

N° 239

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 janvier 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION  
D'URGENCE, *relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux*

Par M. Jean CHÉRIOUX,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gerard Cesar, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Joseph Ostermann, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodt, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Serusclat, René-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2270, 2415 et T.A. 572.

Sénat : 183 et 238 (1991-1992).

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

---

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	5
INTRODUCTION .....	11
EXPOSE GENERAL .....	14
<b>I. LA SITUATION ACTUELLE DES REGIMES DE RETRAITE DES ELUS LOCAUX .....</b>	<b>14</b>
A. LE REGIME LEGAL DES MAIRES ET ADJOINTS .....	14
B. LES REGIMES INSTITUES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES .....	17
<b>II. L'EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI .....</b>	<b>22</b>
A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT .....	22
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION .....	24
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>33</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>35</b>
<b>TITRE IV - RETRAITE DES ELUS LOCAUX .....</b>	<b>35</b>
<i>Art. 28 (Articles L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes) : Retraite des élus municipaux .....</i>	<i>36</i>
<i>Art. L. 123-10 du code des communes .....</i>	<i>37</i>
<i>Art. L. 123-11 du code des communes .....</i>	<i>39</i>
<i>Art. L. 123-12 du code des communes .....</i>	<i>41</i>
<i>Art. L. 123-13 du code des communes .....</i>	<i>43</i>
<i>Art. 29 (supprimé) : Retraite des maires et adjoints d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon .....</i>	<i>44</i>
<i>Art. 30 (Articles 16 à 19 de la loi du 10 août 1871) : Retraite des conseillers généraux .....</i>	<i>45</i>
<i>Art. 16 de la loi du 10 août 1871 .....</i>	<i>45</i>
<i>Art. 17 de la loi du 10 août 1871 .....</i>	<i>46</i>
<i>Art. 18 de la loi du 10 août 1871 .....</i>	<i>46</i>
<i>Art. 19 de la loi du 10 août 1871 .....</i>	<i>48</i>
<i>Art. 31 : Retraite des conseillers régionaux .....</i>	<i>48</i>
<i>Article additionnel après l'article 31 : Maintien des droits acquis au titre des régimes de retraite mis en place par les collectivités locales</i>	<i>49</i>

	Pages
	-
<b>TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	50
<i>Article additionnel avant l'article 32 : Droit d'option</i> .....	50
<b>Art. 32 : Propositions applicables à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon</b> .....	51
<b>Art. 33 bis (nouveau) : Dispositions applicables aux maires et adjoints d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon</b> .....	52
<i>Article additionnel après l'article 33 bis : Coordination</i> .....	52
<b>AMENDEMENTS ADOPTES PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	53
<b>ANNEXES</b> .....	59
<b>ANNEXE I - Montants de la retraite IRCANTEC en fonction des nouvelles indemnités</b> .....	59
<b>ANNEXE II : Simulations réalisées sur la retraite par rente</b> ...	60

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi n° 183 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, sur le rapport de M. Jean Chérioux.*

*M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a d'abord rappelé que la commission s'était saisie pour avis du titre IV, relatif à la retraite des élus locaux. Il a tenu à souligner également les conditions très difficiles dans lesquelles ce texte était examiné (urgence déclarée et examen en session extraordinaire). Sa technicité et son objet auraient mérité de longs travaux préparatoires et de nombreuses auditions. Les élus des petites communes attachent, à juste titre, une grande importance aux problèmes posés par les retraites des élus locaux, la situation actuelle étant jugée très sévèrement.*

*Le rapporteur pour avis a fait, ensuite, le point sur la situation actuelle dans ce domaine.*

*Il existe, d'une part, un régime légal auquel sont affiliés 152.000 maires et adjoints, l'I.R.C.A.N.T.E.C. (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales). C'est un régime obligatoire, géré par la Caisse des dépôts et consignations, et regroupant des catégories très hétéroclites. Il s'agit d'un régime complémentaire car, au moment de leur affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C. en 1972, on a considéré que tous ces élus disposaient d'une retraite principale au titre de leur activité professionnelle.*

*Parallèlement, de nombreux régimes ont été institués à l'initiative des collectivités locales, essentiellement les départements et les régions, pour combler le vide juridique existant pour leurs élus. Ces régimes se sont mis en place depuis de nombreuses années principalement à la fin des années 60 et au début des années 70 et aujourd'hui la quasi-totalité des départements et régions en sont dotés. Ils revêtent des formes juridiques variées mais la majorité d'entre eux sont gérés par des associations régies par la loi de 1901. Leur financement est constitué, à la fois, par des cotisations sur les indemnités perçues par les élus et par des subventions, dans des proportions très variables. Ils peuvent être fondés sur la capitalisation ou la répartition. Certains régimes dits à "prestations définies" résultent même de contrats conclus directement entre les*

*collectivités locales et des compagnies d'assurance sans structures intermédiaires. Enfin, dernière caractéristique notable, ils couvrent chacun un nombre limité de bénéficiaires, généralement quelques dizaines.*

*Depuis longtemps, l'Etat considère que ces régimes ne sont pas conformes à la légalité.*

*Toutefois, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a rappelé que ces systèmes ont été créés avant même la décentralisation, c'est-à-dire à une époque où la tutelle de l'Etat s'exerçait encore et que, notamment, dans le cadre des décrets-lois de 1939, les finances de la ville de Paris et du département de la Seine avaient été soumises jusqu'en 1977 à un contrôleur financier et donc à un contrôle de légalité, sans qu'aucune contestation n'ait été soulevée.*

*Pour conclure cette partie, il a estimé que le réel problème à régler en matière de retraite est actuellement celui des maires des petites communes pour lesquels le système légal en vigueur ne garantit pas un niveau de retraite décent.*

*M. Jean Chérioux a alors présenté les dispositions du projet. Celui-ci prévoit en quelque sorte un système à trois niveaux :*

*- la retraite de base : le projet n'accorde pas de retraite de base aux élus en tant que tels, mais, comme les articles premier et 6 du projet donnent la faculté à certains élus de cesser leur activité professionnelle pour se consacrer entièrement à leurs fonctions électives, il prévoit que ces derniers seront automatiquement affiliés au régime général. Les cotisations seront prélevées sur les indemnités, celles normalement acquittées par les employeurs seront à la charge des collectivités locales.*

*Il a estimé que cette disposition ne présente pas de difficulté particulière sous réserve de prévoir une disposition de coordination avec le code de la sécurité sociale qui comporte justement un titre entièrement consacré aux catégories rattachées au régime général.*

*- la retraite complémentaire : le présent projet propose d'étendre l'affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C., aux conseillers généraux et régionaux, sans aucune modification de ce régime, ce qui entraînera environ 6.000 adhérents de plus.*

*- la retraite par capitalisation : le projet prévoit, à titre facultatif, que les élus percevant des indemnités pourront se constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle ils devront*

participer ; la constitution de cette rente incombera pour moitié à l'élu et pour moitié à la collectivité pour laquelle il s'agira d'une dépense obligatoire.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a rappelé qu'initialement, le projet de loi prévoyait également une disposition précisant que les cotisations des collectivités dues en application du présent projet étaient exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus locaux à la charge d'une collectivité publique. Or, en privant les régimes conventionnels, mis en place par les collectivités locales, des subventions de celles-ci, cette disposition compromettait donc les droits acquis.

Bien que cette disposition ait été supprimée à l'Assemblée nationale, il a estimé que ce texte appelle deux critiques principales :

En premier lieu, il ne règle pas le problème des retraites des maires des petites communes pour plusieurs raisons :

1°) La seule innovation qui les concerne est relative à la retraite par rente. Or les systèmes par capitalisation n'ouvrent pas de droits immédiats. En conséquence, compte tenu de sa nature même, ce système ne changera pas la situation des élus qui sont à la retraite ou qui le seront à court ou moyen terme. De même, ce système est tout aussi insatisfaisant pour les élus dont le mandat est de courte durée puisqu'il n'y aura pas d'accumulation suffisante d'épargne.

2°) Ce système est facultatif. Autrement dit, il y a peu de chances pour qu'il soit mis en place dans les collectivités locales les plus pauvres, c'est-à-dire justement les communes rurales.

3°) Le système apparaît peu avantageux. Au bout de quatre mandats pour un maire d'une commune de moins de 500 habitants, la rente annuelle disponible pourrait être, selon les simulations faites par la Caisse des dépôts et consignations, de 19.056 francs, soit environ 1.600 francs par mois, soit beaucoup moins que les 2.500 francs par mois souhaités par le Sénat.

En ce qui concerne les autres élus, il a également estimé que ce texte apparaissait dangereux pour les motifs suivants :

1°) Comme l'a montré le rapport d'information de M. Roger Husson, les perspectives financières de l'I.R.C.A.N.T.E.C. paraissent inquiétantes à l'horizon 1995. L'affiliation des conseillers généraux et des conseillers régionaux risque d'être pénalisante.

2°) Les élus auraient plutôt intérêt à l'institution d'une caisse autonome puisqu'ils constituent un groupe "excédentaire", c'est-à-dire qu'ils cotisent plus longtemps (le double de la moyenne des affiliés à l'I.R.C.A.N.T.E.C.) et liquident leur pension plus tardivement en raison de l'exercice de leurs mandats.

3°) Ce texte ne garantit pas le maintien des droits acquis au titre des régimes mis en place par les collectivités locales. En effet, l'idée du Gouvernement serait de transférer ces droits dans un système de mutuelle. Outre que les droits acquis ne sont pas garantis explicitement dans ce texte, on voit mal comment, d'un point de vue technique et financier, le service des droits actuels pourra être effectivement assuré dans une mutuelle.

Puis un large débat s'est ouvert.

M. Pierre Louvot a déclaré que ce texte est à la limite de la provocation car il entraînera plus de contraintes pour les collectivités publiques. Il a par ailleurs contesté l'idée d'un statut pour les élus locaux car ce ne sont pas des fonctionnaires.

M. Franck Sérusclat a indiqué qu'il partageait certaines remarques du rapporteur, comme l'intérêt qu'il y aurait eu à laisser ce texte s'améliorer au fil des navettes plutôt que de déclarer l'urgence et sur l'hypocrisie du principe de la gratuité des fonctions électives. Il a estimé, contrairement au rapporteur, que ce texte avait fait l'objet de longs travaux préparatoires et qu'il était bien accueilli au plan local. Toutefois, il a admis que le problème principal était celui du financement des mesures qu'il propose.

M. André Bohl a regretté que ce texte, qui implique les finances locales, soit examiné dans la précipitation, les débats à l'Assemblée nationale témoignant également d'un certain mépris vis-à-vis des élus locaux. Il a indiqué au rapporteur qu'il existait également des régimes de retraite en faveur des élus municipaux. Il a également appelé l'attention sur les conséquences, au plan technique, de la politique du Gouvernement en faveur du regroupement des collectivités.

M. Marcel Lesbros a rappelé que le principe de gratuité des fonctions électives est un des grands principes de la démocratie française et que celui du maintien des droits acquis est également un principe de bonne administration. Il a indiqué que le conseil général des Hautes Alpes aidait, au moyen de subventions, les maires bénéficiant de petites retraites.

*M. Guy Robert a considéré que ce texte aurait dû être examiné après le projet relatif à l'administration territoriale pour tirer les conséquences de celui-ci sur le présent projet. Il a prédit que ce texte serait modifié dans peu de temps. Il a enfin exprimé son accord sur la création d'une caisse autonome de retraite en faveur des élus.*

*M. Jean-Pierre Fourcade, président, a également souligné les conditions difficiles d'examen de ce texte et a justifié la saisine de la commission, compte tenu de la compétence de celle-ci pour l'ensemble du problème des retraites.*

*M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il avait travaillé en coordination avec le rapporteur de la commission des Lois et qu'il souhaitait améliorer le texte plutôt que de le rejeter en bloc. Il a précisé, à l'attention de M. Franck Sérusclat, que le Gouvernement n'avait pas tenu compte des travaux préparatoires, notamment des conclusions du rapport Debarge qui se prononçait en faveur d'une caisse autonome.*

*Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements.*

*Dans le titre IV du projet, à l'article 28, elle a supprimé le texte proposé par cet article pour l'article L. 123-11 du code des communes et a adopté un amendement tendant à créer au profit des élus locaux un régime complémentaire autonome d'assurance complémentaire.*

*A l'article 30, elle a adopté trois amendements : un amendement de précision à l'article 16 de la loi du 10 août 1871, un amendement de suppression du texte proposé par cet article pour l'article 17 de la loi du 10 août 1871 et un amendement proposant l'affiliation au régime des retraites.*

*A l'article 31, elle a adopté un amendement de coordination.*

*Après l'article 31, elle a adopté un article additionnel visant à garantir les droits acquis au titre des caisses, institutions, organismes ou régimes conventionnels mis en place avant la publication de la présente loi par les collectivités locales.*

*Dans le titre V, avant l'article 32, elle a adopté un amendement tendant à donner un droit d'option aux collectivités locales entre les régimes en vigueur et le nouveau dispositif légal.*

*Après l'article 33 bis, elle a adopté un amendement de coordination.*

*Puis, elle a adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.*

Mesdames, Messieurs,

Sur le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, votre commission des Affaires sociales n'est saisie que pour avis. Celui-ci porte essentiellement sur le titre IV du projet, relatif à la retraite des élus locaux.

A titre liminaire, votre commission tient à souligner les conditions inadmissibles d'examen de ce texte dont la technicité aurait amplement justifié des travaux préparatoires approfondis. Or, ces derniers n'ont pas été possibles puisque ce texte a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat lors de cette session extraordinaire et a fait l'objet d'une déclaration d'urgence. Il convient de souligner qu'initialement pourtant le Gouvernement n'avait pas prévu l'utilisation de la procédure d'examen en urgence et que celle-ci a été décidée après le dépôt du projet à l'Assemblée nationale.

Ces conditions sont d'autant plus choquantes qu'il s'agit d'un sujet, comme l'a souligné le rapport Debarge, auquel les élus locaux attachent de l'importance. La situation actuelle, notamment des élus des petites communes rurales, est considérée, en effet, comme "indigne" au regard des responsabilités qu'ils assument.

Certes, les maires et adjoints bénéficient d'un système légal depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972. Cette loi a prévu leur affiliation obligatoire au régime constitué au profit des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, l'IRCANTEC. Il s'agit d'un régime complémentaire car on a considéré à cette époque que les élus disposaient d'une retraite principale au titre de leur activité professionnelle.

Mais avec ce régime, il n'est pas rare que des élus, en particulier dans les petites communes, se retrouvent à la fin de leur mandat avec un montant de retraite dérisoire après toute une vie consacrée aux affaires publiques.

Aussi, votre commission des Affaires sociales s'est, tout d'abord, félicitée lorsque le Gouvernement a annoncé qu'il déposerait un projet apportant des solutions à ce problème. Comment pouvait-il en être autrement alors que le Sénat s'est préoccupé depuis très longtemps de cette question et a même adopté dans le cadre du projet relatif à l'administration territoriale une disposition prévoyant une retraite minimum pour les élus locaux.

A l'examen, les dispositions du projet suscitent, en réalité, la plus vive déception. Ce texte ne comporte aucune disposition susceptible de fournir une retraite décente à ceux qui attendaient le plus ce projet, à savoir les élus municipaux des petites communes de moins de 500 habitants.

En revanche, ces dispositions sont de nature à remettre en cause les régimes mis en place progressivement par de nombreuses collectivités locales, surtout parmi les départements et les régions, afin de combler le vide juridique existant pour leurs élus. Initialement, en effet, ce projet comportait des dispositions tendant à faire disparaître les systèmes constitués en-dehors de ce cadre légal et partiellement alimentés par des subventions des collectivités locales, puisqu'il excluait la possibilité pour ces dernières de contribuer au financement de régimes autres que ceux prévus par ce texte.

Même si, l'Assemblée nationale a supprimé ces dispositions iniques à l'initiative de son rapporteur de la commission des Lois, M. Didier Mathus, la rédaction actuelle de ce texte ne garantit toujours pas de façon explicite le maintien des droits acquis par les cotisants à ces régimes. Or, une remise en cause de ces droits constituerait, non seulement une "rupture de contrat" comme l'a souligné M. Didier Mathus, à l'égard des cotisants mais également une spoliation sans précédent.

En effet, compte tenu de l'ancienneté de ces régimes, de nombreuses pensions de retraite ont déjà été liquidées et des droits à pension ont été acquis même s'ils ne sont pas encore liquidés. Beaucoup d'élus ont procédé à des rachats "de cotisations" pour acquérir ces droits. Certains ont même abandonné leur activité professionnelle pour mieux se consacrer aux affaires publiques, comptant sur les droits constitués au titre de ces régimes pour leur assurer néanmoins une pension comparable à une retraite de base dans les régimes obligatoires prévus de ce code de la sécurité sociale.

Telles sont les raisons pour lesquelles il est apparu indispensable à votre commission des Affaires sociales de procéder à un examen très attentif de ces dispositions et de dénoncer l'écart considérable entre les déclarations gouvernementales et les propositions formulées dans le cadre du présent projet.

En première analyse, votre commission relève d'ailleurs qu'en ce qui concerne les retraites des élus locaux, le Gouvernement n'a tenu aucun compte des propositions émises en 1990 par le groupe de travail présidé par M. Marcel Debarge et composé de représentants des diverses catégories de collectivités locales, toutes tendances confondues.

Afin de démontrer ce décalage considérable entre les intentions affichées et le texte qui est soumis au Parlement, ce rapport présentera dans la première partie les caractéristiques de la situation actuelle des régimes de retraite des élus locaux, puis dans une seconde partie, les observations formulées par votre commission des Affaires sociales.

## **I. LA SITUATION ACTUELLE DES REGIMES DE RETRAITE DES ELUS LOCAUX**

A l'exception du régime légal dont relèvent les maires et adjoints qui reçoivent une indemnité de fonction, les régimes de retraite institués en faveur des élus locaux se caractérisent par leur hétérogénéité.

Le problème essentiel qui apparaît après examen, réside dans le caractère très insatisfaisant du régime légal actuel. Or, le dispositif proposé par le présent projet ne répond pas, à l'évidence, au problème réellement posé et tend, en revanche, à remettre en cause les régimes qui comblent à l'heure actuelle les lacunes de la législation.

### **A. LE REGIME LEGAL DES MAIRES ET ADJOINTS**

Depuis le 1er janvier 1973, les maires et adjoints qui reçoivent une indemnité de fonction, sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques, l'IRCANTEC, en application de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972.

L'IRCANTEC est un régime réglementaire institué par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970. Il a pour objet de verser à ses allocataires un avantage qui se cumule avec ceux acquis auprès des régimes de base (régime général notamment). Il fonctionne sur le principe de la répartition et sa gestion financière est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Les élus ne constituent qu'une faible proportion des affiliés à ce régime. L'IRCANTEC compte actuellement 1,8 million de cotisants et 1,1 million de retraités. On peut distinguer principalement quatre catégories d'affiliés :

- les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics, soit 38 % des cotisants ;

- les agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, soit 44 % des cotisants ;

- les praticiens hospitaliers qui représentent 9 % de l'ensemble ;

- 152 000 maires et adjoints, enfin, soit 8 % des cotisants.

L'affiliation de ces derniers à l'IRCANTEC est obligatoire. Les cotisations des communes ainsi que celles des maires et adjoints sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers. Les cotisations des communes comme des élus constituent une dépense obligatoire. Les élus cotisent pendant toute la durée de leur mandat, donc éventuellement au-delà de 65 ans. Le décret d'application de la loi de 1972 a également précisé les conditions de validation de périodes de mandat n'ayant pas donné lieu à cotisations.

La pension de retraite peut être liquidée, sauf exception, à partir de 65 ans. Le montant annuel de cette retraite est calculé en multipliant le total des points acquis par la valeur du point au moment de la retraite. Les ayants droit d'un élu décédé avant 65 ans peuvent bénéficier d'un capital-décès. Celui-ci s'élève à 75 % des indemnités de fonction soumises à cotisation, au cours des douze mois précédant le décès. Fin 1990, on comptait environ 48 000 allocataires parmi les élus.

\*

\* \*

L'une des critiques récurrentes émises à l'égard de ce système est la faiblesse des pensions liquidées, notamment pour les élus des petites communes.

Celle-ci est liée à la modicité des indemnités perçues par ces élus, la faiblesse des taux de cotisations (4,50 % sur la branche A) et la durée moyenne de cotisation, qui, bien que supérieure à celle des autres affiliés, s'établit autour de quinze ans.

Lors de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur a cité le cas de certains maires de communes de moins de 500 habitants qui, après six ans de mandat, perçoivent une retraite de 70 F par mois, ou qui, après dix-huit ans d'exercice de leur fonction, touchent environ 200 F par mois.

Cette situation apparaît tout à fait inacceptable, compte tenu des charges assumées par ces élus et des sacrifices consentis, en particulier au regard de leur carrière professionnelle.

Un autre problème important, soulevé par l'affiliation à l'IRCANTEC est lié à **l'absence de représentation propre des collectivités locales au sein du conseil d'administration**. Seuls les représentants de l'Etat y siègent alors que les maires et adjoints représentent plus de 8 % des cotisants et que les collectivités locales emploient plus d'affiliés à l'IRCANTEC que l'Etat (44 % contre 38 %).

Dans son rapport d'information sur la situation de l'IRCANTEC présenté devant la commission des Affaires sociales en décembre dernier, notre collègue Roger Husson a mis également en évidence **les perspectives financières inquiétantes de ce régime à l'horizon 1995**, compte tenu de l'évolution démographique défavorable du régime et des charges indues laissées à ce régime lors de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans et des mesures de titularisation.

Il convient de rappeler que les cotisations dans ce régime ont été relevées de 50 % en quatre ans, sans concertation ni information préalable de l'Etat et sans ouverture de droits supplémentaires pour les affiliés !

Votre rapporteur reviendra, à l'occasion de l'examen des dispositions de ce texte, sur ces questions importantes.

On constate donc qu'il existe pour certains élus un système de retraite complémentaire mais que celui-ci ne fonctionne pas dans des conditions satisfaisantes.

## B. LES REGIMES INSTITUES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

Au niveau principalement des départements et des régions, de nombreux régimes ont été institués principalement par l'intermédiaire d'associations régies sous la loi de 1901.

De longue date, les associations d'élus, notamment l'Assemblée des présidents des conseils généraux (APCG), se sont souciées de mettre en place des régimes de retraite, pour répondre aux préoccupations légitimes de ceux qui, âgés ou infirmes, se retirent de la vie politique après y avoir consacré, bien souvent, le meilleur de leur temps.

En 1951, au congrès de l'APCG à Bordeaux, le rapporteur d'une proposition allant dans ce sens, M. Rougeron, soulignait que "l'exercice assidu du mandat départemental entraîne des charges, cependant que l'exercice de la présidence rend parfois impossible une activité professionnelle suivie, c'est-à-dire suffisante pour permettre de bénéficier des lois sociales." Néanmoins, cette proposition est, dans un premier temps, écartée notamment pour des considérations d'ordre pratique. Les indemnités perçues alors par les conseillers sont seulement représentatives de frais de séjour et de déplacement, donc modestes. L'assiette de cotisation apparaît encore insuffisante.

Faute de dispositions légales qui empêchent notamment d'assimiler les indemnités de fonction à des salaires, les départements ont mis en place des associations souvent appelées mutuelles ou amicales, destinées à assurer une retraite décente à leurs élus.

Dès 1970, lors du congrès de l'APCG à Paris, on estimait que 70 % des départements en étaient dotés alors que les analyses menées en concertation avec le ministère des Finances et présentées

faisaient ressortir que l'institution d'un régime unique au plan national donnerait des résultats très décevants quant au montant des retraites qui pourraient ainsi être liquidées .

On dispose de très peu d'informations sur ces systèmes mis en place de façon empirique.

Toutefois, une enquête récente lancée par l'APCG auprès des départements et portant sur soixante-dix d'entre eux laisse apparaître que :

- la quasi totalité des départements en sont pourvus : deux réponses négatives seulement ont été recensées.

- une grande majorité de ces régimes se sont constitués dans les années soixante, c'est-à-dire avant même la décentralisation et à une époque où la tutelle de l'Etat s'exerçait encore pleinement. Quatre d'entre eux, seulement, ont été créés après 1981.

- ils bénéficient dans la quasi totalité des cas, de subventions accordées par le conseil général et ont été constitués sous forme d'associations régies par la loi de 1901. Cinq départements seulement ont choisi une forme juridique différente.

- leur mode de fonctionnement repose, tantôt sur la capitalisation, tantôt sur la répartition. Certains systèmes dits à "prestations définies" résultent quant à eux de contrats conclus directement entre les collectivités locales et les gestionnaires, généralement des compagnies d'assurance.

- la participation des collectivités locales à ces régimes apparaît extrêmement variable selon notamment les ressources de ces dernières.

- enfin, ils couvrent en général un nombre limité de bénéficiaires ne dépassant pas quelques dizaines de personnes puisque les effectifs des conseils généraux sont eux-mêmes limités. Toutefois, certains sont plus importants comme celui qui couvre les quatre départements lorrains (plus d'une centaine de pensionnés).

Au total, malgré leur diversité et les conditions de leur apparition, ces régimes, dont la justification sociale n'est pas

contestable, existent et ont pris des engagements auprès de leurs cotisants.

Comme l'a parfaitement exprimé le rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale : "Peut-on envisager de ne tenir aucun compte des droits acquis par de nombreux élus dans le cadre de ces mécanismes ?"

\*

Avant d'achever cette partie, il convient de rappeler que la retraite des élus locaux et notamment celle des élus des petites communes est aussi une préoccupation ancienne du législateur et a fait l'objet de nombreuses propositions parmi lesquelles on rappellera :

*- Le rapport Salvi*

En 1980, à partir des nombreux textes déposés par les sénateurs sur l'exercice des mandats locaux ou relatifs à la décentralisation, une proposition de loi a été adoptée par le Sénat, prévoyant notamment que les conseils généraux ont la faculté de participer au financement d'un régime de prévoyance créé au profit de leurs membres et destiné à leur verser des prestations à l'expiration de leur mandat.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois, Pierre Salvi soulignait l'importance qu'il y avait à laisser à chaque assemblée locale une large autonomie de gestion.

*- Le premier rapport Debarge*

En 1982, le ministère de l'Intérieur a demandé à M. Marcel Debarge un rapport sur le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs.

En matière de retraite des élus locaux, M. Debarge se prononçait pour l'affiliation à une caisse nationale autonome de retraite des élus locaux, départementaux et régionaux, qui pourrait

être gérée par la Caisse des dépôts et consignations, sous contrôle d'un conseil d'administration composé en majorité d'élus locaux et présidé par l'un d'entre eux.

Il reconnaissait néanmoins qu'une des difficultés de cette option réside dans le devenir des systèmes mis en place par les conseils généraux et régionaux et qui versent des retraites très hétérogènes. En tout état de cause, il défendait le maintien des droits acquis par les intéressés, à proportion des années de versement.

*- La proposition de Rohan*

Déposée en 1987 par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, cette proposition de loi visait à créer une indemnité de retraite minimale.

A cet effet, elle instaurait un droit au versement d'une somme minimale mensuelle de 1 500 F (soit 18 000 F par an) pour les maires ayant effectué deux mandats, somme portée à 2 000 F pour les maires ayant effectué trois mandats.

Elle prévoyait le versement de l'indemnité par l'IRCANTEC et que la partie non couverte par les droits acquis par les maires auprès de cet organisme serait assurée par l'Etat.

Les auteurs de la proposition estimaient à cette date que la dépense ainsi mise à la charge de l'Etat n'excéderait pas 10 millions de francs par an.

Les principes de cette proposition ont été introduits par amendement au Sénat dans le cadre du projet relatif à l'administration territoriale.

*- Le second rapport Debarge*

Un groupe de travail présidé par M. Marcel Debarge a été constitué en janvier 1990. Il a remis ses conclusions en avril de cette même année.

L'importance qu'accordent les élus locaux à la question des retraites y est fortement soulignée et la situation actuelle est même jugée "pénalisante" pour ces derniers.

Le groupe de travail a défini quatre orientations pour tenter d'apporter une solution à ce problème :

- la création d'une caisse autonome de retraite des élus locaux ;
- l'obligation pour les élus locaux de s'affilier à ce nouveau régime ;
- la constitution d'un régime de retraite de base ;
- la fixation d'un montant minimal pour les retraites, grâce à une participation financière de l'Etat. Ce minimum, destiné à garantir une retraite décente aux maires des petites communes, pourrait être fixé chaque année par décret.

Le groupe de travail a émis le vœu que les principaux bénéficiaires d'une amélioration du régime actuel soient les maires des petites communes. Actuellement la modicité de leurs indemnités se traduit par des montants de retraites liquidées également très faibles.

Enfin, il a estimé indispensable de prévoir un système de rachat de points pour les anciens maires ayant accompli deux mandats et a souhaité que l'Etat apporte sa contribution.

\*

Il convient maintenant d'examiner les dispositions contenues dans le projet de loi avant d'en apprécier la portée. On constatera qu'il n'a pas été tenu compte des propositions sus-rappelées.

## II. L'EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

En réalité, le texte proposé par le Gouvernement ne comporte que peu de dispositions relatives à la retraite, l'essentiel figurant dans trois articles du titre IV.

Après le rappel des mesures envisagées par le Gouvernement, on présentera les observations formulées par notre commission des Affaires sociales.

### A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

Le titre IV du projet de loi est entièrement consacré à la retraite des élus locaux. Selon les déclarations du ministre de l'Intérieur, il vise à démocratiser les conditions d'exercice des mandats locaux afin de garantir à ceux qui se sont consacrés à des activités électives locales, des ressources décentes après la fin de leur mandat.

Il apporte trois modifications importantes au régime actuel.

1°) Pour les élus qui suspendent leur activité professionnelle pour exercer un mandat, il propose l'affiliation automatique à l'assurance vieillesse du régime général.

Le projet de loi prévoit, en effet, que les maires de villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints aux maires des villes de 30 000 habitants au moins, ainsi que les présidents et les vice-présidents ayant délégation des conseils généraux, pourront cesser leur activité professionnelle (articles premier et 6 du projet).

Ce faisant, le Gouvernement cherche à assurer à chaque élu le bénéfice d'une retraite de base. Celle-ci résultera donc soit de l'affiliation liée à l'activité professionnelle poursuivie par l'élu parallèlement à l'exercice de son mandat, soit de l'affiliation au régime général en cas de cessation d'activité professionnelle.

2°) Il étend à l'ensemble des élus locaux l'affiliation obligatoire à l'IRCANTEC dès lors que ces derniers perçoivent une indemnité de fonction. Aux 152 000 élus déjà affiliés viendront se joindre 6 000 conseillers généraux et régionaux.

Dans le même esprit que précédemment, le Gouvernement vise à garantir à l'ensemble des élus locaux une retraite complémentaire.

Dans l'exposé des motifs du projet, votre rapporteur relève qu'il est écrit que les pensions susceptibles d'être versées par ce régime sont faibles. Pourtant, précisant que le régime ne concerne à ce jour que les maires et les adjoints, il est proposé de l'étendre aux autres élus locaux. Votre rapporteur avoue ne pas saisir la logique de cette argumentation. Plutôt que d'étendre un régime qui ne garantit pas un niveau de prestations décent, n'aurait-on pas été mieux avisé de le réformer afin qu'il donne satisfaction tant aux anciens qu'aux nouveaux assurés ?

Comme à l'heure actuelle, il est prévu que les pensions versées seront cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites et que les cotisations seront calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par les élus. Ces dernières constituent pour les collectivités locales une dépense obligatoire, de même que pour les élus. Enfin, un décret fixera les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints.

3°) Enfin, le présent projet instaure un troisième niveau qui est, celui-ci, facultatif pour tous les élus percevant une indemnité et n'ont pas cessé leur activité. Ces derniers peuvent bénéficier d'une retraite par capitalisation.

Il précise également que :

- les élus doivent être associés à la gestion de ce système ;
- les collectivités locales participent à hauteur de 50 % à la constitution de cette rente ;
- un décret en Conseil d'Etat fixe le plafond des taux de cotisation.

Sur les modalités de ce régime, peu d'indications ont été fournies par le Gouvernement.

A l'Assemblée nationale, le ministre a évoqué la création d' "un système de mutuelle" regroupant les élus locaux.

Par ailleurs, le fait que le texte prévoit une participation obligatoire des élus à la gestion de ce régime semble indiquer que le recours direct par contrat à certaines organisations spécialisées, telles des compagnies d'assurance, serait écarté.

Enfin, le ministère a fait effectuer par l'IRCANTEC des simulations fondées sur un taux de cotisation de 16 % (8 % à la charge des élus, 8 % à la charge des collectivités locales) et un plafond de cotisation équivalent à celui du régime général.

Telles sont les principales informations que notre rapporteur, dans le très bref laps de temps qu'il lui a été imparti, a pu recueillir sur le fonctionnement pratique de ce système par rente.

## B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Ce dispositif appelle de la part de votre commission de très vives critiques. Il s'agit, en effet, de dispositions "en trompe l'oeil".

Contrairement à ce qui avait été annoncé, ce texte ne règle nullement le problème des retraites des maires et adjoints et, plus particulièrement, des élus des petites communes rurales dont le ministre de l'intérieur a rappelé devant l'Assemblée nationale et à plusieurs reprises la modestie des pensions perçues.

Le ministre a, en effet, cité l'exemple de certains maires qui, au bout de dix ans d'exercice de leurs fonctions, touchent 200 francs par mois et celui d'adjoints qui, après dix-huit ans de mandat, perçoivent une retraite qui "leur permet tout juste d'aller au restaurant, et encore à condition qu'ils aillent dans un établissement dépourvu de toute étoile : on leur verse à peine 100 francs par mois", en ajoutant "par conséquent, il faut faire en sorte que les élus puissent désormais acquérir des droits à pension au titre de leur fonction élective".

On constatera ci-dessous que les résultats sont très éloignés de cette intention et des propositions figurant en particulier dans les deux rapports Debarge.

Par ailleurs, ce texte constitue une grave menace pour les régimes institués par les collectivités locales qui, eux, en revanche, garantissent aujourd'hui un niveau de retraite décent.

### **1. Ce texte ne règle pas le problème des retraites des élus municipaux, notamment dans les petites communes**

Les trois niveaux de retraite instaurés par le titre IV du projet appellent les observations suivantes :

## 1° La retraite de base

En ce qui concerne le premier niveau, votre commission accueille favorablement l'affiliation des élus qui cesseront leur activité professionnelle conformément aux possibilités offertes par le présent projet, au régime général.

Cette mesure leur permettra de disposer d'une retraite de base dans des conditions satisfaisantes.

Traditionnellement, le régime général a vocation à accueillir les catégories ne disposant pas d'une couverture sociale suffisante. De plus, l'affiliation au régime général constituera une solution de continuité pour tous les élus exerçant une activité salariée dans le secteur privé et la participation des collectivités locales constituera un avantage notamment pour ceux qui exerçaient auparavant une profession libérale ou agricole.

En retour, les collectivités bénéficieront de l'activité à plein temps d'un certain nombre d'élus.

## 2° La retraite complémentaire

Le maintien des maires et adjoints dans le système de l'IRCANTEC suscite en revanche les plus vives réserves.

Dans son rapport d'information, M. Roger Husson a souligné les nombreux problèmes que connaît ce régime.

En premier lieu, il subit une évolution démographique défavorable. En 1988, le rapport démographique est tombé à 1,8, soit 1,7 million d'actifs pour 900 000 retraités. Alors que le nombre d'actifs

a commencé à stagner à partir de 1984, celui des retraités a continué à progresser à près de 10 % par an !

Deuxièmement, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans prévu par l'ordonnance du 22 mars 1982 a eu double effet. Non seulement le régime s'est trouvé privé prématurément de cotisations mais il a dû verser des allocations sans bénéficier des compensations qu'ont pu recevoir les autres régimes au travers de l'association pour la structure financière, comme l'ARRCO ou l'AGIRC. Or le seul coût de cette mesure pour l'IRCANTEC a été estimé par la CDC en 1990 à 1,4 milliard de francs.

Troisièmement, l'IRCANTEC a subi de plein fouet les mesures de titularisation mises en oeuvre à partir de 1984 et qui ont concerné notamment les établissements publics scientifiques et techniques, comme le CNRS, l'INSERM et l'INRA. Les titularisations ont entraîné non seulement une perte de cotisations puisqu'elles ont touché près de 400 000 personnes, mais des transferts de cotisations pour validation de services au titre des pensions civiles des personnes quittant ce régime. Il faut souligner également que l'IRCANTEC a dû conserver à sa charge les allocations des anciens agents retraités des établissements ayant fait l'objet de mesures de titularisation.

Au total, en l'espace de quelques années, près de trois milliards de recettes ont ainsi échappé à la trésorerie de l'IRCANTEC entre l'abaissement de l'âge de la retraite et les titularisations.

En ce qui concerne les perspectives de l'IRCANTEC, d'ici 2005 les charges du régime devraient augmenter de 45 %. Avec une augmentation des cotisations de 50 % en quatre ans, le régime n'est équilibré que jusqu'en 1995 !

D'autre part, les mouvements de titularisation, dont on peut supposer qu'ils se poursuivront, laissent à la charge du régime les emplois les plus précaires.

En effet, les titularisés sont souvent ceux qui faisaient carrière et avaient les rémunérations les plus élevées alors que ceux

qui restent ont une durée de cotisation plus faible. Il s'agit de plus en plus de vacataires et de saisonniers, relativement peu rémunérés et instables. Le rendement du régime risque donc de devenir de moins en moins favorable. On ne pourra pas compter sur le seul recrutement de contractuels de haut niveau (dans le cadre des directions départementales de l'équipement -DDE- par exemple) pour rééquilibrer cette population.

Par ailleurs, des modifications importantes continuent d'affecter les emplois publics à la suite du changement statutaire de certains établissements, comme les PTT, le GIAT ou l'ANPE. Si l'IRCANTEC n'apparaît pas assez attractive, les départs s'amplifieront et les personnels préféreront cotiser à l'ARRCO ou à l'AGIRC. Le problème s'est posé récemment pour les contractuels des Télécom.

Ce système suscite donc de nombreuses et de très sérieuses inquiétudes.

Or, le présent projet ne prévoit pas d'aménagements à celui-ci puisque, dans le cadre de l'article L. 123-11 du code des communes, il reprend les dispositions de la loi de 1972 qui a affilié les maires et adjoints à l'IRCANTEC.

Certes, le relèvement des indemnités permettra une certaine amélioration des pensions versées à ce titre.

Mais, comme le montre le tableau figurant à l'annexe I, dans les communes de moins de 500 habitants, au lieu de percevoir au bout de quatre mandats 240 F par mois, un maire touchera environ 350 F par mois. On est encore loin d'une "retraite décente" !

De plus, comme l'a parfaitement souligné le rapporteur de la commission des lois, M. Jacques Thyraud, cet accroissement est lié à l'augmentation des indemnités, elle-même financée par les collectivités locales. Pour ces dernières, il s'agit d'une charge considérable alors que les modalités d'une participation de l'Etat pour

les petites communes rurales (art. 35), apparaissent extrêmement vagues.

### 3° La retraite par rente

La mise en place de ce régime n'apporte pas non plus de réponse satisfaisante.

En premier lieu, il s'agit d'un système facultatif. Autrement dit, il y a peu de chance pour qu'il soit mis en place dans les collectivités locales disposant de faibles ressources, c'est-à-dire justement les petites communes rurales dans lesquelles se pose le plus crucialement le problème de la retraite des élus et qui vont subir tout le poids de l'accroissement des charges lié à l'augmentation des indemnités.

Deuxièmement, les systèmes de retraite par capitalisation n'ouvrent pas de droits immédiats. La capitalisation repose sur une logique d'accumulation et d'épargne. Les cotisations acquittées dans ce cadre viennent alimenter un compte ou un fonds investi en actifs financiers et immobiliers. Au moment de la retraite, les contributions versées tout au long de la vie active, augmentées des gains de placement, sont versées sous forme de rente viagère ou de capital.

En conséquence, compte tenu de sa nature même, ce système ne changera pas la situation des élus qui sont déjà à la retraite ou qui le seront à court ou moyen terme. De même, ce système est tout aussi insatisfaisant pour les élus dont le mandat est de courte durée puisqu'il n'y aura pas d'accumulation suffisante d'épargne.

Troisièmement, les pensions qu'il sera possible d'acquérir par ce système, risquent de s'avérer encore très insuffisantes.

Les dirigeants de l'IRCANTEC que votre rapporteur a auditionnés, ont effectué des simulations à la demande du ministère pour la constitution d'une retraite par rente, à partir des nouvelles

indemnités et d'un taux de cotisation global de 16 %. Comme l'indique le tableau figurant à l'annexe II, au bout de quatre mandats, et si on ajoute la pension IRCANTEC, un maire pourra obtenir environ 1 000 F par mois (19 000 F par an). On est loin des 2 500 F par mois souhaités par le Sénat dont le principe a été introduit par amendement au projet de loi relatif à l'administration territoriale !

## **2. Pour les autres élus, ce texte suscite de nombreuses inquiétudes**

En effet, il porte atteinte à leurs droits acquis tout en leur proposant un système légal tout à fait insatisfaisant.

### **1° Le régime de base**

L'affiliation des conseillers généraux et régionaux ayant la possibilité légale de cesser leur activité professionnelle, au régime général, suscite les mêmes remarques que pour les élus municipaux.

Votre commission considère qu'il s'agit d'une mesure positive et souhaite l'adoption des dispositions la prévoyant.

### **2° Le régime complémentaire et le régime par rente**

L'affiliation des conseillers généraux et régionaux à l'IRCANTEC apparaît paradoxale. Celle-ci ne relève pas d'une demande exprimée par les élus concernés et elle leur est imposée unilatéralement.

Cette mesure apparaît d'autant plus surprenante que, comme l'a rappelé le rapport de M. Roger Husson, des inquiétudes sérieuses pèsent sur l'avenir de ce régime.

Par ailleurs, ce texte ne prévoit pas le maintien des droits acquis. Ceci apparaît totalement injustifié pour plusieurs raisons.

Le Gouvernement invoque l'illégalité des régimes institués par les collectivités locales en se fondant sur deux arguments : la gratuité des fonctions électives, ce qui signifie que les retraites versées constitueraient un avantage indu, et le versement par des organismes non habilités de prestations de vieillesse.

En ce qui concerne le premier point, il faut noter, à la suite du rapporteur de la commission des Lois, que le principe de gratuité des fonctions électives appartient à une époque aujourd'hui révolue. Que propose le présent projet sinon de revaloriser les indemnités et de reconnaître un droit de retraite des élus ?

Certains systèmes existent depuis fort longtemps. Par exemple dans les départements issus de l'ancien département de la Seine, c'est-à-dire les Hauts-de-Seine, Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, l'actuelle caisse de retraite des élus fonctionne dans le cadre d'un statut fixé en 1946.

La quasi-totalité des régimes ont d'ailleurs été institués avant la décentralisation, c'est-à-dire à une époque où les préfets présentaient les budgets des départements. Les décrets lois des 21 avril et 24 juin 1939 renforçant la tutelle sur Paris ont même institué un contrôle des dépenses engagées qui soumettait au visa préalable du contrôleur financier de l'Etat la totalité des mandats de paiement, y compris ceux imputables sur les crédits des bureaux des assemblées, c'est-à-dire les subventions au régime de retraite.

Par ailleurs, l'argument relatif au fait que ces systèmes ne s'inscrivent pas dans le cadre des dispositions légales ne peut être admis car il suffit de les viser, dans la présente loi, pour les légaliser. Le Parlement peut souverainement décider de les pérenniser.

En tout état de cause, le non-respect des droits acquis constituerait un précédent extrêmement grave.

Compte tenu de leur ancienneté, beaucoup de ces régimes versent déjà des pensions. Certains élus ont abandonné leurs activités professionnelles pour mieux se consacrer aux affaires publiques, comptant sur les droits constitués au titre de ces régimes pour leur assurer néanmoins une pension comparable à une retraite de base dans les régimes obligatoires prévus par le code de la sécurité sociale.

C'est pourquoi il convient de prévoir des dispositions garantissant le maintien des pensions déjà liquidées sans négliger les droits acquis mais non encore liquidés car ces régimes ont contracté des engagements auprès de leurs cotisants qu'il serait injuste, d'un point de vue social, de remettre en cause.

## CONCLUSION

En conclusion, votre commission des affaires sociales considère le dispositif relatif aux retraites des élus locaux inacceptable en l'état.

Il n'apporte aucune réponse satisfaisante à la situation actuelle des retraites des maires et adjoints des petites communes. La seule amélioration résultera de l'augmentation des indemnités. Or, celle-ci va alourdir considérablement les charges des petites collectivités locales.

En revanche, il tend à imposer un nouveau système à d'autres élus pour lesquels le problème a été résolu à l'initiative des collectivités locales. C'est donc une atteinte au principe de l'autonomie consacré par les lois de décentralisation.

En outre, ce système risque de remettre en cause des droits acquis reposant sur le versement des cotisations, ce qui constitue un précédent particulièrement grave dans le domaine social, notamment dans le domaine des retraites, à la veille du grand débat national annoncé par le Gouvernement sur la réforme des régimes de retraite.

Aussi votre commission vous proposera plusieurs amendements qu'elle considère essentiels : d'une part, un amendement créant une caisse autonome en faveur des élus locaux, d'autre part un amendement relatif au respect des droits acquis dans le cadre des régimes institués par les collectivités locales, ce qui les légalise, et, enfin, afin de respecter les libertés locales, un amendement prévoyant un droit d'option pour les collectivités locales entre le nouveau système légal et les systèmes antérieurs.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE IV**

#### **RETRAITE DES ELUS LOCAUX**

Ce titre qui ne comporte plus que trois articles après son examen par l'Assemblée nationale, est consacré aux régimes de retraite des élus municipaux ainsi que des membres des conseils généraux et régionaux. Ces articles figurent parmi les dispositions les plus attendues du projet de loi. Votre rapporteur a eu l'occasion de souligner, dans le cadre de son exposé général combien elles paraissent décevantes et inappropriées par rapport à la situation actuelle.

## Art. 28

*(Articles L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes)*

### **Retraite des élus municipaux**

Cet article propose de substituer aux dispositions actuelles de la section IV du chapitre III du titre II du Livre premier du code des communes, de nouvelles règles complétant le système de retraite des élus municipaux.

Il convient de rappeler que les articles L. 123-10 à L. 123-13 figurant sous cette section du code des communes résultent de l'adoption de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972. Ils concernent l'affiliation des seuls maires et adjoints au régime de l'IRCANTEC (l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques).

Cette affiliation est soumise aux règles légales suivantes :

- elle est obligatoire pour tous les maires et adjoints qui reçoivent une indemnité de fonction en vertu des dispositions de la section III du chapitre III du titre II du Livre premier du code des communes ;

- les cotisations sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues. Pour les communes, il s'agit d'une dépense obligatoire ;

- les pensions versées sont cumulables sans limitation avec d'autres pensions ou retraites.

Ce dispositif a été précisé par un décret n° 73-97 du 17 janvier 1973.

*Article L. 123-10 du code des communes*

Cet article propose d'affilier les élus municipaux visés à l'article L. 121-45 du code des communes à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

L'article L. 121-45 du code des communes, introduit par le présent projet, prévoit la possibilité pour les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins, de cesser leur activité professionnelle, pour se consacrer à temps plein à l'exercice de leur mandat.

{ Dans un tel cas, le présent projet prévoit que les élus pourront bénéficier néanmoins d'une retraite de base assurée par le régime général.

Le choix du régime général semble justifié par les considérations suivantes :

1°) l'article L. 121-45 du code des communes prévoit également l'affiliation des élus au régime général pour les risques maladie, maternité et invalidité ;

2°) traditionnellement, le régime général a vocation à accueillir les groupes sociaux disposant d'une couverture sociale insuffisante ou peu satisfaisante.

Le titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale est d'ailleurs consacré aux dispositions relatives à diverses catégories de personnes rattachées au régime général parmi lesquelles figurent notamment les étudiants, les ministres des cultes, les sapeurs-pompiers non professionnels ou encore les détenus.

3°) le Gouvernement ne souhaite pas instituer un régime particulier, pour les élus, qui serait contraire à sa politique d'harmonisation et d'unification des régimes sociaux ;

4°) l'affiliation au régime général constituera une solution de continuité pour tous les élus exerçant une activité salariée dans le secteur privé.

Cet article appelle néanmoins plusieurs observations.

En premier lieu, on peut s'interroger sur la légitimité de réserver la faculté d'interrompre légalement leur activité professionnelle aux seuls maires de villes d'au moins 10 000 habitants et aux adjoints de villes d'au moins 30 000 habitants. En effet, la charge de travail dans une petite commune rurale, où le maire est amené à exercer toutes sortes d'activités autres que représentatives, n'apparaît pas moins importante. Il s'agit, le plus souvent, d'une fonction à plein temps.

Dans ses conclusions, le groupe de travail présidé par M. Marcel Debarge, avait proposé d'étendre cette faculté aux maires de villes de moins de 10 000 habitants, cumulant cette fonction avec un mandat de conseiller général ou de conseiller régional. Même s'il existe un risque de professionnalisation du personnel politique, on peut se demander si une telle extension n'était pas souhaitable. S'agissant, toutefois, de dispositions relevant de l'examen de la commission des Lois, votre commission des Affaires sociales s'en est remise à la position adoptée par cette dernière.

Deuxièmement, dans la répartition socio-professionnelle des maires, les salariés n'entrent que pour 15 % alors que les agriculteurs représentent près de 30 %, les chefs d'entreprise, artisans et commerçants 10 % et les fonctionnaires 13 %. (1). Autrement dit, l'argument de la solution de continuité n'apparaît pas complètement fondé, même si on ne dispose pas de statistiques spécifiques sur la répartition socio-professionnelle des maires des villes de plus de 10 000 habitants.

Toutefois, il convient de souligner que le rattachement au régime général permettra aux élus concernés d'acquérir des droits à pension dans des conditions d'égalité. Par ailleurs, une partie de cotisations sera prise en charge par la collectivité locale au titre des cotisations "employeurs". Ce principe a été confirmé par le ministre de l'Intérieur lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Pour beaucoup d'élus cette participation constituera un avantage par

(1) chiffres de 1989 cités dans le rapport de M. Mathus, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, p. 12

rapport à la situation antérieure, notamment les exploitants agricoles et les professions libérales.

Troisièmement, il n'est pas prévu de dispositions de coordination avec le code de la sécurité sociale. Comme cela a été indiqué précédemment, il existe, en effet, un titre consacré dans ce code aux catégories de personnes rattachées partiellement ou en totalité au régime général. Les articles L. 123-10 (nouveau) du code des communes ainsi que l'article 16 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux auraient dû faire l'objet d'articles de transposition

Votre commission a donc adopté un amendement de votre rapporteur qui crée un article additionnel après l'article 33 bis introduisant des dispositions identiques à celles de l'article L. 123-10 du code des communes dans le code de la sécurité sociale afin de réaliser cette coordination.

En ce qui concerne l'article L. 123-10 du code des communes, **elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article L. 123-11 du code des communes*

Cet article prévoit pour les élus municipaux indemnisés et qui n'ont pas cessé leur activité, la possibilité de se constituer une retraite par capitalisation.

Il pose par ailleurs deux principes :

- la participation des élus à la gestion de cette rente ;
- le partage des cotisations pour moitié à la charge de la commune et pour moitié à celle des élus.

Il indique, enfin, qu'un décret en Conseil d'Etat fixera le plafond des taux de cotisations.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

1°) l'exclusion des élus ayant cessé leur activité en vertu de l'article L. 121-45 du bénéfice d'une retraite par rente n'apparaît pas justifiée. En effet, selon la rédaction actuelle de cet article, la retraite proposée ne peut se substituer à une retraite de base puisqu'il s'agit d'un régime facultatif ("peuvent constituer") fondé, de plus, sur le principe de la capitalisation et non sur celui de la répartition. Autrement dit, les droits qu'elles génèrent ne peuvent être liquidés qu'après de longues années. La capitalisation repose, en effet, sur une logique d'accumulation et d'épargne.

Il n'apparaît donc pas légitime d'écarter de ce régime les élus ayant cessé leurs activités pour se consacrer à plein temps aux affaires publiques, au seul motif que la collectivité cotise également en leur faveur au titre de l'article L. 123-10.

2°) la participation obligatoire des élus à la gestion de ce régime de retraite peut se comprendre. Mais, on peut parfaitement concevoir des systèmes gérés par des spécialistes, par exemple des compagnies privées d'assurance, sur le fondement d'un contrat collectif de groupe en faveur des élus locaux et fonctionnant sur le principe de la capitalisation.

Cette condition est d'autant plus surprenante que le Gouvernement ne l'a jamais exigée de l'IRCANTEC qui gère néanmoins la retraite complémentaire des maires et adjoints. Son conseil d'administration est, en effet, constitué pour moitié de représentants de l'Etat et pour moitié de représentants syndicaux.

3°) les modalités de fonctionnement d'un tel régime ne sont pratiquement pas explicitées. Tel qu'il est rédigé, cet article paraît laisser toute latitude aux collectivités locales puisque seul le plafond des cotisations sera fixé par le décret en Conseil d'Etat qui doit intervenir.

Selon le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ces retraites pourront être constituées selon

des formules variées, de nature contractuelle : soit par des contrats individuels de capitalisation auprès d'organismes spécialisés comme la Caisse nationale de prévoyance, soit par des contrats collectifs entre des associations d'élus et des institutions de retraite ou de prévoyance complémentaires analogues à celles prévues par l'article L. 732-1 du code de la sécurité sociale en faveur des salariés.

Selon les indications recueillies par votre rapporteur, la formule qui aurait la préférence du Gouvernement serait la constitution d'une mutuelle regroupant tous les élus locaux. Outre que cette solution paraît contraire au principe de l'autonomie locale, elle laisse planer des incertitudes sur la volonté réelle du Gouvernement de préserver les droits acquis par les élus auprès des régimes existants. Si pour les régimes par capitalisation on peut concevoir le transfert des comptes individuels, pour les régimes fonctionnant par répartition, il sera nécessaire de prévoir des sources de financement au-delà des simples cotisations recueillies initialement par la mutuelle.

Dans le cadre de son exposé général, votre rapporteur a eu l'occasion de souligner les inquiétudes que soulèvent ce dispositif.

Surtout, il est manifeste que le dispositif proposé par le Gouvernement ne répond absolument pas au problème crucial des retraites des maires des petites communes.

En conséquence, votre commission vous propose de **supprimer cet article** au profit d'un autre système exposé à l'article suivant.

*Article L. 123-12 du code des communes*

Cet article reprend les dispositions figurant actuellement sous les articles L. 123-10 à L. 123-13. Il confirme, en tenant compte de l'actualisation du régime indemnitaire, l'affiliation des élus municipaux indemnisés au régime complémentaire de retraite

institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques, l'IRCANTEC.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner combien cette solution était peu satisfaisante tant au niveau de son principe (l'IRCANTEC regroupe des salariés du secteur public, alors que les élus sont hostiles à toute forme d'assimilation avec les fonctionnaires et agents publics) que de ses modalités pratiques. Non seulement les prestations versées par ce régime apparaissent "dérisoires", mais encore, la mutualisation des risques opérés au sein des 1,8 million de cotisants à l'IRCANTEC prive les élus des avantages d'une caisse autonome prenant en compte les spécificités de ce groupe. Le rapport démographique et la durée de cotisations des élus locaux actuellement affiliés sont, par exemple, supérieurs à la moyenne constatée pour l'ensemble des affiliés à l'IRCANTEC.

L'intérêt de cette caisse autonome, proposée d'ailleurs par le rapport Debarge, résiderait, d'une part, dans la participation des élus à la gestion de cette caisse et, d'autre part, à une modification des règles de calcul des droits en fonction des caractéristiques de ce groupe.

En conséquence, votre commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteur instituant une caisse autonome de retraite complémentaire qui regroupera les seuls élus locaux. Sa gestion pourra néanmoins continuer à être assurée par la Caisse des dépôts et consignations dans les mêmes conditions que celles prévues par le code des communes et le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970.

En tout état de cause, son organisation et son fonctionnement devront être fixés par décret.

Afin de préserver les avantages de retraite acquis, il est prévu que l'IRCANTEC assurerait le service des pensions déjà liquidées et de celles pour lesquelles des droits ont été constitués.

Enfin, afin de permettre aux élus qui le souhaitent d'augmenter leur retraite, des classes facultatives de taux plus élevés sont proposées aux élus.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Art. L. 123-13 du code des communes*

Cet article précise le régime des cotisations versées par les élus et par les communes. Il indique notamment que, pour les communes, les cotisations prévues par les dispositions précédentes constituent une dépense obligatoire et que, pour les élus, celles-ci ont un caractère non seulement obligatoire mais personnel.

Outre une modification rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté un amendement très important à cet article. En effet, elle a supprimé, à l'initiative de son rapporteur, et malgré l'hostilité du Gouvernement, un alinéa figurant dans le projet de loi initial précisant que les cotisations des communes dues en application des dispositions des articles L. 123-10 à L. 123-12 sont exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus municipaux à la charge d'une collectivité publique.

Comme l'a parfaitement souligné, M. Didier Mathus, cette disposition était de nature à compromettre la pérennité des caisses de retraite privées qui existent aujourd'hui. Ceci pénaliserait, en premier chef, les élus qui actuellement perçoivent de ces caisses une retraite, d'ailleurs la plupart du temps modeste.

Votre commission partage complètement l'analyse faite par le rapporteur de l'Assemblée nationale et se félicite de la suppression de cette disposition dont les conséquences, si elle avait été adoptée, auraient été aussi dramatiques qu'injustes. Compte tenu du faible nombre de bénéficiaires, ces régimes ne peuvent généralement fonctionner qu'avec la participation des collectivités publiques.

Toutefois, elle estime que la rédaction actuelle de cet article n'offre toujours pas de garantie absolue pour la préservation des droits acquis. Il convient de rappeler que le Gouvernement a, à plusieurs reprises, mis en doute, à tort selon votre commission, la légalité de ces régimes et pourrait profiter de l'adoption de ce texte pour les faire disparaître.

Aussi, votre commission a-t-elle adopté un amendement qui propose de préserver les droits acquis par les élus ayant cotisé à ces régimes existants. Pour des raisons de forme, cet amendement fait l'objet d'un article additionnel inséré après l'article 31 du projet, puisqu'il vise l'ensemble des élus locaux.

Sous réserve de cette observation, votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

*Art. 29 (supprimé)*

**Retraite des maires et adjoints d'arrondissement**

**de Paris, Marseille et Lyon**

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale pour des raisons purement formelles.

Il avait pour objet d'étendre aux maires et adjoints d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille les nouvelles dispositions relatives à la retraite des élus municipaux prévues à l'article 28 du projet en modifiant l'article 25 de la loi n° 82-11-69 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de ces villes.

Or, dans le présent projet, quatre articles distincts modifient ce même article 25 de la loi de 1982. Aussi, l'Assemblée nationale a-t-elle décidé de regrouper au sein d'un même article

inséré après l'article 33 du projet les différentes dispositions visant à l'aménager.

Votre commission approuve cette démarche méthodologique et vous propose de **maintenir la suppression de cet article.**

### *Art. 30*

*(Articles 16 à 19 de la loi du 10 août 1871)*

#### **Retraite des conseillers généraux**

Les articles 16 à 19 insérés par le présent projet à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont le pendant pour les conseillers généraux des dispositions de l'article 28 relatives à la retraite des élus municipaux, à quelques exceptions près, précisées ci-dessous.

#### *Art. 16 de la loi du 10 août 1871*

Comme l'article L. 123-10 du code des communes étudié sous l'article 28, l'article 16 de la loi du 10 août 1871 prévoit l'affiliation des membres du conseil général ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse, à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

Cette disposition appelle de la part de votre commission les mêmes observations.

Votre commission a adopté un amendement à cet article qui tend à préciser que les membres du conseil général susceptible de bénéficier de cette possibilité sont ceux visés à l'article 8 de la loi du 10 août 1871. Ce faisant, elle a adopté la même logique que celle de

l'article L. 123-10 du code des communes en déterminant explicitement les élus visés par cette disposition.

Elle vous propose **d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Art. 17 de la loi du 10 août 1871*

Cet article est également identique dans son esprit à l'article L. 123-11 du code des communes pour les élus municipaux. Il vise à permettre aux conseillers généraux de constituer une retraite par rente sachant que :

- ces élus doivent participer à la gestion,
- sa constitution incombe pour moitié à l'élu et pour moitié au département,
- un décret fixera le plafond des taux de cotisation.

Il appelle les mêmes réserves que celles présentées à l'article 28 du projet.

En conséquence, votre commission vous propose pour les mêmes raisons de **supprimer cet article** au bénéfice des dispositions de l'article 18 de la loi du 10 août 1871 tel qu'il résulte des travaux de votre commission des Affaires sociales.

*Art. 18 de la loi du 10 août 1871*

Cet article étend aux conseils généraux l'affiliation obligatoire à l'IRCANTEC et précise que les pensions versées à ce titre seront cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites. Cette disposition entraînera près de 6 000 cotisants supplémentaires à l'IRCANTEC (conseillers régionaux inclus),.

A l'occasion de l'exposé général, votre rapporteur a souligné les réserves que soulève cette extension dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne répond pas à une revendication prioritaire des intéressés.

En revanche, au niveau individuel et au plan des collectivités publiques elle va générer des cotisations nouvelles. Or, les prestations auxquelles elles donnent droit, sont, selon l'expression du rapport Debarge, "dérisoires".

Votre commission ne nie pas l'intérêt de la constitution de retraites complémentaires pour ces élus dans la mesure où ceux-ci, n'auraient pas été créés. Toutefois, elle considère que le régime proposé est très insatisfaisant.

Une solution depuis longtemps proposée et qui s'inscrirait dans la logique des conclusions du rapport Debarge consisterait, plutôt que de "dissoudre" les élus dans la "masse" des adhérents à l'IRCANTEC, régime conçu pour les agents non titulaires de l'Etat affectés à des tâches souvent temporaires ou précaires, d'instituer un régime complémentaire autonome dont la gestion pourrait continuer à être assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Cette solution a déjà été exposée sous l'article 28 du projet.

Pour les mêmes raisons, votre commission a adopté un amendement tendant à affilier les conseillers généraux et, partant, les conseillers régionaux (en raison de l'article 31 du projet) à ce régime.

**Elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Art. 19 de la loi du 10 août 1871*

De même, cet article relatif aux cotisations des départements et des conseillers généraux reproduit les dispositions de l'article L. 123-13 du code des communes.

Sous réserve des observations formulées sous l'article L. 123-13 du code des communes, **elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Art. 31*

**Retraite des conseillers régionaux**

Cet article a pour objet d'étendre aux membres des conseils régionaux les dispositions nouvelles insérées dans la loi du 10 août 1871 par l'article 30 en faveur des conseillers généraux.

A cet effet, il complète l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions par les références des articles introduits dans la loi du 10 août 1871 par l'article 30.

Par coordination avec l'amendement de suppression de l'article 17 de la loi du 10 août 1871 adopté à l'article 30, votre commission vous propose de **supprimer la référence à cet article** dans l'énumération des articles de la loi du 10 août 1871 applicables aux conseillers régionaux.

*Article additionnel après l'article 31*

**Maintien des droits acquis au titre des régimes de retraite mis en place par les collectivités locales**

Comme cela a déjà été souligné, le projet initial du Gouvernement comportait des dispositions précisant que les cotisations des collectivités locales dues en application du présent projet étaient exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus locaux à la charge d'une collectivité publique.

Il est clair qu'en privant ces régimes des subventions actuellement perçues, ce texte compromettait tous les droits acquis. En effet, beaucoup de ces régimes fonctionnant sur le principe de la répartition et n'ont pas de réserves suffisantes pour faire face à la liquidation des droits déjà acquis ainsi que des pensions déjà liquidées.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, M. Didier Mathus. Toutefois, ce texte ne contient aucune garantie explicite que ces droits seront maintenus en définitive.

Afin d'éviter une remise en cause subreptice par le Gouvernement des droits acquis, votre commission vous propose d'adopter un article additionnel indiquant explicitement que les divers régimes institués par les collectivités locales en faveur de leurs élus, quelle que soient leurs formes (caisses, organismes, constitutions, régimes conventionnels), seront maintenus pour maintenir le service des pensions et retraites déjà liquidées et de celles pour lesquelles des droits ont été acquis avant la publication de la présente loi. Cette solution est apparue, en outre, d'une application beaucoup plus aisée que les dispositifs de transferts des droits.

Elle a, par ailleurs, l'intérêt de mettre un terme au débat sur la légalité de ces régimes.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES

#### *Article additionnel avant l'article 32*

#### **Droit d'option**

Cet article additionnel vise à prévoir un droit d'option pour les collectivités locales ayant institué, avant la publication de la présente loi, un régime de retraite en faveur de leurs élus.

Outre les critiques formulées à l'égard du système de retraite instituée par ce texte, il convient de souligner qu'il est contraire au principe de l'autonomie des collectivités locales. Ce droit d'option paraît d'autant plus indispensable que dans de nombreux cas, le problème des retraites avait été réglé de façon satisfaisante par les collectivités locales.

A l'inverse, le dispositif proposé apparaît égalisateur et centralisateur. Contrairement aux indications fournies par le rapport de M. Didier Mathus, il apparaît que le Gouvernement ne laissera pas les élus décider des modalités de mise en oeuvre du nouveau régime de retraite. Le ministre de l'Intérieur a exprimé clairement son choix en faveur d'une mutuelle regroupant les élus locaux.

Aussi, votre commission vous propose **d'adopter un article additionnel** accordant un droit d'option dans le délai d'un an après la publication de la présente loi par délibération des conseils élus des collectivités territoriales. Il n'apparaît pas admissible à l'heure de la décentralisation que l'Etat impose unilatéralement aux collectivités locales un système qui implique leurs finances.

Art. 32

**Propositions applicables à la collectivité  
territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Votre commission ne s'est saisie que du paragraphe premier de cet article puisque le second est relatif au régime indemnitaire.

Le paragraphe premier tire les conséquences pour la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions des 6 et 30 du présent projet.

Toutefois, si le président du conseil général de cette collectivité use de la possibilité offerte par l'article 6 de cesser son activité (1), il sera affilié, non au régime général, mais au régime propre à Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, en vertu de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977, les habitants de cette île bénéficient d'une caisse autonome de prévoyance sociale pour la couverture des risques maladie et vieillesse quelle que soit leur activité professionnelle.

Votre commission vous propose **d'adopter ce paragraphe sans modification.**

(1) A l'heure actuelle, il n'existe pas de vice-président au sein du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*Art. 33 bis (nouveau)*

**Dispositions applicables aux maires et adjoints  
d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon**

Votre commission ne s'est saisie que du cinquième alinéa de cet article qui étend aux maires et adjoints d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon les articles L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes.

**Elle vous propose d'adopter cet alinéa** sous réserve des amendements qu'elle a retenus pour les articles du code des communes visés ci-dessus.

*Article additionnel après l'article 33 bis*

**Coordination**

Votre commission a adopté dans le titre V portant dispositions diverses un article additionnel de coordination entre les textes du présent texte et les dispositions du code de la sécurité sociale, dont le titre VIII du Livre III est relatif aux dispositions relatives à certaines catégories de personnes rattachées au régime général.

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR VOTRE  
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

---

*Art. 28*

**Amendement :**

Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article L. 123-11 du code des communes.

*Art. 28*

**Amendement :**

Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 123-12 du code des communes :

"Art. L. 123-132 - Il est créé, au profit des élus qui reçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions, un régime complémentaire d'assurance vieillesse. L'organisation et le fonctionnement de ce régime, ainsi que les conditions dans lesquelles les élus peuvent racheter des points de retraite, sont fixés par décret.

En tout état de cause, les droits acquis au titre des dispositions légales en vigueur avant la publication de la présente loi sont maintenus au profit des élus concernés. Les pensions liquidées continueront à être assurées aux bénéficiaires et à leurs ayants droit par le régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques.

Un taux minimum obligatoire de cotisations ainsi que des classes facultatives de taux plus élevés sont fixés par décret.

*Art. 30*

**Amendement :**

Dans le texte proposé par cet article pour l'article 16 de la loi du 10 août 1871, après les mots :

conseil général

insérer les mots ;

visés à l'article 8 de la présente loi.

*Art. 30*

**Amendement :**

Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article 17 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

*Art. 30*

**Amendement :**

Dans le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article 18 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, remplacer les mots :

au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques

par les mots :

au régime complémentaire de retraite visé à l'article L.123-12 du code des communes.

*Art. 31*

**Amendement :**

Dans les références ajoutées par cet article au a) de l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, supprimer la référence : 17.

*Article additionnel après l'art. 31*

**Amendement :**

Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Nonobstant toutes dispositions contraires, les caisses, institutions, organismes ou régimes conventionnels mis en place avant la publication de la présente loi par les communes, les départements ou les régions en vue de servir une pension de retraite aux élus locaux sont maintenus pour assurer le service des pensions et retraites liquidées et celles pour lesquelles des droits ont été acquis à cette date. Le service de ces prestations pourra être assuré par une subvention d'équilibre versée par les collectivités locales concernées.

*Article additionnel avant l'article 32*

**Amendement :**

Avant l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

"Nonobstant les dispositions du titre précédent, les caisses, institutions, organismes ou régimes conventionnels de retraite institués avant la publication de la présente loi peuvent être maintenus en vigueur dans les conditions prévues par leurs statuts ou par contrat, par délibération des conseils élus des collectivités

territoriales concernées. Cette délibération devra intervenir au plus tard dans un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi.

*Article additionnel après l'art. 33 bis*

**Amendement :**

Après l'article 33 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Après l'article L. 381-31 du code de la sécurité sociale, il est inséré une nouvelle section ainsi rédigée :

**Section 10. - Elus locaux**

Sous-section 1 - Assurances maladie, maternité et invalidité.

Art. L. 381-32 - Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints aux maires des villes de 30 000 habitants au moins ainsi que les présidents ou vice-présidents ayant délégation de l'exécutif des conseils généraux ou régionaux qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

Les cotisations des communes, départements ou régions et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions régissant l'indemnisation de leurs fonctions.

**Sous-section 2 - Assurance vieillesse**

Art. L. 381-33 - Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints aux maires des villes de 30 000 habitants au moins, ainsi que les présidents ou vice-présidents ayant délégation de

**l'exécutif des conseils généraux ou régionaux qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.**

**Les cotisations des communes, départements ou régions et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions régissant l'indemnisation de leurs fonctions.**

## ANNEXE I

### Montants de la retraite IRCANTEC en fonction des nouvelles indemnités

#### INDEMNITE MENSUELLE

Plafond SS 11480

COMMUNES	0 à 499	2500	7000	29000	130000
Avant	1476	4307	6414	8148	12379
Après	2130	5045	6741	8442	12174
	44,31 %	17,13 %	5,10 %	3,61 %	- 1,66 %

#### RETRAITE IRCANTEC

NOMBRE DE MANDATS	0 à 499	2500	7000	29000	130000
<b>2</b>					
Avant	1442	4209	6268	7962	13951
Après	2081	4930	6587	8249	13328
	44,31 %	17,13 %	5,10 %	3,61 %	- 4,47 %
<b>3</b>					
Avant	2163	6313	9401	11943	20927
Après	3122	7395	9881	12374	19992
	44,31 %	17,13 %	5,10 %	3,61 %	- 4,47 %
<b>4</b>					
Avant	2885	8417	12535	15924	27902
Après	4163	9860	13174	16499	26656
	44,31 %	17,13 %	5,10 %	3,61 %	- 4,47 %

Source IRCANTEC

## ANNEXE II

### Simulations réalisées sur la retraite par rente

#### INDEMNITE MENSUELLE

Plafond SS 11480

COMMUNES	0 à 499	2500	7000	29000	130000
Avant	1476	4307	6414	8148	12379
Après	2130	5045	6741	8442	12174
	44,31 %	17,13 %	5,10 %	3,61 %	-1,66 %

#### MONTANT DES RETRAITES

NOMBRE DE MANDATS	0 à 499	2500	7000	29000		130000	
<b>2</b>							
Retraite SS				16209		22042	
R. Réversible à 60 %	3824	9056	12101		15154		21854
IRCANTEC	2081	4930	6587	8249	8249	13328	13328
<b>TOTAL</b>	<b>5905</b>	<b>13986</b>	<b>18688</b>	<b>24458</b>	<b>23403</b>	<b>35370</b>	<b>35182</b>
<b>3</b>							
Retraite SS				24313		33062	
R. Réversible à 60 %	7765	18393	24576		30777		44383
IRCANTEC	3122	7395	9881	12374	12374	19992	19992
<b>TOTAL</b>	<b>10887</b>	<b>25788</b>	<b>34457</b>	<b>36687</b>	<b>43151</b>	<b>53054</b>	<b>64375</b>
<b>4</b>							
Retraite SS				32417		44083	
R. Réversible à 60 %	14893	35274	47132		59025		85119
IRCANTEC	4163	9860	13174	16499	16499	26656	26656
<b>TOTAL</b>	<b>19056</b>	<b>45134</b>	<b>60306</b>	<b>48916</b>	<b>75524</b>	<b>70739</b>	<b>111775</b>

Source IRCANTEC