
études et analyses

Juin 2010

N°35

Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite

Les pensions de retraite perçues par les élus parisiens au titre des droits acquis avant 1992 sont exonérées à 100 % d'impôt sur le revenu et de CSG-CRDS. Cette défiscalisation intégrale repose sur de simples arrangements avec Bercy.

Epinglée par la chambre régionale des comptes, cette niche fiscale de luxe pourrait perdurer jusqu'en 2050. En effet, malgré les remontrances des magistrats régionaux, la mairie de Paris n'a pris, à ce jour, aucune mesure pour mettre un terme à ce régime dérogatoire.

Facteur aggravant, la défiscalisation s'applique à un régime qui, pour être calqué dans son principe sur celui des fonctionnaires, offre dans les faits un rendement deux fois meilleur, le tout étant financé à 100 % par le contribuable.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

*UN RÉGIME DEUX FOIS MEILLEUR QUE CELUI DES
FONCTIONNAIRES*

DES RETRAITES SUBVENTIONNÉES À 100 %

DES PENSIONS TOTALEMENT EXONÉRÉES D'IMPÔTS

ANNEXES

INTRODUCTION

Les anciens élus de Paris sont totalement exonérés d'impôts sur la retraite qu'ils perçoivent du Conseil de Paris, pour les droits acquis avant le milieu des années 1990. Plus précisément, ils ne paient pas l'impôt sur le revenu pour les droits antérieurs à 1992 et n'acquittent ni CSG, ni CRDS pour ceux acquis avant 1995.

Cette niche fiscale « de luxe » compte, aujourd'hui, 295 bénéficiaires : 163 pensionnés directs (dont Jacques Chirac, Jean-Yves Autexier, Lionel Jospin, Didier Bariani, Alain Juppé, Jacques Toubon, etc.), 89 réversions et 47 élus n'ayant pas encore liquidé leur retraite.

Pour mémoire, l'Administration n'a pas l'habitude d'épargner ainsi les retraités. Avant même d'être versées, les pensions sont soumises, selon le droit commun, à 6,6 % de CSG, à 0,5 % de CRDS et à 1 % de cotisation maladie (uniquement les complémentaires). Sans oublier, qu'ensuite, il faut encore payer l'impôt sur le revenu.

Les retraites des élus parisiens dépassent régulièrement 30 000 € par an, l'avantage que leur confère cette niche fiscale peut donc s'avérer important. Par exemple, on peut estimer que Jacques Chirac, ancien maire de Paris, économise, par ce biais, 13 000 € par an.

Le comble, dans cette affaire, c'est que cet avantage inouï ne repose sur aucune base légale (comment le pourrait-il d'ailleurs ?). C'est simplement grâce à un « petit » arrangement avec Bercy que ces élus se sont placés, en toute impunité, au-dessus des lois. Ainsi, ils sont dispensés de déclarer leurs revenus et ont l'assurance que l'inspection fiscale fermera les yeux.

Cet état de fait est confirmé noir sur blanc par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, dans un rapport qui, à ce jour, est resté quasi confidentiel : « *Les pensions versées aux élus locaux (...) ne sont pas déclarées aux services fiscaux et échappent de fait aux prélèvements fiscaux mais aussi sociaux. Cette pratique résulte d'échanges de courriers entre le Questeur et le Service de la législation fiscale (SLF) du ministère de l'Economie et des finances (MINEFI) dans les années 1990* »¹.

Jusqu'en 1992, avant l'institution des régimes complémentaires de retraite des élus locaux français (Carel et Fonpel), les élus de Paris bénéficiaient d'un régime spécial de retraite qui leur était totalement réservé. Or, ce sont les

Les anciens élus de Paris ne paient pas d'impôts sur leur retraite

Ils sont dispensés de déclarer leurs revenus et ont l'assurance que l'inspection fiscale fermera les yeux

1. Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, rapport d'observations définitives « Commune – Ville de Paris – Dépenses de fonctionnement du Secrétariat général du Conseil de Paris (SGCP) – 22 décembre 2006, pages I à V ».

pensions servies par ce régime qui sont, encore aujourd'hui, exonérées d'impôts. Depuis 1992, ce régime n'accepte plus de nouveaux affiliés, mais il est prévu qu'il serve des droits jusqu'en 2050.

Ce passe-droit accordé aux élus parisiens est d'autant plus injustifiable que ce régime, deux fois meilleur que celui des fonctionnaires, est totalement mis à la charge des contribuables. Afin de renflouer la caisse, qui est à sec, le Conseil de Paris accorde, chaque année, dans la plus grande discrétion, une subvention pour couvrir l'intégralité des dépenses retraite et, ce faisant, garantir à 100 % le niveau des pensions.

En 2009, la facture s'est élevée à 3,9 millions d'€.

UN RÉGIME DEUX FOIS MEILLEUR QUE CELUI DES FONCTIONNAIRES

L'ancien régime de retraite des élus parisiens est calqué, dans son principe, sur celui de la fonction publique et offre donc des avantages très similaires :

- des cotisations fixes qui s'élevaient à 7,9 % (aujourd'hui, il n'y a plus de cotisants)
- un taux plein égal à 75 % de la dernière rémunération ;
- une réversion de 50 % sans conditions d'âge ni de ressources ;
- des prestations garanties par l'Etat, donc le contribuable.

Le taux plein au bout de 20 années de cotisation

Cependant, ce régime est en réalité deux fois plus avantageux que celui des fonctionnaires, puisqu'il suffit de seulement 20 années de cotisations – et non pas 40 comme dans la plupart des régimes de retraite – pour bénéficier d'une pension à taux plein (75 % de la dernière indemnité). De fait, chaque annuité acquise dans le régime ouvre un droit à pension égal à 3,75 % de la dernière indemnité ($3,75 \times 20 = 75$).

Taux de remplacement²

Durée du mandat	Valeur garantie de l'annuité en % de la dernière indemnité	Montant de la retraite en % de la dernière indemnité perçue
1 an	3,75 %	3,75 %
1 mandat = 6 ans	3,75 %	22,5 %
2 mandats = 12 ans	3,75 %	45 %
3 mandats = 18 ans	3,75 %	67,5 %
20 ans	3,75 %	75 %

Ainsi, au bout de seulement un mandat (6 ans) un élu parisien peut prétendre à une retraite qui est égale à 22,5 % de sa dernière indemnité ($3,75 \times 12 = 22,5$). Après deux mandats, il obtient 45 % ($3,75 \times 12 = 22,5$), et ainsi de suite jusqu'au taux plein de 75 % qui est acquis au bout de vingt années.

A titre de comparaison, le taux garanti de l'annuité est de 1,863 %³ dans la fonction publique et reste bien inférieur dans les régimes des parlementaires qui sont pourtant réputés pour leur très grande générosité.

Quant aux travailleurs du privé, on ne peut établir aucune comparaison avec eux puisqu'ils n'ont pas de garantie sur le niveau global de leur pension et que, de surcroît, leur retraite n'est pas calculée sur la rémunération de fin de carrière.

2. Le taux de remplacement est le rapport entre le montant de la pension de retraite et le dernier salaire, traitement ou indemnité, perçu.

3. En 2009.

*Seulement
20 années de
cotisation
suffisent
pour valider
l'équivalent
d'une « carrière »
complète*

Comparaison, dans chaque régime, des taux garantis pour une annuité, en 2009

	Travailleurs du secteur privé	Fonctionnaires	Députés	Sénateurs	Élus parisiens
Taux de remplacement par annuité	Aucune garantie	1,863 %	2,87 % ⁴	2,97 %	3,75 %

1 € cotisé rapporte 10,44 € à la retraite

Avec un tel taux de remplacement par annuité et une cotisation assez limitée (7,9 % de l'indemnité), le rendement théorique⁵ du régime des élus parisiens atteint un niveau sans équivalent dans l'univers des régimes de retraite. Pour un 1 € cotisé au cours de son mandat, l'élu parisien va toucher 10,44 € à la retraite ; c'est-à-dire sept à douze fois plus qu'un ancien salarié du privé.

Rendement des régimes pour 1 € cotisé

Salariés du privé	Députés	Sénateurs	Élus parisiens
0,87 € à 1,51 €	6,1 €	7,4 €	10,44 €

La pension calculée sur la plus forte indemnité

Les élus parisiens perçoivent deux indemnités. Une indemnité en tant qu'élu municipal et une autre en tant qu'élu à l'échelon départemental. Au total, un simple conseiller de Paris touche donc déjà 4 133 € par mois, un maire d'arrondissement ou un adjoint au maire 5 441 € et le maire de Paris 8 572 €. Ces indemnités sont relativement confortables quand on sait que le Conseil de Paris ne se réunit qu'onze fois par an.

Indemnités des élus parisiens, en 2009

Mandat	Indemnité municipale	Indemnité départementale	Total
Maire de Paris	4 981 €	3 591 €	8 572 €
Adjoint au maire et maire d'arrondissement	2 814 €	2 627 €	5 441 €
Conseiller de Paris	1 506 €	2 627 €	4 133 €

Source : Conseil de Paris et www.capital.fr

4. Pour les députés, le taux de remplacement théorique par annuité est de 2,11 %. Mais comme le calcul de la pension s'applique à un salaire de référence égal à 136 % de l'indemnité de base, il est en réalité de 2,87 %. Voir Etudes & Analyses n° 22, page 8 – Octobre 2008 – « Retraite des députés : la Rolls des régimes spéciaux ».

5. Le rendement théorique d'un régime de retraite est le rapport entre les cotisations versées et les prestations perçues pendant 22 ans (départ à la retraite à 60 ans et espérance de vie de 22 ans pour un homme de 60 ans).

L'ancien régime des élus parisiens est encore plus avantageux que celui des parlementaires

Néanmoins, l'ancien régime de retraite des élus parisiens ne s'applique qu'à la plus forte des deux indemnités perçues. Autrement dit, les maires et les adjoints au maire ont cotisé sur leur indemnité municipale et leurs droits sont donc uniquement calculés sur cette base. Inversement, les conseillers de Paris cotisaient sur leur indemnité départementale, plus élevée, et leurs droits sont calculés sur cette dernière indemnité.

Sur la base des indemnités versées en 2009, un conseiller de Paris qui a réalisé un mandat (6 ans) touche, hors majorations familiales, 591 € par mois, et 1 478 € s'il a effectué 15 ans de mandat. Pour un maire d'arrondissement ou un maire adjoint, la pension est de 633 € pour 6 ans de mandat et de 1 583 € pour 15 ans de mandat.

Montant des pensions (hors majorations familiales) liées aux droits acquis avant 1992

(calculées sur la plus forte des deux indemnités)

Mandat	Indemnité la plus forte	Taux de la pension pour une annuité	Pension mensuelle pour 1 mandat (6 ans) : 22,5 %	Pension mensuelle pour 2 mandats (12 ans) : 45 %	Pension mensuelle pour 15 ans de mandat* : 56,25 %
Maire de Paris	4 981 €	3,75 %	1 121 €	2 242 €	2 802 €
Adjoint au maire et maire d'arrondissement	2 814 €	3,75 %	633 €	1 266 €	1 583 €
Conseiller de Paris	2 627 €	3,75 %	591 €	1 182 €	1 478 €

* Le Conseil de Paris ayant été créé en 1977, nous avons pris comme référence 15 ans de mandat correspondant à la période 1977-1992. Cependant, ce montant n'est pas un maximum car les élus bénéficiaient, dans le cadre du système institutionnel antérieur à 1977, d'un régime de retraite dont les droits ont été comptabilisés.

Les montants des pensions perçues par les élus parisiens peuvent ne pas paraître, à première vue, exorbitants en valeur absolue. Néanmoins, pour apprécier la générosité du régime de retraite de ces élus deux points méritent d'être précisés :

- le rendement du régime est si exceptionnel qu'il suffit à un simple conseiller de Paris de seulement quinze années pour percevoir une retraite quasi équivalente à celle perçue, en moyenne, par les salariés du privé⁶, alors même qu'ils ont cotisé trois fois plus⁷.
- pour la plupart des élus, leur mandat constitue une activité accessoire à temps « très partiel ». Ainsi, une fois à la retraite, ils cumulent leur pension d'ancien élu parisien avec une ou plusieurs autres pensions : retraite de député, retraite de sénateur, retraite de fonctionnaire, retraite du privé, etc.

En outre, ces pensions sont, aujourd'hui, intégralement mises à la charge du contribuable et, surtout, sont totalement exonérées d'impôts.

6. Selon la DREES (« Les pensions perçues par les retraités fin 2004 », Etudes et résultats n° 538, novembre 2006), la retraite moyenne des anciens salariés du privé après une carrière complète est de 1 871 € pour les hommes et de 1 131 € pour les femmes.

7. Dans le privé, les cotisations retraite (salarié et employeur cumulées) sont de 26,15 %.

Après 15 ans de mandat, un conseiller de Paris touche une retraite quasi équivalente à celle d'un salarié du privé après une carrière complète

Retraite du Président Chirac : une économie d'impôt de 13 000 € par an !

Depuis son départ de l'Élysée, en mai 2007, le Président Chirac, ancien maire de Paris, perçoit 31 000 €* de retraite par mois (indemnité de membre du Conseil constitutionnel incluse), dont environ 2 600 € au titre de sa pension de retraite de maire (1977-1995).

Sur ces 2 600 € mensuels, on peut estimer que 2 300 € constituent les droits acquis entre 1977 et 1992 et se trouvent défiscalisés à 100 %.

Avec 31 000 € de revenus mensuels, Jacques Chirac atteint la tranche maximale de l'imposition sur le revenu, soit 40 %.

On peut ainsi estimer l'économie d'impôt à 11 040 € par an ($2\,300 \times 12 \times 40\% = 11\,040$ €). Si l'on y ajoute l'exonération de CSG-CRDS, l'économie supplémentaire est de 1 960 € par an ($2\,300 \times 12 \times 7,1\%$).

Au total, le régime spécial des élus parisiens offre à Jacques Chirac une exonération de 13 000 € d'impôt par an.

** Jacques Chirac cumule son indemnité de membre du Conseil constitutionnel, sa retraite de président de la République, sa retraite de député, sa retraite de Maire de Paris et sa retraite de magistrat de la Cour des comptes.*

DES RETRAITES SUBVENTIONNÉES À 100 %

Lorsque le régime des élus parisiens a cessé de distribuer de nouveaux droits, en 1992, il a également cessé de percevoir des cotisations. Compte tenu de son rendement exceptionnel, les réserves acquises avant 1992 ont été rapidement épuisées. La logique de financement par répartition aurait voulu que ce soient les cotisations des élus actifs, désormais perçues par les fonds de pension gérés par Le Fonpel et La Carel, qui financent les pensions des élus retraités. Il n'en a rien été. Le lien entre cotisants et retraités a été rompu et la charge du financement des pensions des retraités partis avant 1992 (et des droits acquis liquidés depuis cette date) a été directement et intégralement transférée au contribuable parisien, permettant ainsi de garantir à 100 % les pensions des élus.

Ainsi, chaque année, le Conseil de Paris vote une subvention à deux organismes créés en 1959 pour gérer les pensions et droits des élus parisiens : la « Société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine » et la « Société de retraite des conseillers municipaux de Paris ».

En septembre 2009, le Conseil de Paris a voté une subvention globale de 3 900 000 €⁸ à ces deux associations. Cette somme est quasiment intégralement destinée à honorer les pensions et les droits des élus, puisque le personnel et les moyens de ces associations sont pris en charge par la Ville. Cinq agents titulaires du bureau des affaires financières du Secrétariat général du Conseil de Paris, rémunérés par la Ville de Paris, sont affectés à la gestion des pensions, et des locaux et moyens logistiques sont gracieusement mis à disposition.

Le recours à deux associations juridiquement distinctes de la Ville de Paris constitue une curiosité car ces deux structures juridiques sont totalement intégrées aux services de la Ville. Celle-ci est en quelque sorte gestionnaire de fait de deux organismes qui n'ont de « sociétés de retraite » que le nom. Dans un rapport publié en 2006⁹, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a contesté ce dispositif de gestion : « On perçoit mal l'intérêt pour la collectivité parisienne de recourir à ces deux associations qui n'exercent aucun rôle effectif dans la distribution des pensions. » Pour la Chambre régionale, ces associations « n'apportent pas de valeur ajoutée à cette activité¹⁰ ».

Et la Chambre régionale des comptes de souligner la conséquence du maintien de ces deux organismes : « En définitive, le recours persistant par la Ville de Paris à

8. Conventions annuelles du 23 septembre 2009, votées par le Conseil de Paris : 2,19 M€ pour la première association, 1,71 M€ pour la seconde.

9. Rapport du 22 décembre 2006 - Chambre régionale des comptes d'Ile de France

10. Au surplus, la Chambre régionale précise que « les associations, qui tant qu'elles percevaient des cotisations de leurs membres, étaient en droit soumises au Code de la mutualité, ne sont plus tenues aujourd'hui d'en respecter les normes prudentielles, qu'elles n'ont apparemment jamais appliquées ».

*Chaque année, le
Conseil de Paris
vote une
subvention
pour prendre
en charge
l'intégralité
des retraites
des anciens élus*

ces associations n'a d'autre effet que de limiter la transparence de la gestion des pensions des élus pour ce qui concerne les droits acquis avant 1992. » Un artifice qui « conduit à ce que ne figure nulle part ce qui est pourtant un engagement ferme et substantiel "hors bilan" de la commune et du département de Paris. » En droit privé, on appelle cela, des « sociétés fictives » ou des « sociétés écrans »...

En réponse aux observations de la Chambre régionale des comptes, le Maire de Paris a sobrement indiqué¹¹ que « la Ville est prête à réexaminer cette question ». Depuis, rien n'a changé... silence radio. Un silence embarrassant quand on sait que, selon la Chambre régionale, « le régime pourrait perdurer au-delà de 2050 ».

En attendant, le maintien de deux sociétés fictives pour servir les retraites permet aux anciens élus de ne pas déclarer, en toute impunité, leurs pensions de retraite. Le tout, avec l'approbation explicite du ministère des Finances.

Pour financer les retraites de ses élus, le Conseil de Paris a recours à deux « sociétés écran »

Des fonds de pension par capitalisation pour les élus locaux

Avant la loi du 3 février 1992, il n'existait pas de régime de retraite homogène pour les élus locaux. Certaines collectivités possédaient, à l'image de la Ville de Paris, un régime spécifique, d'autres non.

La loi de 1992 a organisé la fermeture de ces régimes spécifiques préexistants et a créé un régime commun à tous les élus locaux géré, notamment, par deux organismes : le FONPEL (Fonds de Pension des Elus Locaux) et la CAREL (Caisse Autonome de Retraite des Elus Locaux).

Le FONPEL et la CAREL sont des régimes surcomplémentaires. Ainsi, aujourd'hui, les élus locaux sont affiliés d'office à l'IRCANTEC et, s'ils n'ont pas de profession, ils sont également affiliés au régime général des salariés du privé (CNAV). Ensuite, s'ils le souhaitent, ils peuvent adhérer, au choix, au FONPEL ou à la CAREL, deux fonds de pensions qui leur sont exclusivement réservés.

Dans ces deux organismes, les règles sont les mêmes. Les affiliés versent une cotisation allant de 2 à 8 % de leur indemnité, abondée d'autant par la collectivité. Cet abondement est obligatoire et seule la cotisation de la collectivité est soumise aux prélèvements sociaux. Lors de leur adhésion, les élus ont la possibilité de racheter des points, avec, là encore, un abondement obligatoire de la collectivité.

A la sortie, la rente (qui est réversible) est fortement défiscalisée : 50 % si la liquidation s'effectue entre 55 et 59 ans, 60 % entre 60 et 69 ans, 70 % après 70 ans.

¹¹ Réponse du Maire de Paris aux objections de la Chambre régionale des comptes d'Ile de France.

DES PENSIONS TOTALEMENT EXONÉRÉES D'IMPÔTS

Parmi les avantages offerts par le régime spécial des élus parisiens, la défiscalisation à 100 % des pensions – qui ne sont soumises ni à l'impôt sur le revenu, ni à la CSG-CRDS¹² – constitue le « *must* ».

Cette défiscalisation n'est absolument pas prévue par la loi de 1992 sur la retraite des élus locaux. Pour la Chambre régionale des comptes, dans son rapport de 2006, il s'agit là d'un « régime fiscal dérogatoire » qui « ne repose sur aucune base législative mais sur des décisions ministérielles ». En effet, « cette pratique résulte d'échanges de courriers entre le Questeur et le Service de la législation fiscale (SLF) du ministère de l'Economie et des finances (MINEFI) dans les années 1990 ».

Il est certain qu'une telle dérogation fiscale ne saurait reposer sur la loi, car elle serait contraire au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Mais ce que la loi et la Constitution ne permettent pas, de simples arrangements discrets entre hauts fonctionnaires (souvent issus des mêmes corps d'Etat) l'autorisent.

De fait, la Chambre régionale souligne l'opacité et la discrétion du système, revenant pour cela au recours à deux associations de gestion distinctes de la Ville : « *Le recours de la Ville à deux associations pour gérer les droits à pensions acquis par les élus avant 1992 a permis de maintenir une certaine confidentialité à un régime fiscal dérogatoire dans ses modalités et reposant, en régularité, sur de simples lettres ou décisions ministérielles.* »

Ce régime dérogatoire est justifié par les intéressés au motif que « *les pensions de retraite correspondraient à une perception différée d'indemnités qui, si elles avaient été perçues immédiatement, auraient été exonérées d'impôt sur le revenu. Une décision ministérielle de 1945 exonérait en effet les indemnités de fonctions servies aux élus, car elles étaient considérées comme représentatives de frais.* » La même doctrine a été retenue pour l'exonération des prélèvements sociaux. La Chambre régionale souligne sobrement et poliment qu'il est « *néanmoins possible de ne pas entièrement souscrire à cette doctrine de l'administration fiscale.* »

Avancer comme motif des « *différés d'indemnités* » semble particulièrement douteux, alors même que toutes les indemnités des élus ont été régulièrement versées. Au surplus, s'il s'agissait d'indemnités « *représentatives de frais* », on voit mal comment des élus retraités pourraient faire valoir des frais pour une fonction qu'ils n'exercent plus.

¹². Les droits acquis avant 1992 sont exempts d'impôt sur le revenu et de CSG-CRDS, ceux acquis entre 1992 et 1995 sont exempts de CSG-CRDS.

L'exonération d'impôt des élus à la retraite n'a aucune base légale, elle repose sur un simple échange de courriers entre la mairie et Bercy

Dans sa réponse à la Chambre régionale, le Maire de Paris a admis le « *caractère dérogatoire de ce régime fiscal* » et ne s'est pas risqué à réitérer la doctrine douteuse qui l'avait motivé. Le Maire s'est même engagé à revoir ce dispositif : « *L'exécutif de la Ville consultera l'ensemble des groupes du Conseil de Paris afin d'examiner, en liaison avec le ministère de l'Economie et des finances et les associations d'élus concernés, la régularisation de cette situation.* »

Depuis, une fois de plus, rien n'a changé... Encore une fois, silence radio.

Une défiscalisation qui fait des envieux

Le défiscalisation des pensions de retraite des élus parisiens fait des envieux parmi les élus de province, comme le montre la double offensive¹³ des sénateurs Alain Vasselle et Jean-Louis Masson. Le premier, en janvier 2003, demande que les élus puissent « *bénéficier à minima d'un allègement fiscal* » sur la pension IRCANTEC¹⁴. Le second réclame en août 2004, au nom « *des retraites très modestes* » des élus locaux et de leur « *vie au service de la collectivité* », un abattement forfaitaire pour les anciens maires et adjoints au maire de petites communes.

Dans les deux cas le ministère a répondu par la négative, arguant notamment qu'une « *dérogation à ce principe d'imposition en faveur des anciens élus locaux à raison des pensions qui leur sont servies par l'IRCANTEC serait contraire au principe d'égalité devant l'impôt* ». ¹⁵ Le ministre a ajouté que les dispositifs d'abattement déjà prévus par la loi suffisaient à répondre aux « *préoccupations exprimées* » par les deux sénateurs. Si l'argumentation est justifiée, pourquoi le ministère de l'Economie accepte-t-il encore de déroger au principe d'égalité devant l'impôt pour les anciens élus parisiens ?

Guillaume Deboise

Pierre-Edouard du Cray

13. Sénat : questions écrites au gouvernement numéro 05232 du 23.01.2003 et numéro 13476 du 05.08.2004

14. Retraite complémentaire des élus locaux

15. Réponse à la question d'Alain Vasselle – JO Sénat du 12.02.2004, page 362

ANNEXES

ANNEXE I

Extrait 1 du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes

– 22 décembre 2006, pages 8, 9 et 10

10-UC-5027/S3/2060680/SH

8/23

3.2.2 Le maintien des droits acquis par les élus avant 1992

Obs. 11

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui a notamment porté réforme des régimes de retraite des élus locaux, a en outre précisé dans son article 32, codifié à l'article L. 2123-30 CGCT, que les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant la date d'effet de la dite loi continuent d'être honorés par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués, une subvention d'équilibre pouvant être apportée, le cas échéant, par les collectivités locales concernées.

La Ville et le département consacrent ainsi environ 3,8 millions d'euros par an pour assurer le maintien des droits acquis par les élus avant le régime de 1992, par l'intermédiaire de deux associations :

- la société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine ;
- la société de retraite des conseillers municipaux de Paris.

<i>Maintien des droits acquis avant 1992 : subventions à des associations de retraite (euros)</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
<i>Ville (association retraite des conseillers municipaux de Paris)</i>	1 557 000	1 600 000
<i>Département (association retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine)</i>	2 226 000	2 226 000
<i>total Ville et département</i>	3 783 000	3 826 000

Les subventions versées en 2003 et 2004 ont fait l'objet de délibérations et de conventionnements, conformément à la loi du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ⁹.

Sur les années 2003 et 2004, ces associations se sont dotées d'un (même) commissaire aux comptes, se mettant ainsi en conformité avec les dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (article 81) qui imposent l'intervention d'un commissaire aux comptes dès lors que le montant de la subvention publique dépasse un montant ¹⁰ fixé par décret.

La faculté pour la Ville et le département de prendre intégralement à la charge du budget public le maintien des droits acquis avant 1992, sans qu'il n'y ait plus de cotisations d'élus, est prévue par les textes (cf. supra). Comme le mentionne la Ville, l'engagement de la ville au regard du versement de ces pensions s'est manifesté par le vote de l'assemblée parisienne, dans sa séance du 25 mai 1992, de deux délibérations (1992 GM 177 et 1992 D 657) mettant en place le principe d'une subvention aux sociétés de retraite existantes jusqu'à ce que les avantages de retraite antérieurement acquis aient tous été servis. Ainsi, si jusqu'en 1992 le système était alimenté à la fois par des cotisations des élus (7 % de l'indemnité) et des subventions de la Ville et du département, il n'y a plus depuis 1992 de cotisations.

Néanmoins, et bien que le CGCT prévoie le maintien des droits auprès des organismes auprès desquels ils ont été constitués (ou auprès desquels ils ont été transférés) on perçoit mal l'intérêt pour la collectivité parisienne de recourir à ces deux associations qui n'exercent aucun rôle effectif dans la distribution des pensions.

⁹ La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques détermine le caractère obligatoire de la signature d'une convention pour les subventions dépassant un seuil, fixé à 23 000 euros par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

¹⁰ 150 000 euros actuellement

En effet, les personnels et les moyens du SGCP sont mis gracieusement en tant que de besoin à la disposition de ces associations ⁽¹⁾. Toutes les pièces relatives au fonctionnement de ces dernières se trouvent au bureau des affaires financières du SGCP. La directrice de ces deux associations est la Secrétaire générale du Conseil de Paris. La liquidation des pensions est effectuée par des fonctionnaires du bureau des affaires financières de la Ville (calcul des montants, établissement de la liste mensuelles des bénéficiaires). Elle est seulement visée par le président des associations et transmise pour virement à la Société générale.

La décision de confier à l'ancienne questure la gestion des droits à pension des anciens élus, à compter du 1^{er} janvier 2000, avait été en son temps expertisée. La Ville avait alors consulté le ministère de l'Intérieur, dont la réponse ne plaidait pas pour la reprise en régie par la municipalité et rappelait en revanche qu'il était possible de transférer à des organismes spécialisés la gestion de la rente des élus locaux.

La Ville a fait le choix de préserver les apparences de la gestion associative. Les associations, entièrement gérées par des fonctionnaires municipaux, n'apportent pas de valeur ajoutée à cette activité. Une assemblée générale du 27 décembre 2000 a mis fin à une composition des conseils d'administration à majorité d'élus en exercice au profit d'élus retraités, pour se prémunir, selon les termes du P.V., des risques d'une éventuelle transparence de ces organismes.

Les associations, qui tant qu'elles percevaient des cotisations de leurs membres, étaient en droit soumises au Code de la mutualité, ne sont plus tenues aujourd'hui d'en respecter les normes prudentielles, qu'elles n'ont apparemment jamais appliquées. Il est vrai qu'aujourd'hui ces associations n'ont plus de fonds à protéger puisqu'elles reversent intégralement en pensions la subvention qu'elles perçoivent annuellement de la Ville et du département de Paris. En définitive, le recours persistant par la Ville de Paris à ces associations n'a d'autre effet que de limiter la transparence de la gestion des pensions des élus pour ce qui concerne les droits acquis avant 1992. D'une certaine manière, ce choix revient, de fait, à poursuivre le mode de gestion ancien de la questure pour une part de son ancien périmètre.

La Ville fait valoir que le Conseil de Paris est informé de toutes les décisions touchant la gestion des pensions, aux versement de ces subventions d'équilibre. Il n'en reste pas moins, que sur un plan comptable, le recours à des structures intermédiaires entre la collectivité publique et ses anciens élus conduit à ce que ne figure nulle part ce qui est pourtant un engagement ferme et substantiel « hors bilan » de la commune et du département de Paris (le régime pourrait perdurer au-delà de 2050).

¹⁾ Convention du 2 décembre 2003 entre la Ville de Paris et la société de retraite des conseillers municipaux de Paris (SGCP-2002-15), abrogée le 31 décembre 2003 et remplacée (SGCP-2003-16) par une nouvelle convention pour 2004 suite à la réorganisation de l'ancienne questure. Parallèlement, le Conseil général fait de même pour organiser ses relations avec la société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine (voir 2002-SGCP 3G, et 2003-SGCP 5G).

ANNEXE II

**Extrait 2 du rapport d'observations définitives de
la Chambre régionale des comptes**

– 22 décembre 2006, pages 11 et 12

3.2.3 Les exonérations d'impôts et de prélèvements sociaux appliquées aux pensions des anciens élus

Obs. 12

Les pensions versées aux élus locaux par les associations domiciliées à la Ville ne sont pas déclarées aux services fiscaux et échappent de fait aux prélèvements fiscaux mais aussi sociaux. Cette pratique résulte d'échanges de courriers entre le Questeur et le Service de la législation fiscale (SLF) du ministère de l'Economie et des finances (MINEFI) dans les années 1990 ⁽¹²⁾.

Ce régime fiscal, dérogatoire au regard du droit commun qui régit les pensions repose, selon le MINEFI, sur les bases suivantes :

- les pensions de retraite correspondraient à une perception différée d'indemnités qui, si elles avaient été perçues immédiatement, auraient été exonérées d'impôt sur le revenu. Une décision ministérielle de 1945 exonérait en effet les indemnités de fonction servies aux élus, car elles étaient considérées comme représentatives de frais (BOCD 1945, page 238) ;
- cette même interprétation conduit également à exonérer de CSG et de CRDS des revenus qui ne sont pas d'activité ni de remplacement ;
- l'entrée en vigueur de la loi du 3 février 1992, qui a prévu l'imposition des indemnités de fonctions perçues par les élus locaux et organisé leur protection sociale, a conduit le ministre, par décision du 16 mai 1995 ⁽¹³⁾, à retenir la date du 1^{er} janvier 1995 comme date à partir de laquelle des droits créés seront, lors de leur liquidation, soumis à la CSG, la CRDS ainsi qu'à un prélèvement de 2 % au titre des revenus du patrimoine (régime des rentes viagères à titre onéreux) ; les droits acquis antérieurement au 1^{er} janvier 1995 ne sont donc pas soumis à ces prélèvements.

Le raisonnement du MINEFI repose sur le fait que les pensions servies correspondraient à une fraction différée d'indemnité et non à une pension au sens de revenu de remplacement, et que les indemnités n'étaient elles-mêmes pas imposables.

Il apparaît donc que l'exonération des pensions servies aux élus pour les droits acquis avant 1995 est complète selon le MINEFI ; il est néanmoins possible de ne pas entièrement souscrire à cette doctrine de l'administration fiscale :

- le fait que les indemnités d'avant 1992 soient exonérées d'impôt sur le revenu ne repose sur aucune base législative mais sur des décisions ministérielles ⁽¹⁴⁾ ;
- la CSG, instituée par la loi de finances initiale pour 1991 (loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990), vise précisément les revenus de remplacement « *perçus à compter du 1^{er} février 1991* » (art.127 de la loi précitée). Si des catégories de revenus sont explicitement exclues de l'assiette de contribution (art.128), les pensions servies par un régime facultatif de retraite n'y figurent pas. Le même raisonnement s'applique pour la CRDS.

¹² Lettre du 31 mai 1994 adressée par le sous-directeur de la législation fiscale (MINEFI) au Questeur concernant la CSG ; lettre du 18 juin 1996 adressée par le sous-directeur de la législation fiscale (MINEFI) au SGCP concernant la CRDS ; lettre du 13 novembre 1997 adressée par le directeur de la législation fiscale (MINEFI) au directeur général de l'assemblée des Conseils généraux de France.

¹³ Il s'agirait d'une note des services fiscaux approuvée par le ministre chargé du Budget.

¹⁴ Celle de 1945, ainsi qu'une décision de 1977 visant spécifiquement le Conseil de Paris.

Les montants en cause ne sont pas négligeables et peuvent facilement dépasser 30 000 euros annuels. Le recours par la Ville à deux associations pour gérer les droits à pensions acquis par les élus avant 1992 a permis de maintenir une certaine confidentialité à un régime fiscal dérogatoire dans ses modalités et reposant, en régularité, sur de simples lettres ou décisions ministérielles.

SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de 85 000 membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale

Tél. : 01 43 29 14 41 - Fax. : 01 43 29 14 64

Site Internet : www.sauvegarde-retraites.org

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter.....	10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu.....	10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even.....	12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot.....	10 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY.....	12 €

Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°8 : « Un plan pour sauver nos retraites »
- Etudes et analyses N°9 : « Retraite des banques : le pouvoir d'achat en chute libre »
- Etudes et analyses N°10 : « Pension de réversion : le grand écart public-privé »
- Etudes et analyses N°11 : « Retraites : la grande inégalité »
- Etudes et analyses N°12 : « SNCF: des retraites doublées grâce à la solidarité »
- Etudes et analyses N°13 : « Banque de France : une réforme en trompe-l'oeil »
- Etudes et analyses N°14 : « Aiguilleurs du ciel : comment survoler les réformes »
- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »
- Etudes et analyses N°16 : « Régimes spéciaux : combien ça coûte ? »
- Etudes et analyses N°17 : « NBI : un nouveau régime spécial »
- Etudes et analyses N°18 : « Réforme des retraites : le plus dur reste à faire »
- Etudes et analyses N°19 : « Retraite anticipée : le cas des fonctionnaires parents de trois enfants »
- Etudes et analyses N°20 : « Retraite : la capitalisation réservée aux fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°21 : « La fausse réforme des régimes spéciaux : le cas d'EDF et de GDF »
- Etudes et analyses N°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perdition »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (actualisée)

Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.