

CHAPITRE IV : L’AFFILIATION DES ELUS LOCAUX AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE

L'article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 affilie tous les élus locaux (percevant une indemnité de fonction ou non) au régime général de la sécurité sociale.

Ceci suppose que l'élu ou son représentant dépose à la CPAM de son lieu de résidence un dossier d'affiliation au régime général.

Par ailleurs, cette réforme assujettit les indemnités de fonction de certains d'entre eux aux cotisations de sécurité sociale, pour l'ensemble des risques (maladie, vieillesse, accident du travail, maladies professionnelles) et ce, depuis le 1^{er} janvier 2013.

Les élus concernés sont ceux qui exercent des mandats dans les **communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale** (donc exclusivement les métropoles, les communautés et les syndicats ne regroupant que des communes).

Ne sont en revanche pas concernés :

- les élus, au titre des mandats ou fonctions exercées dans des établissements publics (ex : syndicats mixtes, offices HLM, services d'incendie et de secours, centres de gestion, CNFPT...);
- les élus de St-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie, de Mayotte.

Le décret n° 2013-362 du 26 avril 2013, relatif aux conditions d'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale, a précisé quelques modalités de mise en œuvre de cet article 18 et une circulaire interministérielle, datée du 14 mai 2013, aide à la compréhension de cette réforme importante (31 questions-réponses).

NB : l'AMF, consciente des difficultés rencontrées par les élus auprès de certaines CPAM, a saisi les ministres des Affaires sociales depuis plusieurs années pour que la CNAM adresse enfin une circulaire d'application de la loi à ses caisses. Elle a obtenu un espace « spécial élu » sur le site de la CNAM mais se bat encore pour que le formulaire d'affiliation des élus soit spécifique.

CONDITIONS D'ASSUJETTISSEMENT DES INDEMNITES DE FONCTION AUX COTISATIONS SOCIALES

> Les élus qui ont une activité professionnelle, sont au chômage ou en retraite

Les indemnités de fonction de ces élus sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale, quand, **en 2020**, le montant total brut est supérieur à **1 714 €** par mois (moitié du plafond de la sécurité sociale) et ce, à partir du premier euro sur chacune des indemnités, en cas de cumul.

Pour les fonctionnaires en position d'activité, exerçant un mandat local, la même règle s'applique, leur(s) indemnité(s) de fonction étant assujettie(s) aux cotisations de sécurité sociale dès lors que leur montant total dépasse **1 714 €** brut par mois **en 2020**⁵.

Les prestations versées à ces fonctionnaires continuent à l'être par le régime spécial et peuvent désormais être cumulées avec des prestations en espèces auxquelles les cotisations acquittées sur les indemnités de fonction ouvrent droit, dans le régime général.

⁵ Réponse ministérielle du 19 octobre 2017, n° 01230, JO Sénat (selon le code de la mutualité, la détermination de l'assiette des cotisations des membres d'une mutuelle relève du seul pouvoir de la mutuelle. A ce titre, la MGEN inclut les indemnités de fonction des élus locaux dans le calcul de l'assiette des cotisations.

En cas de cumul de mandats, le seuil des **1 714 € brut** par mois, **en 2020**, s'apprécie en additionnant toutes les indemnités de fonction brutes des mandats concernés par la réforme (cf. ci-dessus).

*NB : la Direction de la Sécurité sociale a précisé à l'AMF qu'en cas d'augmentation des indemnités de fonction en cours d'année, si le total annuel des indemnités de fonction dépasse le seuil d'assujettissement annuel (**41 136 € brut**), les cotisations sont prélevées mensuellement à compter du mois de cette augmentation. Ces cotisations s'appliqueront, cependant, à l'ensemble des indemnités de l'année concernée. Dès lors, une régularisation devra être opérée en décembre, pour les cotisations dues avant le mois de l'augmentation. Attention, sans régularisation en fin d'année, il y aura application de majorations de retard !*

NB : la Direction de la Réglementation du Recouvrement et du Contrôle de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) confirme, par courrier officiel à l'AMF, que l'élu involontairement privé d'emploi au cours de son mandat, et qui ne bénéficie donc plus d'une couverture sociale à ce titre, a droit à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale et voit l'assujettissement des indemnités de fonction aux cotisations sociales s'appliquer dès le premier euro.

> Les élus qui ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s)

Les élus, non fonctionnaires, ayant suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat continuent à cotiser au régime général de sécurité sociale, quel que soit le montant de leur(s) indemnité(s) de fonction, mais dorénavant sur l'ensemble des indemnités perçues et non plus uniquement sur celle(s) liée(s) au(x) mandat(s) qui leur permettait (aient) la cessation d'activité professionnelle (interprétation validée par la DGCL).

Pour les fonctionnaires en détachement pour mandat électif, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 n'a pas modifié leur régime spécial de fonctionnaires. En effet, ils restent soumis aux règles spéciales qui régissent leur situation :

- pour ce qui concerne **le risque vieillesse**, le fonctionnaire détaché pour mandat électif demeure soumis à son régime spécial de retraite ;
- pour **les autres risques (maladie, maternité, invalidité et décès, accident du travail et allocations familiales)**, l'administration, la collectivité ou l'EPCI d'origine du fonctionnaire détaché demeure redevable des cotisations patronales d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et d'allocations familiales.

Les prestations restent servies par le régime spécial de la fonction publique.

DROITS OUVERTS

• Les élus qui cotisent bénéficient en contrepartie d'un certain nombre de prestations :

- pour **le risque maladie et maternité**, en cas d'arrêt de travail, ces élus perçoivent des indemnités journalières de l'assurance maladie et maternité. A titre de rappel, le versement à l'élu des indemnités journalières est subordonné à l'absence de versement de l'indemnité de fonction. Dans le cas où l'élu exerce une activité salariée relevant du régime général mais qui ne lui permet pas d'ouvrir droit aux prestations en espèces de l'assurance maladie-maternité, le fait de cotiser sur son indemnité d'élu peut ainsi conduire à ce qu'il remplisse les conditions d'ouverture des droits à ces prestations. Concernant les prestations en nature, elles sont assurées par la CPAM du lieu de résidence.

Attention : les élus locaux cotisants qui continuent à exercer une activité professionnelle ne perçoivent pas les prestations en nature au titre de leur affiliation au régime général en tant qu'élu, mais plutôt au titre de l'affiliation liée à leur activité professionnelle.

- pour **le risque vieillesse**, ces élus acquièrent des droits à l'assurance vieillesse du régime général, sous réserve qu'ils ne soient pas déjà pensionnés à ce régime. Dans le cas où ils ont

déjà cotisé au régime général et n'ont pas liquidé leur retraite à ce régime, les droits acquis à raison du mandat se cumulent avec ceux déjà acquis. Pour les élus affiliés à un autre régime, les cotisations versées au titre de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale leur permettent d'acquérir des droits à pension au régime général.

- pour **les accidents du travail, les accidents de trajet et les maladies professionnelles**, en cas d'arrêt de travail médicalement constaté, ces élus ont droit :
 - ♦ en cas d'incapacité temporaire, à des indemnités journalières et des prestations destinées à couvrir les soins, la fourniture d'appareillage ainsi que la prise en charge de la réadaptation fonctionnelle et professionnelle, dans les mêmes conditions que celles applicables aux travailleurs salariés ;
 - ♦ en cas d'incapacité permanente, à des indemnités en capital ou à une rente.

Les prestations servies sont calculées sur la base des indemnités de fonction.

- pour la **pension d'invalidité**, le mandat local est assimilé à une activité salariée dès lors que les indemnités sont soumises à cotisations.
- pour l'ouverture des droits à **l'assurance décès**, le mandat local étant assimilé à une activité salariée, ces élus en bénéficieront.

- **Les élus qui ne cotisent pas :**

- pour **le risque maladie et maternité**, ils bénéficient de la prise en charge des prestations en nature. Par ailleurs, s'agissant des prestations en espèces, lorsque ces élus ne bénéficient d'aucun régime d'indemnités journalières ou ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une indemnisation auprès du régime de sécurité sociale dont relève leur activité, ils continuent à bénéficier du dispositif de maintien de l'indemnité de fonction dans le cas où ils ne peuvent exercer effectivement leur fonction en cas de maladie, maternité, paternité ou accident (art. D. 2123-23-1 du CGCT).
- au titre de **l'assurance vieillesse**, ces élus n'acquièrent pas de droits à la vieillesse de base sur leur(s) indemnité(s) de fonction, en raison de l'absence de cotisations.
- pour **les accidents du travail, les accidents de trajet et les maladies professionnelles**, c'est le régime général de la sécurité sociale qui prend désormais en charge les prestations en nature et non plus les collectivités ou les EPCI. En revanche, ces élus ne perçoivent pas d'indemnités journalières, en raison de l'absence de cotisations.

Attention : *les élus locaux non cotisants qui continuent à exercer une activité professionnelle ne perçoivent pas les prestations en nature au titre de leur affiliation au régime général en tant qu'élu, mais plutôt au titre de l'affiliation liée à leur activité professionnelle.*

- pour le « **minimum vieillesse** », ces élus, à compter de 65 ans, peuvent bénéficier de cette prestation dans les conditions de droit commun.
- pour les **prestations de la branche famille**, ces élus peuvent bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, des allocations familiales et des aides au logement.
- pour l'ouverture des droits à **l'assurance décès**, le mandat local étant assimilé à une activité salariée, ces élus en bénéficieront.

MODALITES PRATIQUES

♦ Formalités d'affiliation et de déclaration

L'affiliation au régime général des élus locaux, indépendamment de l'assujettissement de leurs indemnités de fonction aux cotisations sociales, entraîne pour la collectivité ou l'EPCI une obligation d'affiliation auprès de la CPAM du lieu de résidence de l'élu.

Attention : le défaut d'affiliation au régime général et/ou d'assujettissement des indemnités de fonction expose la collectivité ou l'EPCI à un redressement en cas de contrôle URSSAF.

Les cotisations sociales doivent être également déclarées aux URSSAF ou aux caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et aux organismes de retraite complémentaire.

NB : chaque collectivité paie les cotisations au prorata des indemnités versées, excepté pour la vieillesse, plafonnée, à l'instar de l'Ircantec (cf. question n°10 de la circulaire du 14 mai 2013).

Depuis le 13 février 2019, le site www.ameli.fr a créé une rubrique spécifique aux élus locaux (www.ameli.fr/nievre/assure/droits-demarches/situations-particulieres/elu-local).

Celle-ci comprend notamment des informations utiles à l'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale et propose, à ce titre, un formulaire d'affiliation.

NB Ce dernier intitulé « formulaire de demande de mutation 750 CNAM » ne répond absolument pas à la demande de l'AMF, formulée depuis maintenant quatre ans.

En effet, il n'est pas spécifique aux élus, implique un changement de régime de sécurité sociale et est donc susceptible d'entraîner des radiations qui peuvent être désastreuses pour les élus.

L'AMF se bat encore pour obtenir un formulaire qui soit adapté à leur situation.

♦ Montants des cotisations des élus et des communes et EPCI

Cotisations et contributions	Elu « Salarié »	Commune ou EPCI « Employeur »
Cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès	0 %	13 %
Cotisation vieillesse plafonnée	6,90%	8,55%
Cotisation vieillesse déplafonnée	0,40%	1,90%
Cotisation d'allocations familiales (lorsque les indemnités < 3,5 fois le SMIC)	0%	3,45%
Cotisation d'allocations familiales (lorsque les indemnités > 3,5 fois le SMIC)	0%	5,25 %
Cotisation d'accident du travail	0%	Taux des agents non titulaires (cf. question n°11 de la circulaire du 14 mai 2013)
CSG ⁶ (sans abattement pour frais professionnels) et CRDS	9,7% (9,2%+0,5%)	0%
Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)	0%	0,30%
Versement mobilité	0%	Taux variable, seulement dans les collectivités de plus de 11 agents
FNAL	0%	▫ Jusqu'à 49 agents : 0,10% jusqu'au plafond de la sécurité sociale ▫ 50 agents et plus : 0.50% sur la totalité de l'indemnité

⁶ Le président de l'AMF avait saisi la ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sur les conséquences concrètes de l'augmentation prévue de la CSG pour les élus locaux, en particulier pour ceux qui ne cotisent pas au régime général (www.amf.asso.fr, référence : BW24826). L'article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 a augmenté le taux de CSG applicable aux indemnités de fonction (notamment) de 7,5 % à 9,2 %, sans prévoir une compensation spécifique pour les élus, à la différence de ce qui a été prévu pour les agents publics.

Régime social des contributions des collectivités territoriales à FONPEL ou CAREL

L'AMF a demandé, depuis 2015, aux ministres de la santé des précisions sur les cotisations applicables à la part patronale versée par les communes ou les EPCI pour les régimes de retraite supplémentaire (FONPEL ou CAREL).

En réponse, par instruction du 1^{er} mars 2019, la Direction de la sécurité sociale (DSS) a donné le cadre du régime social des contributions des collectivités au financement des régimes de retraite supplémentaire FONPEL et CAREL.

Ces précisions étaient insuffisantes et l'AMF a saisi Mme BUZYN et M. LECORNU, le 20 décembre 2019, pour que des instructions claires soient enfin diffusées, en particulier pour les éditeurs de logiciel.

M. VERAN, ministre des Solidarités et de la santé et M. LECORNU, ministre chargé des Collectivités territoriales, ont répondu le 20 février 2020 en communiquant la lettre que l'ACOSS a adressée au réseau des URSSAF le 25 avril 2019.

Il y est indiqué que « la participation des collectivités territoriales au financement des régimes de retraite supplémentaires FONPEL et CAREL est ainsi :

- **exclue de l'assiette des cotisations sociales , dans les limites prévues à l'article D242-1 du code de la sécurité sociale ;**
- **soumise à la CSG et à la CRDS aux taux respectifs de 9,2% et 0,50% ; en application de l'article 136-1-111 d) du code de la sécurité sociale ;**
- **soumise au forfait social au taux de 20% en application du 1^{er} alinéa des articles L137-15 et L 137- 16 du code de la sécurité sociale. ».**

NB En résumé, lorsque la contribution de la collectivité est inférieure à 5% du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) soit, en 2020, 2056,80 € par an, celle-ci est assujettie au forfait social (20%)⁷ à la charge de la collectivité, à la CSG (9,2%) et à la CRDS (0,5%) à la charge de l'élu ; Au-delà de cette somme, la contribution est soumise à cotisations sociales dans les conditions de droit commun.

Pour plus de précisions, s'adresser aux URSSAF et, si difficulté, à l'ACOSS.

ELU PLACE EN CONGE DE MALADIE

Attention, un salarié, par ailleurs élu local, placé en congé de maladie, peut éventuellement exercer son mandat électif dès lors que cet exercice a été préalablement autorisé par le médecin.

En effet, dans certains cas, et grâce à l'aide des moyens de communication actuels, il est envisageable d'exercer à domicile des tâches liées au mandat, pendant la durée de l'arrêt maladie, mais il convient de le signaler au médecin pour que ceci soit mentionné explicitement, par écrit.

En effet, sans autorisation écrite du médecin traitant, des élus ont dû rembourser à la sécurité sociale toutes les indemnités journalières perçues pendant l'arrêt de travail !

Cette obligation de remboursement, en cas de poursuite de l'exercice du mandat local sans autorisation du médecin traitant, avait été confirmée par la Cour de cassation⁸.

Ces règles fixées par la jurisprudence ont donc été récemment consacrées par la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 (article 103 modifiant l'article L.323-6 du code de la sécurité sociale) et le bénéfice des indemnités journalières est ainsi subordonné au respect des dispositions suivantes :

*« Le salarié placé en congé de maladie doit observer les prescriptions du praticien, se soumettre au contrôle organisé par le service du contrôle médical, respecter les heures de sortie autorisées par le praticien et s'abstenir de toute activité non autorisée. **Les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat, sous réserve de l'accord formel de leur praticien** ».* Accord formel donc écrit !

⁷ Le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur. Elle est prélevée sur les rémunérations ou gains exonérés de cotisations de Sécurité sociale mais assujettis à la contribution sociale généralisée (CSG) (Source : site internet de l'URSSAF).

⁸ Cass. Civ., 15 juin 2017, n° 16-17567

« Conséquences pour un élu local d'un arrêt maladie pour l'exercice de son mandat »

1. Situation des élus locaux exerçant une activité professionnelle

A. Si l'élu exerce effectivement ses fonctions électives

Un salarié, par ailleurs élu local, placé en congé de maladie, peut régulièrement exercer son mandat électif et percevoir ses indemnités de fonction au titre de son mandat d'élu si et seulement si cet exercice a été préalablement autorisé par le médecin, par écrit, sur l'arrêt de travail.

Le bénéfice des indemnités journalières perçues au titre de son activité professionnelle est subordonné au respect des dispositions de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale : observation des prescriptions du praticien, contrôles organisés par le service du contrôle médical, respect des heures de sorties autorisées par le praticien et abstention de toute activité non autorisée.

Si l'exercice du mandat n'a pas été autorisé, il peut se voir réclamer le remboursement des indemnités journalières par la CPAM, voire une sanction financière.

B. Si l'élu n'exerce pas ses fonctions électives

L'élu peut percevoir des indemnités journalières s'il remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle :

- s'il remplit aussi les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat, il peut cumuler les indemnités journalières à la faveur de ces deux régimes ;
- si les indemnités journalières qu'il perçoit au titre de son activité professionnelle sont inférieures à son indemnité de fonction, la collectivité lui verse un complément d'indemnité égal à cette différence (articles L. 2123-25-1 et D. 2123-23-1 du CGCT).

Si l'élu ne remplit pas les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle, cotiser sur son indemnité d'élu peut lui permettre de s'ouvrir des droits aux indemnités journalières au titre de son mandat. Si tel n'est pas le cas, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité par la collectivité pendant l'arrêt de travail (articles L. 2123-25-1 et D. 2123-23-1 du CGCT).

2. Situation des élus locaux ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat

Si l'élu remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat : il peut percevoir des indemnités journalières à condition que les indemnités de fonction ne lui soient pas versées.

S'il ne remplit pas ces conditions, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité par la collectivité pendant l'arrêt de travail (articles L. 2123-25-1 et D. 2123-23-1 du CGCT). »

Source : Fiche rédigée par la Direction de la Sécurité sociale (DSS)⁹, transmise à l'AMF le 26 mars 2019

⁹ Réponse ministérielle n° 10444 du 20 juin 2019, JO Sénat