesse n'est pas dénué de pertinence, ce qui a partiellement convaincu la majorité de ne pas amender ce taux d'ajustement. La pleine conviction n'a en revanche été acquise qu'avec l'annonce du Gouvernement d'accepter le principe de la clause de revoyure, ce qui garantit à la Haute Assemblée la possibilité de réexaminer les dispositions de la loi, non seulement le taux, mais surtout la dissociation dont l'impact sur les futures retraites ne peut être nié. On retombe sur une configuration assez voisine de celle induite par la détermination d'un taux fixe : le Conseil National dispose et conserve son pouvoir de contrôle sur le dispositif.

De cette manière, la clause de revoyure permet d'agir tout en restant en phase d'observation ce qui, à terme, devrait permettre de trancher clairement le débat qui s'est instauré sur le caractère conjoncturel ou structurel du déséquilibre de la CAR, sachant que des arguments existent pour les deux positions. La revoyure permet ainsi de trouver une voie médiane de conciliation.

Principalement, la clause de revoyure permettra tout simplement de réexaminer la loi dans son ensemble. Le Conseil National pourra ainsi apprécier si le taux de cotisation était suffisant ou si, au contraire, les efforts demandés n'étaient pas justifiés, ce qui pourrait inciter à rétrocéder un éventuel surplus ou à alimenter davantage le Fonds de Réserve, voire les deux. De surcroît, la dissociation étant avant tout une mesure sur le long terme, la loi pourrait être révisée avant même que l'impact soit perceptible pour les salariés. *A contrario*, s'il s'avérait que la situation est plus grave que celle annoncée, cette dissociation, fixée aujourd'hui à 1,1 %, pourrait être augmentée. Votre Rapporteur serait presque tenté de dire que cette clause

de revoyure sera, elle-aussi, une variable d'ajustement. Pour qu'elle puisse jouer ce rôle, il importe de trouver une transposition technique qui fasse preuve de pragmatisme.

A ce titre, la première chose à évoquer est le délai. Par son courrier en date du 13 août 2012, le Gouvernement évoquait une durée de dix années. En ayant à l'esprit l'idée d'un pilotage du régime de retraite à cinq années, la Commission considère que ce délai est trop long et préconise de se rapprocher davantage des cinq années que des dix années. Il faut également avoir en tête que retenir comme durée un multiple de cinq aboutit, en raison du calendrier, à ce qu'une éventuelle réforme des retraites intervienne systématiquement en période électorale. Or, la Commission considère, afin qu'aucun enjeu politique ne vienne perturber un débat qui doit être uniquement guidé par la recherche de l'intérêt général, que la réforme des retraites doit, autant que faire se peut, être examinée en toute sérénité une fois les élections passées. Par conséquent, la Commission propose l'instauration d'un délai de revoyure à sept années, étant entendu que ce délai doit être conçu comme un maximum. En effet, il ne faudrait pas que cette clause de revoyure soit interprétée comme un rendez-vous fixe, car cela irait à l'encontre de la logique de réactivité recherchée.

Plus concrètement, l'amendement proposé par la Commission s'apparente, dans l'absolu, à une sorte de « gentlemen agreement » entre le Conseil National et le Gouvernement. Ainsi, c'est avant tout à l'aune de l'évolution de la situation financière de la CAR qu'il pourra être décidé, soit par le Conseil National, soit par le Gouvernement, de procéder au réexamen de la loi. Que les choses soient ici précisées, il ne s'agit pas qu'une Institution « force » une autre à agir : la logique constitutionnelle et institutionnelle, maintes fois rappelée par S.A.S. le Prince Souverain, est la recherche du consensus par la concertation préalable. Aussi les modalités de mise en œuvre de la clause de revoyure seront-elles examinées lorsque la nécessité se fera sentir et elles pourront conduire, le cas échéant, au dépôt d'un projet de loi ou d'une proposition de loi.

La Commission propose donc l'ajout d'un article 12 nouveau au projet de loi selon la rédaction suivante :

Article 12

(Amendement d'ajout)

Est inséré à la loi n° 455 du 27 juin 1947, modifiée, un article 46 rédigé comme suit :

« La présente loi fera l'objet d'un nouvel examen d'ensemble dans un délai maximum de sept années après son entrée en vigueur. ».

∞ ∞

Ceci conclut le travail mené par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses durant les cinq mois qui se sont écoulés depuis le dépôt du texte. Dans quelques instants, il nous appartiendra, Chers Collègues, de nous prononcer sur le vote de ce projet de loi et d'adopter ou non cette réforme des retraites. Nonobstant les doutes légitimes qui peuvent tous nous animer, la responsabilité que nous assumons par notre mandat d'Elu impose que nous prenions les mesures nécessaires à la sauvegarde de notre régime de retraite par répartition. Votre Rapporteur considère que ce projet de loi, en ce qu'il a été complété par les amendements du Conseil National, permet de mener une réforme juste qui préserve le pouvoir d'achat des retraités.

Cette réforme, le Conseil National en suivra l'évolution de près, par des échanges fréquents avec le Gouvernement, dans un esprit constructif, en ayant toujours à cœur l'intérêt de la Principauté. N'oublions pas, qu'au travers des retraites, c'est de l'avenir économique et social de Monaco dont il est question.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi tel qu'amendé par le Conseil National et à l'aune des engagements publics pris ce soir par le Gouvernement.