

N° 642

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

TOME 3

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime social »,*

MM. Daniel CHASSEING et Marc DAUNIS,

Sénateurs

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Mathieu Darnaud, *premier vice-président* ; M. Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Fêret, Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Éric Kerrouche, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5            |
| <b>LE DROIT EN VIGUEUR : UNE COMPLEXE COHABITATION</b> .....   | 7            |
| <b>I. UNE LOGIQUE D'ALIGNEMENT DES ÉLUS LOCAUX SUR LE RÉGIME GÉNÉRAL</b> .....   | 7            |
| <b>A. LES COTISATIONS SOCIALES APPLIQUÉES AUX INDEMNITÉS DE FONCTION DES ÉLUS LOCAUX</b> .....   | 7            |
| 1. <i>Le cas des élus qui ont une activité professionnelle, sont au chômage ou à la retraite</i> .....   | 7            |
| 2. <i>Le cas des élus qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat</i> ....   | 8            |
| 3. <i>Les conditions et modalités d'assujettissement</i> .....   | 8            |
| <b>B. LES DROITS OUVERTS AU ÉLUS LOCAUX PAR L'AFFILIATION AU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE</b> .....  | 10           |
| 1. <i>Le cas des élus qui cotisent au régime général au titre de leur mandat électif</i> .....   | 10           |
| 2. <i>Le cas des élus qui ne cotisent pas au régime général au titre de leur mandat électif</i> .....  | 12           |
| <b>II. L'EXISTENCE DE DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX ÉLUS LOCAUX</b> .....   | 15           |
| <b>A. LES RÉGIMES DE RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX</b> .....  | 15           |
| 1. <i>Le régime de retraite complémentaire obligatoire</i> .....   | 15           |
| 2. <i>Les régimes de retraite supplémentaire facultative</i> .....   | 17           |
| 3. <i>Des règles propres au régime de retraite des élus locaux : les règles de cumul emploi-retraite</i> .....   | 19           |
| 4. <i>La reprise d'un mandat après le calcul de la retraite</i> .....  | 19           |
| <b>B. UN RÉCAPITULATIF DES COTISATIONS SOCIALES ET CONTRIBUTIONS APPLICABLES SELON LES DIVERSES CATÉGORIES D'ÉLU LOCAL</b> .....   | 20           |
| 1. <i>L'élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit des indemnités de fonctions inférieures ou égales à la moitié du plafond de la sécurité sociale</i> .....  | 21           |
| 2. <i>L'élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit des indemnités de fonctions supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale ou l'élu local a cessé toute activité professionnelle pour se consacrer à son mandat</i> ..... | 21           |
| 3. <i>Le fonctionnaire en position de détachement pour se consacrer à son mandat</i> .....   | 22           |
| <b>C. LA PROTECTION DE L'ÉLU SALARIÉ AU COURS DE L'EXERCICE DU MANDAT</b> .....  | 24           |
| 1. <i>Les autorisations d'absence</i> .....  | 24           |
| 2. <i>Le crédit d'heures</i> .....   | 24           |
| 3. <i>Les dispositifs permettant de concilier les exercices d'un mandat local et d'une activité professionnelle</i> .....  | 27           |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRINCIPALES CRITIQUES FORMULÉES ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION .....</b>   | <b>33</b> |
| <b>I. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ DU RÉGIME SOCIAL :</b>   |           |
| <b>UNE COUVERTURE SOCIALE À CLARIFIER ET À SIMPLIFIER .....</b>  | <b>35</b> |
| A. UN RÉGIME SOCIAL TROP MÉCONNU PAR SES UTILISATEURS .....  | 35        |
| B. UN RÉGIME SOCIAL TROP FLOU DANS SON APPLICATION .....   | 36        |
| <b>II. LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'INSUFFISANCE DU RÉGIME SOCIAL :</b>   |           |
| <b>UNE COUVERTURE SOCIALE À RENFORCER .....</b>  | <b>39</b> |
| A. UN RÉGIME INSUFFISANT DANS SES PRESTATIONS .....  | 39        |
| B. UN RÉGIME INSUFFISAMMENT PROTECTEUR.....  | 41        |
| 1. <i>Le cas de la retraite supplémentaire des élus de centres de gestion et de services</i><br><i>départementaux d'incendie et de secours .....</i> | 41        |
| 2. <i>Le cas du statut de salarié protégé .....</i>  | 42        |
| <b>III. LES DIFFICULTÉS LIÉES À UNE HARMONISATION PARCELLAIRE</b>  |           |
| <b>AVEC L'EXERCICE D'UNE VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE :</b>  |           |
| <b>UNE COUVERTURE SOCIALE À TRANSFORMER.....</b>   | <b>43</b> |
| A. L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF EN PARALLÈLE DE CELUI D'UNE VIE<br>PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE .....  | 44        |
| B. MIEUX ACCOMPAGNER LA SORTIE DU MANDAT .....   | 45        |
| <b>LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS.....</b>   | <b>47</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE</b>  |           |
| « LE RÉGIME SOCIAL DES ÉLUS LOCAUX » (4 AVRIL 2018) .....  | 51        |

---

## INTRODUCTION

Vos rapporteurs se sont vu confier la mission de se pencher en profondeur sur les enjeux du régime social des élus locaux. Il s'agit d'un domaine à l'importance cruciale. En effet, selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>, 36,6% des élus régionaux et territoriaux, départementaux, communautaires et municipaux sont âgés de 60 ans ou plus (contre 32,4% de l'ensemble de la population française). Les maires sont les plus représentés dans cette tranche d'âge : près de 60% d'entre eux ont 60 ans ou plus et 42,5% des maires élus en 2014 sont retraités. La question des retraites est donc essentielle dans l'étude des conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette problématique voit en outre son importance s'accroître à l'aune des nouvelles caractéristiques de l'exercice des mandats locaux. Les représentants d'un des deux régimes de retraite supplémentaire, la Caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL), auditionnés par vos rapporteurs, ont ainsi indiqué avoir perdu près de 68% de leurs cotisants lors des dernières élections municipales de 2014, tendance confirmée aux élections départementales (64%), puis aux élections régionales (63%) qui ont suivi. La nouvelle donne - abordée plus en détail dans le tome I du présent rapport - tendant vers une limitation de la durée effective du parcours électif, rend donc d'autant plus nécessaire l'existence d'un régime social fort et protecteur.

L'importance de cette thématique est également prégnante au regard de la consultation menée par votre délégation. **Les répondants ont effectivement identifié la protection sociale comme l'un des cinq champs prioritaires devant être traités pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.**

De plus, 51,04% des élus consultés estimaient que la protection sociale et le régime de retraite étaient non satisfaisants et constituaient une raison importante ou très importante de la crise des vocations constatée. *A contrario*, 14,82% des élus ayant répondu jugeaient que cette question n'était pas une cause majeure du désamour pour les mandats électifs locaux. La question du régime social est particulièrement primordiale à l'issue du mandat, avec notamment la question de la retraite et de la réintégration dans le monde du travail, à l'orée du mandat mais également tout au long de celui-ci.

Le régime social représente la certitude pour l' élu local qu'il pourra assurer l'intégralité des tâches afférentes à son mandat sans renoncer à des droits sociaux dont il aurait pu bénéficier. Le représentant de la Direction de

---

<sup>1</sup> *Les collectivités locales en chiffres 2017, ouvrage réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales.*

la sécurité sociale (DSS) auditionné par vos rapporteurs a d'ailleurs rappelé que les élus disposaient auparavant de droits moindres que les personnes assujetties au régime général.

Jusqu'au 31 mars 1992, les élus locaux n'étaient en effet pas affiliés au titre de leur mandat et seule l'activité professionnelle, pouvant être accomplie parallèlement, donnait lieu à assujettissement.

La loi du 3 février 1992<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1992, a rendu possible l'affiliation à l'assurance vieillesse de la plupart des élus locaux ayant cessé leur activité professionnelle (salarisée ou non salarisée) pour se consacrer à leur mandat et ne relevant pas d'un régime obligatoire de sécurité sociale à un autre titre. Étaient ainsi concernés :

- les maires ;
- les maires adjoints de communes d'au moins 20 000 habitants ;
- les maires et maires adjoints d'arrondissement de Paris, Marseille, Lyon ;
- les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille, Lyon ;
- les présidents et vice-présidents de conseils généraux ;
- les présidents et vice-présidents de conseils régionaux ;
- le président du conseil exécutif de Corse, président de l'assemblée de Corse et vice-présidents ;
- les présidents et vice-présidents des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) prenant la forme de syndicats d'agglomération ;
- les présidents et vice-présidents de syndicats mixtes de coopération intercommunale composés de communs (d'au moins 20 000 habitants, pour les vice-présidents) et d'EPCI.

Ces dispositions ont toutefois pris fin le 31 décembre 2012.

L'alignement des élus locaux sur le régime général de la sécurité sociale s'est poursuivi, comme vos rapporteurs le détaillent ci-après. Néanmoins les particularismes inhérents à l'exercice d'un mandat local interrogent sur la pertinence de la mise en place d'un régime social autonome et spécifique.

Vos rapporteurs ont constaté, au cours de leurs échanges avec les principaux intéressés (associations représentatives d'élus locaux, caisses de sécurité sociale, régimes de retraite spécifiques aux élus locaux,...), l'extrême complexité, la persistante incomplétude et l'inadéquation avec l'exercice d'une vie professionnelle et personnelle du régime social actuel des élus locaux, qu'il devient indispensable de renforcer.

---

<sup>1</sup> Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

---

## LE DROIT EN VIGUEUR : UNE COMPLEXE COHABITATION

### I. UNE LOGIQUE D'ALIGNEMENT DES ÉLUS LOCAUX SUR LE RÉGIME GÉNÉRAL

Les évolutions législatives récentes ont donc œuvré pour une convergence des élus locaux vers le régime général. Les représentants de la DSS, rencontrés par vos rapporteurs, ont indiqué que ces nouvelles dispositions avaient permis d'améliorer celles qui étaient précédemment appliquées aux élus locaux.

Cette logique de convergence s'est traduite notamment par l'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013<sup>1</sup>. Les élus concernés par cette réforme sont ceux des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72 de la Constitution, dans lesquelles s'applique le régime général de sécurité sociale, ainsi que les délégués de ces collectivités territoriales membres d'un EPCI.

Les informations concernant le régime social des élus locaux sont répertoriées dans la brochure de l'Association des maires de France<sup>2</sup> (AMF) et ont fait l'objet, suite à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, d'une circulaire gouvernementale<sup>3</sup>, couvrant par un système de trente questions réponses un grand nombre des points d'attention.

#### A. LES COTISATIONS SOCIALES APPLIQUÉES AUX INDEMNITÉS DE FONCTION DES ÉLUS LOCAUX

Il convient de distinguer le cas des élus qui ont une activité professionnelle, sont au chômage ou à la retraite de celui des élus ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement à leurs mandats électifs.

##### 1. Le cas des élus qui ont une activité professionnelle, sont au chômage ou à la retraite

Le premier alinéa de l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale précise que les indemnités de fonction de ces élus « sont assujetties aux

---

<sup>1</sup> Article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

<sup>2</sup> Brochure « Statut de l'élu(e) local(e) » réalisée par l'AMF et régulièrement actualisée (dernière version de janvier 2018).

<sup>3</sup> Circulaire interministérielle n° DSS5BDGCL2013193 du 14 mai 2013 relative à l'affiliation au régime général de sécurité sociale des titulaires de mandats locaux ainsi qu'à l'assujettissement des indemnités de fonction qui leur sont versées.

*cotisations de sécurité sociale lorsque leur montant total est supérieur à une fraction, fixée par décret, de la valeur du plafond défini à l'article L. 241-3 » soit, en 2018, un montant de 1 655,50 euros par mois, correspondant à la moitié du plafond. La même règle s'applique aux fonctionnaires en activité mais les prestations qui leur sont versées le sont par leur régime spécial et peuvent être cumulées avec des prestations en espèces ouvertes dans le cadre du régime général.*

En cas de cumul de mandats, le seuil de 1 655,50 euros bruts par mois est pris en compte pour l'ensemble des indemnités de fonction brutes des mandats entrant dans le champ de l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

## **2. Le cas des élus qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat**

Le second alinéa de l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale prévoit, pour les élus *« qui ont cessé toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et ne relèvent plus, à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale, les indemnités de fonction dont le montant est inférieur à cette fraction [1 655,50 euros bruts par mois] sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale »*. Ces élus cotisent donc au régime général de sécurité sociale sur l'ensemble des indemnités perçues, et ce quel que soit leur montant. Les fonctionnaires en détachement pour mandat électif n'étaient pas concernés par les dispositions introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Ils demeurent donc soumis aux règles spéciales régissant leur situation. Sont également exclus les élus locaux devenus parlementaires, qui se trouvent affiliés au régime correspondant.

**Cotisent donc au régime général les élus ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, ainsi que les élus qui exercent une activité professionnelle, au chômage ou à la retraite dont les indemnités de fonction excèdent le plafond précité.** Les élus exerçant une activité professionnelle, au chômage ou à la retraite dont les indemnités sont inférieures à ce montant ne cotisent donc pas au régime général au titre de leur mandat électif.

## **3. Les conditions et modalités d'assujettissement**

**L'élu doit se faire immatriculer auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de son lieu de résidence, même s'il exerce une activité professionnelle pour laquelle il est déjà affilié au régime général.**

**Les obligations de l'employeur incombent aux collectivités territoriales et aux EPCI : affiliation des bénéficiaires et paiement des cotisations. L'affiliation au régime général des élus locaux implique donc,**



---

pour la collectivité ou l'EPCI, une obligation d'affiliation auprès de cette même CPAM. Au début de chaque nouveau mandat, l'élu ou son représentant doit adresser sans délai à la CPAM de son lieu de résidence les éléments nécessaires à son affiliation et ceux spécifiques à sa situation d'élu, à savoir :

- un justificatif d'identité, de domicile, un relevé d'identité bancaire et son numéro de sécurité sociale s'il n'est pas déjà affilié au régime général ;
- tout document permettant d'apporter la preuve de son élection (copie des procès-verbaux de l'élection, délibération de l'organe délibérant) ;
- le montant total des indemnités de fonction qui doivent être versées au titre des différents mandats exercés, à la date à laquelle l'élu contacte la CPAM en produisant la ou les délibérations indemnitaires ;
- les indications utiles sur sa situation au regard de ses éventuelles autres activités et du régime de protection sociale au titre de ces activités.

Il n'est cependant pas nécessaire de produire ces éléments dans le cas où l'élu est réélu à son mandat. La CPAM apprécie les conditions d'ouverture de droits au regard du montant total des sommes perçues par l'élu, comme exposé précédemment. En cas de non-transmission à la CPAM des informations mentionnées ci-dessus, l'élu ne pourra être affilié. Cela est notamment essentiel pour les élus ne réunissant pas les conditions d'ouverture des droits, en fonction desquels les cotisations sur les indemnités de fonction d'élu pourraient conduire à permettre l'ouverture desdits droits, et pour les élus salariés dont le volume des droits doit être reconsidéré pour le versement des prestations maladie.

Cette affiliation est indépendante de la question de l'assujettissement des indemnités de fonction aux cotisations sociales. Les cotisations sociales doivent, elles, être déclarées aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ou aux Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et aux organismes de retraite complémentaire. Le défaut d'affiliation au régime général et/ou d'assujettissement des indemnités de fonction expose logiquement la collectivité ou l'EPCI en cas de contrôle URSSAF.

Les cotisations sont payées par chaque collectivité et EPCI au prorata des indemnités versées. Ce n'est toutefois pas le cas pour la cotisation due au titre de l'assurance vieillesse de base, plafonnée, pour laquelle il n'est pas possible de proratiser le montant du plafond de la sécurité sociale en cas d'affiliation simultanée au régime général et à un autre régime de sécurité sociale. L'indemnité de fonction perçue au titre du mandat électif local sera ainsi soumise à la cotisation vieillesse de base séparément, dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

La règle dite de la pluralité des employeurs, prévue à l'article L. 242-3 du code de la sécurité sociale, est toutefois applicable en cas

d'exercice de plusieurs mandats, et la part des cotisations incombant à chaque collectivité et EPCI est alors bien déterminée au prorata des indemnités de fonction effectivement versées.

En cas de mandats ou d'activités multiples, l'élu, les collectivités, les EPCI ou les employeurs concernés doivent veiller à se communiquer mutuellement le montant des sommes versées par chacun d'entre eux. Ces éléments constituent la base du calcul du prorata par rapport au plafond. En l'absence de communication, l'élu percevant au titre de chaque mandat une indemnité de fonction inférieure au seuil d'assujettissement pourrait ne pas être couvert et donc ne pas bénéficier des droits contributifs. Les collectivités ou l'EPCI s'exposeraient, là encore, à un redressement de la part de l'URSSAF.

Les indemnités de fonction des élus sont naturellement soumises à la Contribution sociale généralisée (CSG) et à la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Malgré une saisie de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, sur les conséquences de l'augmentation prévue de la CSG pour les élus locaux par le président de l'AMF, il n'est pas prévu, pour l'heure, de compensation spécifique pour ces élus. La question de la fiscalisation des indemnités est approfondie dans le tome II du présent rapport.

## ***B. LES DROITS OUVERTS AU ÉLUS LOCAUX PAR L’AFFILIATION AU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE***

### **1. Le cas des élus qui cotisent au régime général au titre de leur mandat électif**

#### *a) La branche maladie, maternité, invalidité et décès*

##### (1) Le risque maladie et maternité

**Concernant le risque maladie et maternité, les élus locaux cotisants remplissent les conditions d'ouverture de droit aux prestations en espèces et en nature du régime général.**

Ces élus, qui continuent à exercer une activité professionnelle et dont les indemnités de fonction excèdent 1 655,50 euros bruts par mois, ne perçoivent toutefois pas les prestations en nature au titre de leur affiliation liée à leur mandat électif mais plutôt au titre de leur affiliation liée à leur activité professionnelle. Les prestations destinées au remboursement, total ou partiel, des dépenses médicales liées à la maladie, dites « *prestations en nature* », sont, dans les autres cas, assurées par la CPAM du lieu de résidence de l'élu.

Les élus locaux peuvent également percevoir des indemnités journalières permettant de compenser la perte de revenu due à un arrêt de travail, dites « *prestations en espèces* », de l'assurance maladie et maternité,

dans les conditions fixées aux articles R. 313-3 et suivants du code de la sécurité sociale. Si l'élu exerce déjà une activité salariée relevant du régime général qui ne permet pourtant pas d'ouvrir droit aux prestations en espèces de l'assurance maladie et maternité, le fait de cotiser sur son indemnité d'élu peut lui permettre de remplir les conditions d'ouverture des droits à ces prestations. Ces indemnités journalières, versées en cas d'arrêt médicalement constaté, seront calculées selon les mêmes modalités que celles applicables aux travailleurs salariés, avec application de trois jours de carence, et seront donc versées à compter du quatrième jour d'absence.

Lorsque l'élu cesse son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat, le versement de ses indemnités journalières est subordonné à l'absence de versement de l'indemnité de fonction. Lorsque l'élu exerce déjà une activité professionnelle en parallèle de son mandat, les prestations en espèces perçues au titre du mandat peuvent éventuellement se cumuler avec celles perçues au titre de l'activité professionnelle dans le cas où l'incapacité de travail s'étend à cette activité. Pour percevoir les prestations en espèces du régime général dues au titre du mandat, l'élu doit donc cesser ses deux activités, sauf autorisation du médecin prescripteur. Certains régimes autres n'autorisent toutefois pas le cumul d'indemnités journalières au titre de l'activité professionnelle, d'une part, et du mandat électif, d'autre part, et les communes et les EPCI cotisent dès lors à ce risque à perte.

## (2) Les autres risques

Concernant l'assurance décès et les pensions d'invalidité, les prestations au titre de ces risques étant versées aux seuls salariés, le mandat local, à l'égard de ces risques, est donc assimilé à une activité salariée. **Les élus locaux cotisants bénéficient ainsi de droits ouverts au titre de leur mandat**, dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale à l'article R. 313-5 pour l'assurance invalidité et à l'article R. 313-6 pour l'assurance décès. Seuls les élus qui cotisent peuvent s'ouvrir des droits dans ces conditions.

### *b) La branche accidents du travail et maladies professionnelles*

**Pour le risque accidents du travail et maladies professionnelles, en cas d'accident du travail médicalement constaté, les élus cotisants ont le droit aux prestations en nature et en espèces prévues par le régime général dans les conditions de droit commun.** Les prestations servies sont calculées sur la base du montant des indemnités de fonction selon les mêmes modalités que celles applicables aux travailleurs salariés.

S'agissant des accidents de trajet, notion désignant uniquement les accidents survenus entre le lieu de travail et la résidence principale (ou secondaire présentant un caractère de stabilité) ou lieu de restauration habituel, ceux-ci sont pris en charge pour les élus locaux cotisants et, le cas échéant, donnent lieu à indemnisation dans les mêmes conditions que les accidents du travail. Il convient de noter que, sur un sujet sans incidence sur

les droits des élus locaux, ces accidents de trajet ne sont toutefois pas pris en compte pour le calcul de la sinistralité de la collectivité.

*c) La branche vieillesse et veuvage*

**Pour le risque vieillesse, les élus locaux cotisants 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 sans liquidation de leur retraite, les droits acquis à raison du cumul du mandat se cumulent avec ceux déjà acquis. Lorsque les élus sont déjà affiliés à un autre régime, les cotisations versées au titre des indemnités d'élu leur permettent d'acquérir des droits à pension au régime général.

Les élus locaux cotisants qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat acquièrent des trimestres au régime général selon leur indemnité de fonction. Un trimestre correspond à 150 fois la valeur horaire moyenne du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), soit 1 482 euros en 2018. Les élus locaux cotisants qui continuent d'exercer une activité professionnelle acquièrent de leur côté quatre trimestres au régime général au titre de leur mandat électif, pouvant donc ouvrir de nouveaux droits ou compléter les droits existants.

Les élus concernés pourront, sous réserve de remplir les conditions d'âge et de durée de cotisation, bénéficier d'une surcote *i.e.* une majoration de leur pension.

*d) La branche famille*

**Les élus locaux cotisants ne jouissent pas de droits spécifiques par rapport à ceux ouverts aux élus locaux ne cotisant pas au régime général au titre de leur mandat électif.** Ces droits seront détaillés ci-après.

**2. Le cas des élus qui ne cotisent pas au régime général au titre de leur mandat électif**

En application du principe d'universalité de la sécurité sociale, les élus dont les indemnités de fonction ne sont pas assujetties aux cotisations sociales continuent à être couverts comme dans le régime antérieur à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 pour l'ensemble des risques.

*a) La branche maladie, maternité, invalidité et décès*

**Pour le risque maladie et maternité, les élus non cotisants bénéficient de la prise en charge des prestations en nature.** Ils continuent également à bénéficier du dispositif de maintien de l'indemnité de fonction en cas de maladie, maternité, paternité ou accident quand ils ne peuvent effectivement exercer leurs fonctions. Les indemnités de fonction sont alors maintenues en totalité pendant l'arrêt de travail.

---

*b) La branche accidents du travail et maladies professionnelles*

Le régime général de la sécurité sociale prend en charge les prestations en nature pour les accidents du travail, les accidents de trajet et les maladies professionnelles. Ces élus locaux ne percevront en revanche aucune prestation en espèces (indemnités journalières) au titre de leur mandat électif du fait de leur absence de cotisation.

*c) La branche vieillesse et veuvage*

Les élus non cotisants n'acquerront pas de droits à l'assurance vieillesse de base sur leurs indemnités de fonction en raison de l'absence de cotisation. Ils peuvent cependant bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées, dite « minimum vieillesse », à compter de 65 ans, dans les conditions de droit commun ou dès l'âge légal en cas d'incapacité de travail. Cette prestation viendra compléter les revenus du bénéficiaire.

*d) La branche famille*

Les élus non cotisants au titre de leur mandat pourront bénéficier des prestations de la branche famille telles que la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, les allocations familiales ou les aides au logement.



---

## II. L'EXISTENCE DE DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX ÉLUS LOCAUX

En dépit de la volonté de convergence exposée précédemment, le régime social des élus locaux conserve en effet ses particularismes. Ces idiosyncrasies se retrouvent principalement dans le système de régimes de retraite des élus locaux et dans la protection offerte aux élus salariés au cours de l'exercice de leurs mandats.

### A. LES RÉGIMES DE RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX

Outre le régime général, abordé dans la partie précédente, les élus locaux bénéficient d'un régime de retraite complémentaire obligatoire ainsi que de deux régimes de retraite supplémentaire facultative.

#### 1. Le régime de retraite complémentaire obligatoire

Le régime de retraite de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) est applicable obligatoirement depuis la loi n° 92-108 du 3 février 1992 à tous les élus qui perçoivent une indemnité de fonction de la part :

- de communes ;
- de départements ;
- de régions ;
- de communautés de communes ;
- de communautés d'agglomération ;
- de syndicats d'agglomération nouvelle ;
- de communautés urbaines ;
- de métropoles ;
- de pôles métropolitains ;
- de syndicats de communes ;
- de syndicats mixtes associant communes et EPCI ;
- de centres de gestion départementaux ou interdépartementaux de la fonction publique territoriale ;
- de services départementaux d'incendie et de secours ;
- du centre national de la fonction publique territoriale.

La cotisation est prélevée obligatoirement et automatiquement sur le montant de l'indemnité de fonction. L'assiette de cotisations correspond au total des indemnités effectivement perçues. Les cotisations sont calculées par tranche et les taux de cotisations diffèrent selon ces tranches. En 2018, les

taux d'appel des cotisations s'élèvent à 7% (2,8% pour l'élu, 4,2% pour la collectivité) sur la partie de l'indemnité inférieure au plafond de la sécurité sociale (soit 3 311 euros en 2018 pour rappel) et 19,5% (6,95% pour l'élu, 12,55% pour la collectivité) sur la partie de l'indemnité supérieure au dit plafond. Ces taux sont ceux applicables pour les agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques. La partie de la rémunération supérieure à huit fois le plafond de la sécurité sociale ne donne lieu à aucun prélèvement de cotisations et n'ouvre aucun droit à la retraite complémentaire.

Les élus doivent cotiser pendant toute la durée de leurs différents mandats et donc, le cas échéant, au-delà de 65 ans. En cas de cumul de mandats, les collectivités ou EPCI concernés doivent se partager la première tranche au prorata de leurs déclarations respectives, ceci afin d'éviter que l'élu ne cotise pour chaque mandat à 7%, alors même que le total de ses indemnités dépasserait le plafond de la sécurité sociale.

Les modalités de cotisation et de liquidation des droits à la retraite des élus sont régies par le décret du 23 décembre 1970<sup>1</sup> et l'arrêté du 30 décembre 1970<sup>2</sup>, soit celles applicables aux agents non titulaires des collectivités publiques. Des assouplissements spécifiques aux élus locaux ont toutefois été introduits par une instruction interministérielle du 8 juillet 1996 concernant la liquidation des retraites des élus locaux, eu égard notamment au fait que des fonctions électives ne sont pas assimilables à des activités professionnelles. Les élus locaux peuvent donc, sous réserve de remplir les conditions d'âge, percevoir une pension de retraite pour une catégorie de mandat échu tout en continuant à cotiser à l'Ircantec au titre d'une autre catégorie de mandat mais pour une catégorie différente de collectivités territoriales (commune, département, région ou EPCI).

Le montant annuel brut de l'allocation Ircantec est égal à un nombre total de points acquis tout au long de l'activité multiplié par la valeur du point (0,47887 euros du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 décembre 2018). De 300 à 999 points, l'allocation est annuelle, de 1 000 à 2 999 points, elle est trimestrielle et, à partir de 3 000 points, elle devient mensuelle. Pour les élus liquidant leurs droits à la retraite et cumulant moins de 300 points, le seul et unique versement de l'Ircantec se fait sous la forme d'un capital unique égal au nombre de points acquis multiplié par le salaire de référence de l'année précédant la liquidation des droits. Pour toute demande tardive de la liquidation de la retraite, le paiement rétroactif de l'allocation ne pourra pas excéder six mois avant cette date de liquidation.

L'Ircantec compte 205 583 cotisants élus en 2016 pour un total de cotisations de 129,6 millions d'euros et une cotisation moyenne de 630 euros. 35% de ces élus sont des femmes et la moyenne d'âge des cotisants est de

---

<sup>1</sup> Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

<sup>2</sup> Arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraite complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.



56 ans et 2 mois. 7 908 élus, dont 71% d'hommes ont liquidé leurs droits à la retraite en 2017 à un âge moyen, à date de liquidation, de 64 ans et 6 mois. Leur pension annuelle (hors capitaux uniques) s'élève à 907 euros en moyenne et leur durée moyenne de carrière (hors capitaux uniques) atteint 12 ans et 11 mois. 34% des élus ayant procédé à une liquidation en 2017 ont reçu un paiement en capital unique. L'Ircantec recense un stock de 184 311 retraités élus à fin 2017 (dont 82,5% en droits propres). Les élus en droits propres, à 80% des hommes, sont âgés en moyenne de 75 ans et 5 mois, touchent une pension annuelle de 911 euros et ont eu une carrière de 12 ans et 11 mois. Les élus en droits dérivés, à 97,5% des femmes, sont âgés en moyenne de 81 ans et 5 mois et perçoivent une pension annuelle de 446 euros.<sup>1</sup>

## 2. Les régimes de retraite supplémentaire facultative

L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a ouvert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, à tous les élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction la possibilité d'adhérer à un régime de retraite par rente. Avant cette loi, ces régimes étaient réservés aux élus qui n'avaient pas cessé leur activité professionnelle, conformément aux dispositions de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. En effet, comme expliqué dans l'introduction, les élus ayant cessé leur activité pouvaient déjà bénéficier du régime général et il était alors impossible de cumuler cela avec l'adhésion à un régime supplémentaire, contrairement aux dispositions actuelles.

Il est désormais précisé à l'article L. 2123-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que « *les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions peuvent constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés.* » Cette disposition, inscrite dans la partie du CGCT dédiée aux élus communaux, est déclinée pour le cas des élus départementaux (article L. 3123-22 du CGCT) et des élus régionaux (article L. 4135-22 du CGCT).

**Facultative, cette retraite par rente incombe pour moitié à l'élu sur le montant de ses indemnités et pour moitié à la collectivité sur son budget.** Les élus déterminent la base et le taux de leurs cotisations dans le respect du taux plafond égal à 8% de l'indemnité brute de l'élu. Cette décision de constitution de la retraite et de fixation du taux de cotisation s'impose à la collectivité ou à l'EPCI. Les assemblées délibérantes n'ont pas à se prononcer sur le bien-fondé ou le montant de cette dépense et la collectivité ou l'EPCI ont, dès lors, l'obligation de participer financièrement au régime de retraite par rente à hauteur du taux de cotisation de l'élu. Trois niveaux de cotisations existent : 4%, 6% et 8%.

---

<sup>1</sup> Informations transmises par l'Ircantec à vos rapporteurs en réponse à leur questionnaire.

Les élus d'EPCI (métropoles, communautés, syndicats de communes, syndicats mixtes fermés et syndicats mixtes ouverts restreints) peuvent adhérer à un régime de retraite supplémentaire contrairement aux présidents et vice-présidents de centres de gestion, de syndicats mixtes ouverts élargis ou de services départementaux d'incendie et de secours.

La limite de la part prise en charge par la collectivité s'impose également à la subvention d'équilibre que ces collectivités peuvent verser, le cas échéant, pour permettre que les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 31 mars 1992 des élus communaux continuent d'être honorés. Les élus, en fonction ou ayant acquis des droits à une pension de retraite avant le 31 mars 1992, peuvent par ailleurs continuer à cotiser à ces institutions et organismes.

**Il existe deux régimes de retraite par capitalisation ayant reçu un agrément ministériel :**

- **le Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) créé par l'AMF mais accessible à tous les élus locaux et géré par la Caisse des dépôts et consignations ;**
- **la Caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL) gérée par la Mutualité Française.**

Les élus locaux ont le choix entre ces deux organismes pour se constituer une retraite par rente. Il s'agit de régimes de retraite par points, qui servent une retraite à partir de 55 ans au plus tôt.

Le FONPEL recense 11 700 adhérents cotisants pour environ 13 millions d'euros de cotisations annuelles<sup>1</sup>. La CAREL compte 22 000 adhérents et reçoit chaque année environ 40 millions d'euros de cotisations.<sup>2</sup>

La cotisation de l' élu n'est soumise ni à la CSG ni à la CRDS. Ces cotisations ne sont toutefois pas déduites des impôts et la contribution de la collectivité s'ajoute à l'indemnité de l' élu pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

L' élu peut demander sa rente FONPEL ou CAREL à partir de 55 ans. Elle est calculée en fonction du nombre de points acquis, les cotisations étant converties en points, de l'âge et des options choisies. Le régime fiscal est similaire à celui des rentes d'assurance-vie. L'impôt sur le revenu et les charges sociales seront donc payés sur une partie de la rente : 50% si la liquidation advient entre 55 et 59 ans, 40% si elle arrive entre 60 et 69 ans et 30% si elle a lieu à 70 ans ou plus. L' élu peut également racheter des années de mandat antérieures à sa souscription, pour les années intervenues après le 31 mars 1992.

---

<sup>1</sup> Informations transmises par les représentants du FONPEL lors de l'audition du 4 avril 2018.

<sup>2</sup> Informations transmises par les représentants du FONPEL lors de l'audition du 4 avril 2018.

---

En cas de décès avant liquidation, la CAREL verse automatiquement le capital et les intérêts acquis au conjoint ou à tout ayant-droit désigné. Le FONPEL propose une option « *garantie décès avant la liquidation des droits* » permettant de verser une rente de réversion au bénéficiaire désigné à partir de ses 55 ans. Cette option permet également le versement de l'épargne sous forme de capital, si l'élu avait moins de 75 ans à son décès. Cette option peut être demandée à tout moment à compter de l'adhésion et ce choix est définitif.

Les deux organismes proposent des options de réversion à un bénéficiaire désigné :

- FONPEL : en cas de décès avant 75 ans, le bénéficiaire perçoit 100% de la retraite jusqu'à la date théorique du 75<sup>e</sup> anniversaire et 60% au-delà, et en cas de décès après 75 ans, immédiatement 60% de la retraite ;

- CAREL : 100% ou 50% de la rente viagère à déterminer au moment de la rente.

### **3. Des règles propres au régime de retraite des élus locaux : les règles de cumul emploi-retraite**

Les règles de cumul emploi-retraite sont aménagées pour les élus locaux. Ainsi le premier alinéa de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale dispose que « *le service d'une pension de vieillesse [...] est subordonné à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée relevant du ou desdits régimes, à la cessation de cette activité* ». Or l'avant-dernier alinéa précise que « *le premier alinéa ne fait pas obstacle à la perception des indemnités mentionnées à l'article L. 382-31 du présent code* ». Cette disposition, introduite par la loi du 20 janvier 2014<sup>1</sup>, signifie que les règles de cumul emploi-retraite ne peuvent s'opposer au versement des indemnités de fonction. Elle implique en outre que si l'assuré souhaite reprendre une activité salariée en plus de son mandat électif, les règles du cumul emploi-retraite s'appliquent uniquement au regard de cette reprise d'activité.

Les indemnités de fonction, perçues par les élus locaux, donnant lieu à une affiliation au régime général ne doivent donc pas être retenues pour apprécier les règles du cumul emploi-retraite. Il s'ensuit que l'élu local peut cumuler, sans condition, retraite et indemnité de fonction.

### **4. La reprise d'un mandat après le calcul de la retraite**

En ce qui concerne le régime complémentaire obligatoire, conformément à l'instruction de la lettre interministérielle du 8 juillet 1996,

---

<sup>1</sup> Article 19 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

les élus locaux ne peuvent simultanément cotiser à l'Ircantec et percevoir une allocation au titre d'un mandat électif de même catégorie donnant lieu à la perception d'indemnités de fonction. Le versement de l'allocation par l'Ircantec correspondant à la catégorie de mandat est donc suspendu et, lorsque l'élu local cessera son activité, son allocation sera révisée et les points acquis par cotisation durant la reprise du mandat viendront s'ajouter à ceux du mandat précédent.

Pour les régimes de retraite supplémentaire facultative, lorsqu'un élu est à la retraite, il est possible de reprendre une adhésion s'il devient de nouveau titulaire d'un mandat indemnisé, mais le contrat sera séparé et donnera lieu, à la cessation du nouveau mandat, à une liquidation du régime.

#### ***B. UN RÉCAPITULATIF DES COTISATIONS SOCIALES ET CONTRIBUTIONS APPLICABLES SELON LES DIVERSES CATÉGORIES D'ÉLU LOCAL***

Vos rapporteurs ont tenu à dresser un bref panorama des cotisations et contributions applicables aux élus locaux au 1<sup>er</sup> janvier 2018, selon les trois cas de figure suivants :

- l'élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit une ou des indemnités de fonction inférieures ou égales à la moitié du plafond de la sécurité sociale (1 655,50 euros par mois) ;

- l'élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit une ou des indemnités de fonction supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale, ou l'élu local a cessé toute activité professionnelle pour se consacrer à son mandat local ;

- le fonctionnaire en position de détachement pour se consacrer à son mandat.

**1. L' élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit des indemnités de fonctions inférieures ou égales à la moitié du plafond de la sécurité sociale**

| Cotisations et contributions  | Assiette   | Taux         |                                       |
|-------------------------------|--|--------------|---------------------------------------|
|                               |  | Part élu     | Part collectivité                     |
| CSG                           | 100% du montant brut de l'indemnité  | 9,2%         | 0%                                    |
| CRDS                          | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0,5%         | 0%                                    |
| Ircantec Tranche A            | 100% du montant brut de l'indemnité dans la limite du plafond de la sécurité sociale | 2,8%         | 4,2%                                  |
| Ircantec Tranche B            | Différence entre la totalité de l'indemnité et le plafond de la sécurité sociale     | 6,95%        | 12,55%                                |
| CAREL (adhésion facultative)  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8% | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |
| FONPEL (adhésion facultative) | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8% | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |

**2. L' élu local (actif, au chômage ou retraité) perçoit des indemnités de fonctions supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale ou l' élu local a cessé toute activité professionnelle pour se consacrer à son mandat**

Les mêmes cotisations et contributions sont applicables à ces élus car il s'agit des deux catégories d'élus cotisant au régime général de la sécurité sociale au titre de leur mandat électif.

| Cotisations et contributions  | Assiette   | Taux     |   |
|---|--|----------|---|
|   |  | Part élu | Part collectivité   |
| Cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès                 | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | 13%   |
| Cotisation vieillesse plafonnée   | 100% du montant brut de l'indemnité dans la limite du plafond de la sécurité sociale | 6,90%    | 8,55%   |
| Cotisation vieillesse déplafonnée   | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0,40%    | 1,90%   |
| Cotisation d'allocations familiales (lorsque les indemnités < 3,5 fois le SMIC) | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | 3,45%   |
| Cotisation d'allocations familiales (lorsque les indemnités > 3,5 fois le SMIC) | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | 5,25%   |
| Cotisation d'accident du travail  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | Taux des agents non titulaires  |
| Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)                               | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | 0,30%   |
| Versement transport   | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | Taux variable, seulement dans les collectivités de plus de 11 agents  |
| Fonds national d'aide au logement (FNAL)  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0%       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jusqu'à 19 salariés : 0,10% jusqu'au plafond de la sécurité sociale</li> <li>• 20 salariés et plus : 0,50% sur la totalité de l'indemnité</li> </ul> |
| CSG   | 100% du montant brut de l'indemnité  | 9,2%     | 0%  |
| CRDS  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0,5%     | 0%  |
| Ircantec Tranche A  | 100% du montant brut de l'indemnité dans la limite du plafond de la sécurité sociale | 2,8%     | 4,2%  |

| Cotisations et contributions  | Assiette   | Taux         |                                       |
|-------------------------------|--|--------------|---------------------------------------|
|                               |  | Part élu     | Part collectivité                     |
| Ircantec Tranche B            | Différence entre la totalité de l'indemnité et le plafond de la sécurité sociale | 6,95%        | 12,55%                                |
| CAREL (adhésion facultative)  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8% | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |
| FONPEL (adhésion facultative) | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8% | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |

### 3. Le fonctionnaire en position de détachement pour se consacrer à son mandat

| Cotisations et contributions                | Assiette   | Taux                                   |                                       |
|---|--|--|---------------------------------------|
|   |  | Part élu                               | Part collectivité                     |
| Régime spécial de retraite du fonctionnaire | Traitement indiciaire brut d'origine   | Taux en vigueur dans le régime spécial | Pas exigible                          |
| CSG   | 100% du montant brut de l'indemnité  | 9,2%                                   | 0%                                    |
| CRDS  | 100% du montant brut de l'indemnité  | 0,5%                                   | 0%                                    |
| Ircantec Tranche A                          | 100% du montant brut de l'indemnité dans la limite du plafond de la sécurité sociale | 2,8%                                   | 4,2%                                  |
| Ircantec Tranche B                          | Différence entre la totalité de l'indemnité et le plafond de la sécurité sociale     | 6,95%                                  | 12,55%                                |
| CAREL (adhésion facultative)                | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8%                           | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |
| FONPEL (adhésion facultative)               | 100% du montant brut de l'indemnité  | 4%, 6% ou 8%                           | 4%, 6% ou 8% (même taux que part élu) |

## C. LA PROTECTION DE L'ÉLU SALARIÉ AU COURS DE L'EXERCICE DU MANDAT

**Certaines garanties sont accordées à l'élu salarié dont les absences intervenues au titre de son mandat électif peuvent fragiliser la position.** Ces facilités peuvent aider l'élu local à mieux concilier l'exercice de son mandat avec celui de sa vie professionnelle ou une mise entre parenthèses temporaire de cette dernière.

### 1. Les autorisations d'absence

Selon l'article L. 2123-1 du CGCT, *« l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :*

- *aux séances plénières du conseil municipal ;*
- *aux réunions de commissions instituées par délibération du conseil municipal ;*
- *aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l'élu a été désigné pour représenter la commune. »*

Les maires, les adjoints et les conseillers municipaux en bénéficient donc mais également les membres des conseils de départements (article L. 3123-1 du CGCT), de régions (article L. 4135-1 du CGCT), de communautés d'agglomération (article L. 5216-4 du CGCT), de communautés urbaines (article L. 5215-16 du CGCT) et de métropoles (article L. 5217-7 du CGCT).

**L'employeur est tenu de laisser à l'élu le temps nécessaire pour se rendre à la réunion et y participer.** Les deux derniers alinéas de l'article L. 2123-1 du CGCT précisent toutefois que *« l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance »* et que *« l'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées. »* Cette information est faite par écrit et doit également préciser la durée des absences envisagées.

Conformément aux dispositions législatives en vigueur, **les autorisations d'absence sont assimilées à une durée de travail effective** pour la détermination de la durée des congés payés, au regard des droits découlant de l'ancienneté et, comme prévu par l'article L. 2123-25 du CGCT, par exemple pour le cas des élus communaux, pour la détermination du droit aux prestations sociales.

### 2. Le crédit d'heures

Indépendamment des autorisations d'absence, les maires, adjoints et conseillers municipaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de



« disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent » (article L. 2123-2 du CGCT). Les conseillers municipaux délégués bénéficient des mêmes montants de crédits d'heures que les adjoints au maire.

L'employeur est tenu d'accorder ce crédit d'heures aux élus qui en font la demande. Les crédits d'heures ne sont toutefois pas rémunérés mais sont assimilés, comme les autorisations d'absence, à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, au regard des droits découlant de l'ancienneté et pour la détermination du droit aux prestations sociales. Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables et le crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue, en cas de travail à temps partiel. Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire, il bénéficie pendant la durée de cette suppléance du crédit d'heures de celui-ci.

L' élu salarié, fonctionnaire ou contractuel doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence, de la date et de la durée de l'absence envisagée ainsi que de la durée du crédit d'heures restant à prendre au titre du trimestre en cours.

Le volume trimestriel du crédit d'heures dépend de la taille de la commune (les montants indiqués entre parenthèses sont calculés sur l'actuelle durée hebdomadaire du travail, soit 35 heures par semaine) :

| Taille de la commune      | Maire  | Adjoint et conseiller municipal délégué                  | Conseiller municipal                                     |
|---------------------------|--|--|--|
| - de 3 500 habitants      | 3 fois la durée hebdomadaire du travail (105 heures) | 1,5 fois la durée hebdomadaire du travail (52 heures 30) | 20% de la durée hebdomadaire du travail (7 heures)       |
| 3 500 à 9 999 habitants   | 3 fois la durée hebdomadaire du travail (105 heures) | 1,5 fois la durée hebdomadaire du travail (52 heures 30) | 30% de la durée hebdomadaire du travail (10 heures 30)   |
| 10 000 à 29 999 habitants | 4 fois la durée hebdomadaire du travail (140 heures) | 3 fois la durée hebdomadaire du travail (105 heures)     | 60% de la durée hebdomadaire du travail (21 heures)      |
| 30 000 à 99 999 habitants | 4 fois la durée hebdomadaire du travail (140 heures) | 4 fois la durée hebdomadaire du travail (140 heures)     | 1 fois la durée hebdomadaire du travail (35 heures)      |
| + 100 000 habitants       | 4 fois la durée hebdomadaire du travail (140 heures) | 4 fois la durée hebdomadaire du travail (140 heures)     | 1,5 fois la durée hebdomadaire du travail (52 heures 30) |

Les conseils municipaux, qui peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal, peuvent également voter une majoration de la durée des crédits d'heures, sans toutefois dépasser 30% par élu.

Comme précisé à l'article L. 2123-3 du CGCT, les élus qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction et qui peuvent justifier d'une diminution de rémunération du fait de l'exercice de leur droit à des autorisations d'absence ou au crédit d'heures, peuvent bénéficier d'une compensation financière de la part de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent. Cette compensation est limitée à 72 heures par élu et par an, et chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance. Cette compensation est soumise à la CSG et à la CRDS.

Les cas de certains élus sont régis par des dispositions législatives et réglementaires spécifiques :

- les enseignants, qui peuvent répartir leur crédit d'heures entre le temps de cours et le temps complémentaire de service permettant un aménagement de leur emploi du temps sur leur demande en début d'année scolaire<sup>1</sup> ;

- les membres des organes délibérants des EPCI, dont les crédits d'heures sont assimilés à ceux des fonctions électives équivalentes exercées dans une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI<sup>2</sup>. Le crédit d'heures à ce titre se cumule, le cas échéant, à celui perçu au titre d'autres mandats dans la limite du plafond précisé précédemment ;

- les membres des organes délibérants des syndicats de communes ou mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI ne bénéficient pas de crédits d'heures supplémentaires s'ils exercent un mandat municipal. Ils peuvent cependant utiliser les crédits d'heures « municipaux » pour assumer leur fonction « syndicale ». S'ils n'exercent pas de mandat municipal, le crédit d'heures est assimilé à celui des fonctions électives équivalentes de la commune la plus peuplée du syndicat<sup>3</sup> ;

Les élus départementaux (article L. 3123-2 du CGCT) et les élus régionaux (article L. 4135-2 du CGT) bénéficient également d'un volume trimestriel de crédit d'heures. Il s'élève à 4 fois la durée hebdomadaire légale du travail (140 heures) pour les présidents ou vice-présidents de conseil départemental ou régional et à 3 fois (105 heures) pour les conseillers départementaux ou régionaux.

---

<sup>1</sup> Article R. 2123-6 du CGCT.

<sup>2</sup> 2° de l'article R. 5211-3 du CGCT.

<sup>3</sup> 1° de l'article R. 5211-3 du CGCT.

Pour ces autres élus, comme pour les élus communaux, la durée cumulée des absences autorisées et du crédit d'heures ne peut excéder la moitié de la durée légale du travail pour une année civile, soit 803 heures et 30 minutes par an, ce qui peut être problématique en cas de cumul de mandats.

### **Le cas des élus d'arrondissement**

Conformément à l'article L. 2511-33 du CGCT, les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon peuvent utiliser plusieurs dispositions en matière de protection sociale. Ils ont ainsi droit aux autorisations d'absence, au même titre que les élus communaux et bénéficient également des dispositifs de suspension du contrat de travail, du droit à réintégration et du statut de salarié protégé, développés ci-après.

En ce qui concerne les crédits d'heures, un maire d'arrondissement peut disposer de 3 fois la durée hebdomadaire légale du travail (*105 heures*), un adjoint au maire d'arrondissement de 1,5 fois cette durée (*52 heures 30*) et un conseiller d'arrondissement de 30% de cette durée (*10 heures 30*).

### **3. Les dispositifs permettant de concilier les exercices d'un mandat local et d'une activité professionnelle**

#### *a) Avant le mandat : la cessation de l'activité professionnelle*

Prévu, pour ce qui concerne les élus communaux, à l'article L. 2123-9 du CGCT, le droit à suspension du contrat de travail est offert aux maires et aux adjoints aux maires des communes de plus de 10 000 habitants. Ce droit de cessation de l'activité professionnelle pour l'exercice du mandat est également reconnu aux présidents de communautés et de métropoles, aux vice-présidents des communautés de communes de plus de 10 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ainsi qu'aux présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Le droit à suspension du contrat de travail est réservé aux salariés justifiant d'une ancienneté supérieure à un an chez leur employeur. Les élus fonctionnaires de la fonction publique d'État, hospitalière ou territoriale, bénéficient d'une mise en disponibilité de plein droit. Les élus fonctionnaires de la fonction publique d'État et territoriale jouissent également d'un détachement de plein droit lorsqu'ils exercent les fonctions exécutives suivantes :

- maires ;
- adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants ;
- présidents de communautés et de métropoles ;
- vice-présidents de communautés de plus de 10 000 habitants ;
- présidents et vice-présidents des conseils départementaux ;
- présidents et vice-présidents des conseils régionaux.

Toutes ces dispositions seraient cependant bien inutiles si l'employeur pouvait profiter des absences de l'élu pour le sanctionner ou le licencier.

*b) Pendant le mandat : la protection contre les sanctions et le licenciement*

Les protections contre les sanctions et le licenciement sont codifiées, pour les élus communaux, à l'article L. 2123-9 du CGCT. Des dispositifs similaires existent pour les présidents de communautés de communes et vice-présidents de communautés de communes de plus de 10 000 habitants (article L. 5214-8 du CGCT), les présidents et les vice-présidents de communautés urbaines (article L. 5215-16 du CGCT), les présidents et les vice-présidents de communautés d'agglomération (article L. 5216-4 du CGCT), les présidents et les vice-présidents de métropoles (article L. 5217-7 du CGCT), les conseillers départementaux (article L. 3123-7 du CGCT) ainsi que les conseillers régionaux (article L. 4135-7 du CGCT).

Il ressort de ces dispositions que **l'employeur, privé ou public, ne peut pas licencier un élu, le déclasser professionnellement ou le sanctionner disciplinairement**, sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profil de l'élu, avec réintégration ou reclassement dans l'emploi de droit. Il est également interdit à l'employeur de prendre en compte les absences de l'élu dans ses décisions en matière d'embauche, de formation professionnelle, d'avancement, de rémunération ou d'octroi d'avantages sociaux.

La loi du 31 mars 2015<sup>1</sup> a en outre permis, que notamment tous les maires, quelle que soit la taille de leur commune, et les adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants poursuivant leur activité professionnelle durant leur mandat bénéficient du statut de salarié protégé, au même titre que les délégués syndicaux, par exemple.

---

<sup>1</sup> Article 8 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

### Le statut de salarié protégé

Les caractéristiques du statut de salarié protégé sont définies au livre IV de la deuxième partie du code du travail. La plupart des représentants du personnel (délégués syndicaux, délégués du personnel, représentants de proximité, conseillers prud'homaux,...) jouissent de ce statut. D'autres salariés, sans être *stricto sensu* des salariés protégés, bénéficient également d'une protection particulière, par exemple les femmes enceintes ou les salariés victimes de maladie.

L'employeur souhaitant licencier un salarié protégé doit obtenir l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail avant de lancer la procédure de licenciement. En cas de faute grave, l'employeur peut prononcer la mise à pied immédiate de l'intéressé dans l'attente de la décision définitive. Si le licenciement est refusé, la mise à pied est annulée et ses effets supprimés de plein droit.

En cas d'autorisation par l'inspecteur du travail, le salarié peut dans les deux mois exercer un recours gracieux auprès du même inspecteur du travail ou un recours hiérarchique auprès du ministère compétent. Il peut également exercer un recours devant le juge administratif. Si le salarié a opté en premier lieu pour un recours auprès de l'autorité administrative (inspecteur ou ministre), il peut encore saisir le juge administratif, un nouveau délai de deux mois courant après la décision de rejet explicite ou implicite (absence de réponse) de l'autorité. Le nouveau recours doit cependant comporter la demande d'annulation à la fois de la première décision de l'inspecteur mais aussi du rejet du premier recours.

Si l'autorisation de licenciement est annulée, le salarié protégé peut alors demander sa réintégration et demander une indemnisation pour le préjudice subi, prévue à l'article L. 2422-4 du code du travail.

De plus, le statut de salarié protégé interdit à l'employeur de ne pas renouveler un Contrat à durée déterminée (CDD), ou d'imposer une modification du contrat de travail ou un changement des conditions de travail sans autorisation préalable de l'inspecteur. La méconnaissance des droits du salarié protégé expose l'employeur à un an d'emprisonnement et une amende de 3 750 euros, conformément aux dispositions de l'article L. 2431-1 du code du travail.

Les salariés protégés le sont pendant toute la durée de leur mandat mais également après, pour une durée de six mois à un an, selon le type de mandat exercé.

*c) Après le mandat : des aides à la transition et à la reconversion*

La question du retour à l'emploi et de la reconversion professionnelle est plus amplement abordée dans le tome IV du présent rapport. Elles demeurent des outils importants dans l'arsenal de protection sociale à la disposition des élus locaux.

(1) L'allocation différentielle de fin de mandat

L'allocation différentielle de fin de mandat est prévue à l'article L. 2123-11-2 du CGCT pour les élus communaux. Tout maire d'une commune de 1 000 habitants au moins ou tout adjoint dans une commune de 10 000 habitants au moins ayant reçu délégation de fonction peut en faire la demande, à l'occasion du renouvellement général des membres du conseil municipal **s'il avait cessé son activité professionnelle pour exercer son mandat**. Il doit en outre être inscrit à Pôle Emploi ou « *avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction électorale* ».

Cette allocation existe également dans des modalités équivalentes pour les présidents de conseil départemental et vice-présidents ayant reçu délégation (article L. 3123-9-2 du CGCT) et pour les présidents de conseil régional et vice-présidents ayant reçu délégation (article L. 4135-9-2 du CGCT). Les présidents des communautés de plus de 1 000 habitants, les vice-présidents ayant reçu délégation de fonction des communautés de communes de plus de 10 000 habitants et les vice-présidents ayant reçu délégation de fonction des communautés d'agglomération et urbaines peuvent aussi la solliciter, s'ils remplissent les conditions énoncées au précédent paragraphe.

**L'allocation est versée pour un an au plus.** Son montant ne peut excéder, pendant les six premiers mois, 80% de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle perçue pour l'exercice de ses fonctions et le montant de l'ensemble des ressources perçues à l'issue du mandat. Ce plafond est de 40% du même écart à compter du septième mois suivant le début de versement de l'allocation. Ces allocations ne sont pas cumulables entre elles. L'allocation versée est naturellement imposable.

Les conditions de financement de l'allocation différentielle sont détaillées à l'article L. 1621-2 du CGCT. Un fonds de financement, alimenté par une cotisation obligatoire annuelle versée par les communes de plus de 1 000 habitants, les départements, les régions ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, est chargé du versement de l'allocation. La gestion du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et des consignations. L'assiette de la cotisation obligatoire est constituée par le montant total des indemnités maximales, donc en intégrant les éventuelles majorations, susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'établissement à ses élus. Le taux de la cotisation obligatoire est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds et ne peut excéder

---

1,5 %. Il est de 0% depuis l'année 2010 compte tenu de l'excédent constaté au 31 décembre 2009 des ressources du fonds. Les demandes et pièces justificatives doivent être communiquées à la Caisse des dépôts et des consignations et plus précisément au service du Fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM), au plus tard cinq mois après l'issue du mandat, comme le prévoit l'article R. 2123-11-2 du CGCT.

(2) Le droit à la réintégration

Le droit à réintégration dans l'emploi précédent est accordé aux maires et aux adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants. Il existe également pour les présidents de communautés et de métropoles, les vice-présidents des communautés de communes de plus de 10 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ainsi que pour les présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Le droit à la réintégration professionnelle n'est toutefois maintenu que jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs. Les élus locaux ayant réussi les concours de la fonction publique territoriale bénéficient de la suspension de la liste d'aptitude : toute personne déclarée apte depuis moins de quatre ans (ou le dernier concours) peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès. La personne déclarée apte ne bénéficie toutefois de ce droit la troisième et la quatrième années qu'à la condition d'avoir demandé par écrit à être maintenue sur ces listes. Ce décompte est donc suspendu pour les élus locaux jusqu'au terme de leur mandat.

À l'expiration du mandat, l'élu peut également demander à reprendre son activité professionnelle et retrouver, dans les deux mois, un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente en ayant conservé tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie pendant la durée de son mandat conformément à l'article L. 3142-84 du code du travail. Il peut également solliciter un stage de remise à niveau, une formation professionnelle et un bilan de compétences. L'élu dispose pendant un an d'une priorité de réembauche dans un emploi correspondant à sa qualification, tout en conservant les avantages acquis au moment de son départ.

### **Le régime social à l'étranger : des pratiques comparables**

Deux études de la division de la législation comparée, annexées au tome I du présent rapport, éclairent sur les pratiques étrangères en matière de régime social où on retrouve des oscillations comparables entre convergence et différenciation.

Ainsi, en Angleterre, les nouveaux élus ne peuvent plus, depuis le 1<sup>er</sup> août 2014, rejoindre le fonds de pension du personnel des collectivités territoriales, mais les élus locaux ayant adhéré avant cette date continuent d'en bénéficier jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Aux Pays-Bas, si les élus locaux peuvent percevoir une allocation de transition, ceux-ci ont les mêmes obligations que les demandeurs d'emploi du secteur privé et sont astreints à une recherche active, à une participation à des activités de réinsertion et à l'acceptation d'offres d'emploi convenables.

En Allemagne, selon les régions, le taux des pensions peut être calculé selon la méthode de calcul de droit commun ou de manière différenciée pour les élus locaux en fonction depuis plus de dix ans. Les maires de ces régions peuvent également percevoir une pension légale, toutefois limitée par le taux légal minimum. S'il n'est pas éligible au régime des retraites des maires, l'élu peut recevoir une indemnité de transition.

En Italie, la différenciation s'effectue selon le statut d'emploi des élus locaux. Le placement en congé non rémunéré d'élus fonctionnaires ou salariés suspend tout versement de cotisations sociales de la part de l'employeur. La collectivité territoriale dont l'élu est travailleur indépendant verse un montant forfaitaire pour compenser la réduction du travail induite par l'exercice du mandat. Les maires ont également une indemnité de fin de mandat.



---

## PRINCIPALES CRITIQUES FORMULÉES ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION

Le régime social des élus locaux est particulièrement diversifié, complexe et dense. La cohabitation presque aporétique d'un tropisme vers le régime général et de la conservation de dispositions spécifiques exposée précédemment n'aide pas à sa lisibilité.

Les réponses à la consultation « *Être élu local en 2018* » menée par votre délégation illustrent singulièrement l'opacité de ce régime. 67,30% des répondants ont admis ne pas connaître leurs droits à la retraite acquis en leur qualité d'élu local. Les élus locaux sont uniquement 12,55% à trouver le régime de retraite suffisamment lisible. Le flou entourant les dispositions du régime social ne se limite pas à la retraite. 73,81% des élus consultés ont estimé que la protection contre le licenciement des salariés titulaires d'un mandat local méritait d'être clarifiée. Les dispositifs existants sont par conséquent très peu utilisés par les élus locaux. Ainsi on observe que 68,26% des élus interrogés n'ont pas eu recours aux autorisations d'absence, 81,86% aux crédits d'heures et 95,65% à la suspension du contrat de travail !

Le régime social des élus locaux est également perçu comme encore incomplet. Ainsi seulement 7,54% des élus locaux consultés jugent le régime de retraite suffisamment protecteur. « *La protection sociale d'un mandat d'élu local est tellement insuffisante (droits à retraite) qu'il est indispensable de concilier ces responsabilités avec une vie professionnelle poursuivie. Là débutent les difficultés...* » constate un des élus. 60,51% des élus consultés sont favorables à un accroissement du volume des autorisations d'absence ou des crédits d'heures (contre 5,9% à y être opposés) ou de leur champ (contre 5,82% d'opinions défavorables). Ils sont par ailleurs 47,85% à souhaiter une extension du bénéfice du droit à la suspension du contrat de travail, là où 7,33% d'entre eux rejettent cette proposition.

Le régime social est donc vu, tels d'autres aspects des conditions d'exercice du mandat, comme mal adapté à l'exercice d'une activité professionnelle. Dans les difficultés rencontrées, qu'ont partagées plusieurs des élus consultés, certains déplorent « *une protection sociale empêchant toute conciliation avec l'employeur* ». Cette problématique est critique car, si 12,52% des élus consultés étaient à la retraite ou en préretraite au moment de leur première élection, près de 81% d'entre eux exerçaient une activité professionnelle, et 50,53% exercent encore une activité professionnelle en parallèle à leur mandat. La conciliation trop difficile avec la vie professionnelle a d'ailleurs été perçue par 86,64% des élus comme une raison importante ou très importante de la crise des vocations, soit la principale cause identifiée, et constitue le deuxième champ d'action prioritaire selon les élus consultés. L'articulation avec la vie personnelle apparaît également comme bien délicate : 78,15% des élus répondants la caractérisent comme

également à l'origine de la crise des vocations. Le motif le plus cité pour justifier la décision d'arrêter la politique est donc logiquement « *le travail politique prend trop de temps au détriment de ma famille ou de mon travail* ».

Ces trois critiques majeures sont la source de plusieurs écueils empiriques qui contribuent à rendre le régime social des élus locaux aussi abscons qu'impraticable, de l'avis des principaux intéressés. Si un régime social spécial dédié aux élus locaux semble en l'état inenvisageable, il convient d'explicitier, d'accroître et de réinventer le régime actuel.

La technicité du régime social détaillé ci-avant et les nombreuses difficultés concrètes, sur lesquelles les associations d'élus locaux ont alerté vos rapporteurs, explique par ailleurs le caractère principalement pratique des propositions formulées.

## I. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ DU RÉGIME SOCIAL : UNE COUVERTURE SOCIALE À CLARIFIER ET À SIMPLIFIER

### A. UN RÉGIME SOCIAL TROP MÉCONNU PAR SES UTILISATEURS

Selon la situation des différents élus locaux, il peut être très difficile pour eux d'identifier le régime qui prend en charge leurs prestations. Le formulaire d'affiliation au régime général est également perçu comme très peu pratique d'utilisation. Comme souligné par l'AMF lors de l'audition menée par vos rapporteurs, le très généraliste formulaire *Demande de mutation* semble s'adresser au régime de protection sociale de l'élu au titre de sa propre situation et non au titre du mandat électif. Ce formulaire ne semble donc pas adapté à la situation particulière des élus locaux et les associations d'élus ont eu connaissance de plusieurs cas de radiations. Elles ont en outre été contactées par des élus locaux qui ne versaient pas de cotisations sur les indemnités de fonction mais ne se sont cependant pas affiliés au régime général. Ces élus redoutent en effet une radiation de leur régime social lié à leur vie hors du mandat. La représentante de la Caisse nationale d'assurance maladie, auditionnée par vos rapporteurs, a toutefois indiqué ne pas avoir de retour par les caisses primaires de situations de radiations mais déjà disposer d'un système permettant d'identifier les cas des élus locaux. Devant les difficultés exprimées, elle s'est toutefois prononcée en faveur de l'ajout sur le site de référence Ameli d'un point spécifique à l'intention des élus.

**Recommandation n° 1 : Mettre en place un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.**

**Recommandation n° 2 : Afficher sur le site Ameli une rubrique dédiée aux élus locaux.**

La méconnaissance et la complexité du régime social des élus locaux sont également illustrées par le cas de l'exercice du mandat électif durant le congé de maladie. Les élus locaux doivent respecter les dispositions prévues à l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale, qui précise que le service de l'indemnité journalière est subordonné à l'obligation pour le bénéficiaire de « *s'abstenir de toute activité non autorisée* ». Il est aussi spécifié que « *si l'activité a donné lieu à une rémunération, à des revenus professionnels ou à des gains, il peut être prononcé une sanction financière* ». Un salarié élu local peut donc exercer son mandat électif dès lors que cet exercice a été préalablement autorisé par son médecin. Or des élus ont dû rembourser à la sécurité sociale toutes les indemnités journalières perçues pendant l'arrêt du travail car ils ignoraient la nécessité de cet accord antérieur. La Cour de cassation, dans sa décision n° 16-17.567 du 15 juin 2017, a d'ailleurs confirmé que « *le service de l'indemnité journalière est subordonné à l'obligation pour l'assuré de s'abstenir de toute activité non expressément et préalablement autorisée* ». Les élus locaux, qui seraient en capacité d'exercer des tâches de leur mandat sur place mais

surtout à distance durant leur congé de maladie, doivent donc veiller à l'indiquer à leur médecin pour que celui-ci le mentionne explicitement.

**Recommandation n° 3 : Informer les élus locaux de la nécessaire mention par le médecin de l'autorisation d'exercer leur mandat durant leur congé de maladie.**

Les collectivités locales doivent également être aidées dans leurs relations avec les URSSAF notamment en cas de contrôles et d'éventuels différends. La technicité que suppose la maîtrise du régime social, doit pouvoir être facilitée pour les collectivités par le développement d'un droit à l'erreur.

**Recommandation n° 4 : Instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.**

## **B. UN RÉGIME SOCIAL TROP FLOU DANS SON APPLICATION**

Les difficultés liées à la complexité du régime social ne se limitent pas aux usagers. Le manque de clarté entourant certaines dispositions spécifiques aux élus locaux peut conduire à une application des règles par certains organismes, et en premier lieu les URSSAF, non conforme à la législation et à la réglementation en vigueur et débouchant *in fine* sur de trop nombreux contentieux. Ces points ont pu faire l'objet de saisies régulières par l'AMF notamment, comme l'a confirmé sa représentante auditionnée par vos rapporteurs. Ces saisines avaient consisté, depuis cinq ans, en quatre courriers officiels et plusieurs courriels au ministère mais toutes étaient restées sans réponse.

Tout d'abord, certaines URSSAF semblent considérer que la moitié des versements au régime de retraite supplémentaire, FONPEL ou CAREL, prise en charge par les collectivités sur leurs budgets doit être assujettie aux cotisations sociales. Or cela ne semble s'appuyer sur aucun fondement juridique apparent. De nombreuses collectivités subissent donc des redressements pour des cotisations appliquées sans être prévues ni dans la législation ni dans la réglementation, la circulaire de référence, du 14 mai 2013, en la matière, précédemment mentionnée, n'y faisant aucune allusion. Le représentant de la direction de la sécurité sociale a indiqué à vos rapporteurs que ce sujet méritait d'être définitivement tranché.

Ensuite, des organisations telles que la Caisse nationale du barreau français (CNBF) exigent que leurs affiliés aient liquidé leur retraite Ircantec pour qu'elles acceptent les demandes de cumul emploi-retraite de certains élus locaux. Elles considèrent en effet que, pour les élus locaux recevant une indemnité de fonction, l'Ircantec étant un régime de retraite obligatoire, cette

situation s'apparente à celle du cumul emploi-retraite, d'où l'obligation de liquidation des retraites Ircantec. Dès lors qu'ils veulent continuer à percevoir leurs indemnités de fonction, certains élus peuvent donc se retrouver pénalisés par cette lecture stricte faite de la législation relative aux règles de cumul emploi-retraite par certains régimes. Cette vision est en outre en inadéquation avec celle adoptée par l'Ircantec, issue de la lettre interministérielle de 1996, qui lui a été confirmée par les ministères de tutelle. L'Ircantec exige uniquement, quant à elle, que l'élu ait cessé de cotiser à l'Ircantec au titre de son mandat pour liquider la retraite afférente à la même catégorie de mandat et exclut *ipso facto* la retraite d'élu Ircantec du champ des retraites obligatoires devant être liquidées pour bénéficier du cumul emploi-retraite.

De plus, cette conception semble aller à contre-courant de l'esprit de la loi du 20 janvier 2014, le rapport du Sénat de l'époque<sup>1</sup> précisant que « *l'exercice d'un mandat local ne constitue pas une activité salariée* » et que les règles de cumul ne font pas obstacle à la perception d'indemnités au titre du mandat. Le Conseil d'État a, dans sa décision n° 398310 du 22 septembre 2017, d'ailleurs statué en faveur d'un élu local dont la demande d'annuler la décision du 17 septembre 2013 du directeur de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), lui refusant de pouvoir cumuler entièrement la pension de retraite qu'il perçoit avec la rémunération qui lui est versée par le syndicat intercommunal d'assainissement de Marne-la-Vallée, a été jugée fondée. L'Ircantec a suggéré à vos rapporteurs qu'une « *modification de la législation consistant à exclure la retraite d'élu Ircantec de l'ensemble des retraites obligatoires devant être liquidées pourrait résoudre cette problématique* » et qu'une « *instruction en ce sens des pouvoirs publics aux régimes concernés pourrait également être de nature à solutionner cette question* ».

Le Gouvernement a lui-même indiqué dans plusieurs réponses à des questions parlementaires<sup>2</sup> que « *les mandats électifs donnant lieu à perception d'indemnités sont exclus du champ d'application de la règle de cessation d'activité, qui conditionne la liquidation des pensions de vieillesse, et que les indemnités des élus ne sont pas prises en compte comme des revenus d'activité pour l'appréciation*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 95 (2013-2014) de Mme Christiane Demontès, fait au nom de la commission des Affaires sociales, déposé le 25 octobre 2013.

<sup>2</sup> Exemples :

- Réponse ministérielle à la question écrite de M. Grosdidier, n°20969 du 31/03/2016, JO Sénat.
- Réponse ministérielle à la question écrite de M. Vasselle, n°20757 du 24/03/2016, JO Sénat.
- Réponse ministérielle à la question écrite de M. Lenoir, n°20033 du 11/02/2016, JO Sénat.
- Réponse ministérielle à la question écrite de M. Leroy, n°94638 du 05/04/2016, JO Assemblée nationale.
- Réponse ministérielle à la question écrite de Mme Zimmermann, n°87828 du 08/09/2015, JO Assemblée nationale.
- Réponse ministérielle à la question écrite de M. de la Verpillère, n°72330 du 13/01/2015, JO Assemblée nationale.

du plafond de ressources retenu dans le cadre du cumul emploi-retraite "plafonné" ».

Il semble également subsister un retard dans l'application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi qui, comme rappelé dans la première partie de ce chapitre, n'est plus prise en compte dans le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale depuis la loi du 31 mars 2015. L'AMF a ainsi alerté l'attention de vos rapporteurs sur le témoignage d'une élue ayant dû rembourser plus de 3 000 euros suite à une application erronée de ces nouvelles dispositions.

Certaines remontées témoignent enfin d'une application encore imparfaite de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales, conformément à l'article L. 2123-25 du CGCT pour les élus communaux, par exemple.

**Recommandation n° 5 : Publier une ou plusieurs circulaires afin de s'assurer de la bonne et limpide application des dispositions suivantes :**

**- la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite supplémentaire type FONPEL/CAREL ;**

**- l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite ;**

**- la stricte application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;**

**- la stricte application de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.**

**Recommandation n° 6 : Faire parallèlement évoluer la législation pour énoncer expressément l'exclusion du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite.**

Les acteurs concernés par le régime social des élus locaux pourraient, pour clarifier son utilisation et son application, réaliser en commun un guide de bonnes pratiques que les associations d'élus et les caisses de sécurité sociale diffuseraient auprès de leurs intéressés. Le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, auditionné par vos rapporteurs, s'était d'ailleurs montré favorable à la rédaction d'un guide sur la retraite des élus locaux en lien avec l'Ircantec et les régimes FONPEL et CAREL. Ce guide pourrait éventuellement être inclus dans un *vade-mecum* plus général traitant de l'ensemble des conditions d'exercice des mandats locaux.

**Recommandation n° 7 : Élaborer un guide commun de bonnes pratiques pour l'application du régime social.**

## **II. LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'INSUFFISANCE DU RÉGIME SOCIAL : UNE COUVERTURE SOCIALE À RENFORCER**

### **A. UN RÉGIME INSUFFISANT DANS SES PRESTATIONS**

Nombre d'élus consultés se plaignent notamment du montant insuffisant de leurs pensions de retraite. Certains élus proposaient néanmoins la fin de la double cotisation des élus locaux, qui peuvent parfois cotiser à la fois au titre de leur activité hors mandat et au titre de leur mandat électif. Or il semble délicat, au vu du trop faible montant des retraites, de formuler une telle évolution. La double cotisation, certes pénible et peu lisible, permet en effet d'améliorer sensiblement ce montant.

Une revalorisation du montant des retraites perçues par les élus locaux devra donc mécaniquement résulter de l'augmentation des indemnités versées à ces élus, proposition formulée dans le tome II du présent rapport.

Au-delà de la question du montant des retraites, de nombreux élus, notamment de petites villes, s'interrogent sur les conséquences de l'absence d'affiliation au régime général dès le début de leur mandat, certes entamé avant la loi de financement de la sécurité sociale. L'Association des petites villes de France (APVF) a ainsi alerté vos rapporteurs sur les cas d'élus, qui se consacrent à temps plein à l'exercice de leurs fonctions antérieurement à 2013, mais qui subissent du coup une perte sèche de trimestres validés pour la retraite. Quand l'élu peut remplir les conditions nécessaires au rachat des trimestres manquants pour les années incomplètes, le coût peut largement excéder le montant des indemnités de fonction perçues. Par ailleurs, aucune disposition ne semble actuellement permettre une participation de la commune ou d'un autre fonds public au rachat de ces trimestres de cotisations de retraites manquants, du fait de la cessation d'activité professionnelle d'élus pour se consacrer à leur mandat. En outre, une fois les trimestres validés, la cotisation des élus de petites communes est très limitée, de par leurs faibles indemnités. Cela a naturellement un impact négatif sur le montant de leur retraite.

Cette proposition, ainsi que la recommandation n° 12, seront cependant susceptibles d'évoluer à l'aune de la réforme, plus générale, des retraites, qui abordera ces cas spécifiques.

**Recommandation n° 8 : Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps. Cette participation concernerait uniquement les trimestres de cotisations de retraites liés à l'affiliation au régime général.**

Pour compenser le faible montant de leurs retraites, les élus peuvent choisir de cotiser à la retraite facultative complémentaire par capitalisation en optant pour le FONPEL ou la CAREL. Néanmoins, nombreux sont les élus de petites collectivités à renoncer à cette possibilité. Ces derniers craignent que cette adhésion génère une charge impossible à supporter pour leur collectivité, celle-ci étant tenue de participer financièrement à la même hauteur. Rendre obligatoire la cotisation des élus locaux à la retraite supplémentaire permettrait toutefois d'établir une équité entre tous les élus indemnisés. Lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants du FONPEL, comme ceux de la CAREL, s'étaient exprimés en faveur de cette évolution sous certaines conditions, afin de conserver une souplesse dans les modalités d'application :

- la possibilité pour chaque élu de choisir l'organisme auquel il souhaite adhérer ;
- la possibilité de changer d'organisme si l'élu le souhaite ;
- la faculté de choisir le taux de cotisation (pour rappel, les taux disponibles sont aujourd'hui de 4%, 6% ou 8% de l'indemnité brute) en fonction de ses moyens et de ses besoins.

Il est à noter que, parmi les élus répondant à la délégation, 55,2% avaient jugé utile de rendre obligatoire l'adhésion des élus locaux à un régime de retraite par rente.

Comme rappelé précédemment, l'élu peut racheter des points au titre des années d'exercice d'un mandat antérieurement à son affiliation. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2013<sup>1</sup> appelait déjà à la vigilance au sujet des dépenses induites pour les collectivités ou EPCI, qui doivent participer à la même hauteur, dépenses aussi importantes qu'imprévisibles. Il faudrait donc étudier si le passage d'une cotisation facultative à une cotisation obligatoire ne devrait pas, comme suggéré par l'Assemblée nationale à l'époque, s'accompagner d'une suppression de la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de l'obligation de cotisation.

Néanmoins ce coût serait non négligeable pour les collectivités. Les indemnités représentant un volume total de 1,6 milliard d'euros, les investissements pourraient s'étendre de 64 millions d'euros (si l'ensemble

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 1161 (2012-2013) de MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, déposé le 19 juin 2013.



des élus cotisaient à hauteur de 4%) à 128 millions d'euros (si l'ensemble des élus cotisaient à hauteur de 8%). Cette estimation ne tient toutefois pas compte des indemnités des élus déjà adhérents aux régimes de retraite supplémentaire, qui ne représenteraient donc pas une nouvelle dépense pour les collectivités.

**Recommandation n° 9 : Faire évoluer le CGCT pour rendre obligatoire la cotisation à la retraite supplémentaire par capitalisation type FONPEL ou CAREL obligatoire, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme et du taux de cotisation, ainsi que la possibilité de changer d'organisme, le cas échéant, et à supprimer la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de cette obligation (suppression concernant uniquement la retraite supplémentaire).**

## **B. UN RÉGIME INSUFFISAMMENT PROTECTEUR**

### **1. Le cas de la retraite supplémentaire des élus de centres de gestion et de services départementaux d'incendie et de secours**

Si l'adhésion à un régime de retraite facultative par rente est ouverte à la plupart des élus locaux, elle n'est en revanche pas permise par la loi pour ce qui concerne les présidents et les vice-présidents des conseils d'administration des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les délégués du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Leurs cas ne sont en effet pas expressément visés aux articles du CGCT encadrant l'adhésion à un régime de retraite supplémentaire. Ces articles précisent, comme vos rapporteurs l'ont indiqué précédemment, que la constitution de la rente incombe pour moitié à l' élu et pour moitié à la collectivité concernée. Le législateur n'a donc pas prévu que les SDIS, établissements publics à caractère administratif, participent à la constitution de la rente pour la retraite de leurs présidents et vice-présidents. Les SDIS qui acceptent de participer à la constitution d'une retraite par rente facultative s'exposent à des sanctions de la Chambre régionale des comptes.

Les présidents et vice-présidents des conseils d'administration des SDIS, qui perçoivent des indemnités pour l'exercice effectif de leurs fonctions, sont affiliés au régime complémentaire de retraite Ircantec depuis un amendement gouvernemental à la loi du 13 août 2004, suite à une demande de l'Association des présidents de conseil d'administration de SDIS. L'article 29 du décret du 5 octobre 1987 relatif au CNFPT dispose que les délégués du CNFPT « *peuvent percevoir des indemnités de fonctions dans les cas, les conditions et les limites définis par l'arrêté conjoint du ministre chargé du*

*budget et du ministre des collectivités locales prévu à l'article 19* ». Le fait de percevoir une indemnité de fonction permet aux délégués régionaux et interdépartementaux du CNFPT d'être affiliés à l'Ircantec.

Ces élus cotisent donc à l'Ircantec mais ne peuvent adhérer à un régime de retraite supplémentaire. Cette situation avait été déplorée à la fois par les représentants du régime FONPEL et du régime CAREL lors de l'audition conduite par vos rapporteurs. Vos rapporteurs n'ont toutefois pas opté pour une évolution du CGCT permettant l'adhésion aux régimes de retraite supplémentaire aux élus de SDIS et de Centres de gestion (CDG). Tout d'abord, celle-ci leur semble particulièrement défavorable pour les autres élus qui ne seraient pas membres de SDIS et CDG. Ils craignent par ailleurs qu'une telle proposition provoque un appel d'air et que l'adhésion aux régimes de retraite supplémentaire soit ensuite étendue aux membres des Conseils économique, social et environnemental régional (CESER), alors même que ceux-ci ne sont pas des élus.

## **2. Le cas du statut de salarié protégé**

La chambre sociale de la Cour de cassation a confirmé, lors de la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n° 16-40223 du 14 septembre 2016, que les dispositions, détaillées précédemment, sur le statut de salarié protégé n'étaient pas anticonstitutionnelles, en précisant toutefois que l'élu en question devait veiller à signaler cette qualité « *au plus tard lors de l'entretien préalable de licenciement* ».

Dans son rapport annuel de 2016, au titre des suggestions nouvelles de réforme en matière civile, la Cour de cassation a constaté l'absence de reprise des dispositions inscrites dans le CGCT au sein du code du travail, dont le livre IV de la deuxième partie, relatif aux salariés protégés, comprend notamment un titre premier « *Cas, durée et périodes de protection* » et un titre II « *Procédures d'autorisation applicables à la rupture ou au transfert du contrat* ».

L'absence de reprise de ces dispositions dans le code du travail apparaît ainsi comme une source de difficulté pour la détermination des dispositions effectivement applicables aux élus locaux, par exemple la procédure applicable ou les sanctions pénales. Cette insuffisance mène à certains contentieux inutiles au regard de la protection dont doivent bénéficier les élus locaux.

La Cour de cassation rappelle en effet que « *l'objet même de la protection implique donc in fine que les inspecteurs du travail apprécient l'existence d'un éventuel lien entre la mesure de licenciement envisagée et l'exercice du mandat par le salarié. S'il apparaît que le licenciement est, en fait, motivé par l'exercice d'un tel mandat ou son appartenance politique, le refus de licenciement s'impose à l'inspecteur du travail.* »

La simple assimilation figurant dans le CGCT ne semble, en l'état, pas permettre l'effective mise en œuvre de la protection de l' élu salarié. Vos rapporteurs proposent donc de compléter le code du travail par des dispositions dédiées à la situation des élus locaux. Ce sera également l'occasion de préciser la durée pendant laquelle le statut de salarié protégé continue à s'appliquer après la fin du parcours électif. En effet, un délégué syndical est toujours salarié protégé durant les douze mois suivant la cessation de ses fonctions conformément à l'article L. 2411-3 du code du travail. En revanche, un membre de la délégation du personnel du comité social économique, bénéficie de cette protection uniquement pendant les six premiers mois suivant l'expiration de son mandat ou la disparition de l'institution, comme le prévoit l'article L. 2411-5 du code de travail.

Or, l'article L. 2123-9 du CGCT, pour le cas des élus communaux, précise que « *lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus mentionnés au premier alinéa du présent article sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail.* », sans donc signifier expressément à quel cas de salarié protégé est assimilé celui des élus locaux.

Compléter le code du travail serait donc également l'occasion de clarifier ce type de dispositions encore floues et de mieux faire connaître auprès des élus cette protection qui leur est offerte.

**Recommandation n° 10 : Compléter les titres I<sup>er</sup> et II du code du travail afin que les dispositions sur le statut de salarié protégé des élus locaux soient précisées.**

### **III. LES DIFFICULTÉS LIÉES À UNE HARMONISATION PARCELLAIRE AVEC L'EXERCICE D'UNE VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE : UNE COUVERTURE SOCIALE À TRANSFORMER**

À l'ère des mandats écourtés, des renouvellements pléthoriques et des mandats à durée déterminée, un des aspects du régime social devient de plus en plus capital : la question de la conciliation entre l'exercice du mandat et celui d'une vie professionnelle et personnelle avant, pendant et après le mandat. La question de l'accès au mandat étant traitée plus en détail dans le tome I du présent rapport, vos rapporteurs ont choisi de concentrer leurs propositions sur l'exercice et la sortie du mandat électif local.

### **A. L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF EN PARALLÈLE DE CELUI D'UNE VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE**

#### **(1) L'accompagnement des élus ayant un enfant en bas âge à charge**

Vos rapporteurs ont tout d'abord étudié la possibilité de mettre en place une allocation sociale plafonnée pour les élus ayant un enfant en bas âge à charge. En effet, la consultation menée par votre délégation nous informe qu'en moyenne seuls 8,68% des élus consultés ont eu recours à une aide pour gérer les tâches domestiques et/ou familiales (13,40% ont pu être aidés par une aide à domicile, 10,60% par un membre de la famille, 1,45% par un assistant maternel). Une telle allocation aurait néanmoins été redondante avec les suggestions formulées par votre délégation.

Ainsi, des propositions permettant d'améliorer l'exercice d'une vie professionnelle et personnelle sont particulièrement développées dans le tome II du présent rapport et permettent d'enrichir considérablement les dispositifs existants, notamment les remboursements de frais de garde d'enfants, en envisageant par exemple la généralisation du dispositif existant d'aide au financement de chèques emploi-service universels, proposition qui suscite l'adhésion de nombreuses associations d'élus. Ces préconisations semblent en l'état suffisantes pour améliorer durablement le quotidien de ces élus.

#### **(2) Le volume des crédits d'heures**

Pour l'amélioration de l'exercice d'une activité professionnelle, il semble désormais nécessaire de procéder à une revalorisation du volume trimestriel des crédits d'heures actuellement alloué. Permettre une meilleure conciliation entre l'exercice d'un mandat local et le maintien d'une vie professionnelle passe avant tout par une meilleure maîtrise du temps alloué à chaque activité en facilitant grandement les transitions entre ces deux mondes. La consultation menée par votre délégation met en lumière le temps considérable consacré à leur mandat par les élus locaux. Ainsi 48,08% des élus consultés déclarent dédier plus de 25 heures par semaine à leur mandat. Ceux qui, parmi ces élus, conservent leur activité professionnelle consacrent donc plus de 325 heures par trimestre à leur mandat électif (25 heures fois les 13 semaines en un trimestre). Ce temps est absolument nécessaire pour accomplir les tâches les plus complexes de leur mandat. Mais, lorsque l'on note que le volume maximum des crédits d'heures alloué est de 140 heures, force est de constater que ce dispositif n'est en l'état plus viable.

Vos rapporteurs rappellent néanmoins que le dispositif des crédits d'heures avait déjà été étendu par l'article 7 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Les élus locaux doivent par ailleurs respecter le plafond de la durée cumulée des absences autorisées et du crédit d'heures. Comme exposé précédemment, cette durée ne peut excéder la moitié de la durée légale du travail pour une

année civile, soit 803 heures et 30 minutes par an. Cette contrainte, déjà problématique à l'heure actuelle en cas de cumul de mandats, sera *a fortiori* renforcée à l'aune de la revalorisation proposée.

**Recommandation n° 11 : Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures.**

## **B. MIEUX ACCOMPAGNER LA SORTIE DU MANDAT**

La sortie du mandat passe naturellement par le suivi de la bonne application de dispositions spécifiques, telle l'allocation différentielle de fin de mandat, plus amplement traitée dans le tome IV du présent rapport.

Il convient avant tout de faire connaître, cette allocation, près de 9 élus consultés sur 10 ignorant l'existence de ce dispositif. 62,98% des élus s'étant prononcés sont favorables à une extension des bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat, 55,75% souhaitent une augmentation de son mandat et 56,71% un allongement de la durée de ce dispositif. Or, de telles évolutions permettraient logiquement d'améliorer la visibilité de cette allocation.

La directrice des solidarités et autres fonds de la Caisse des dépôts et consignations a par ailleurs informé vos rapporteurs qu'en vue du renouvellement des élus municipaux attendu en 2020, elle avait alerté sur la nécessité de réinstaurer un taux de cotisation non nul au FAEFM.

Vos rapporteurs sont donc favorables aux orientations, formulées dans le tome IV du présent rapport, concernant le régime de l'allocation différentielle de fin de mandat (non développées ici pour éviter des redondances).

Mais la réflexion sur l'aide à la sortie du mandat ne se limite pas à cette question et est présente avant même l'accès au mandat électif.

Le rapport de l'Assemblée nationale de 2013 affirmait ainsi que « *la diversification du profil des élus passe aussi par la garantie que l'exercice d'un mandat ne se traduira pas négativement sur le montant de leur retraite* ». Mettre sa vie professionnelle entre parenthèses pour se consacrer entièrement à ses missions d'élu local est un choix qui ne peut constituer un sacrifice disproportionné. Résoudre la crise des vocations c'est aussi donner aux futurs élus l'assurance que leur parcours électif, plus court mais toujours aussi exigeant, ne les pénalisera pas pour le reste de leur vie professionnelle et personnelle.

Pour que les élus puissent jouir d'une retraite convenable et pour développer une transition mieux harmonisée entre le mandat électif et la vie professionnelle, outre les évolutions suggérées ci-avant, vos rapporteurs proposent donc d'étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant

occasionné une suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné.

**Recommandation n° 12 : Étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite.**

---

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 : Mettre en place un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.
- Recommandation n° 2 : Afficher sur le site Ameli une rubrique dédiée aux élus locaux.
- Recommandation n° 3 : Informer les élus locaux de la nécessaire mention par le médecin de l'autorisation d'exercer leur mandat durant leur congé de maladie.
- Recommandation n° 4 : Instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.
- Recommandation n° 5 : Publier une ou plusieurs circulaires afin de s'assurer de la bonne et limpide application des dispositions suivantes :
  - la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite supplémentaire type FONPEL/CAREL ;
  - l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite ;
  - la stricte application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;
  - la stricte application de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.
- Recommandation n° 6 : Faire parallèlement évoluer la législation pour énoncer expressément l'exclusion du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite.
- Recommandation n° 7 : Élaborer un guide commun de bonnes pratiques en matière de régime social.
- Recommandation n° 8 : Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps.
- Recommandation n° 9 : Faire évoluer le code général des collectivités territoriales pour rendre obligatoire la cotisation à la retraite supplémentaire par capitalisation type FONPEL ou CAREL, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme et du taux de cotisation, ainsi que la possibilité de changer d'organisme, le cas échéant, et à supprimer la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de cette obligation.

- Recommandation n° 10 : Compléter les titres Ier et II du code du travail afin que les dispositions sur le statut de salarié protégé des élus locaux soient précisées.
- Recommandation n° 11 : Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures.
- Recommandation n° 12 : Étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite.



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

|   |
|---|
| <p>« LE RÉGIME SOCIAL »<br/>TABLE RONDE DU 4 AVRIL 2018</p> |
|---|

- **Association des maires de France (AMF)**  
Judith MWENDO, Conseillère technique
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**  
Jonathan BOSREDON, Chef de service adjoint à la Directrice de la sécurité sociale
- **Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)**  
Fanny RICHARD, Responsable du bureau de la régulation
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**  
Renaud VILLARD, Directeur  
Christine CAMBUS, Directrice juridique et réglementation nationale
- **IRCANTEC**  
Gilles FROSTIN, Administrateur  
David SANCHEZ, Responsable du service juridique
- **FONPEL**  
Jean-Paul LEFEBVRE, Secrétaire général  
Delphine BREURE, Gestionnaire
- **CAREL**  
Daniel ESCOLAN, Directeur général
- **Caisse des dépôts et des consignations (CDC)**  
Marie-José CHAZELLES, Directrice des solidarités et autres fonds  
Adil TAOUFIK, Chargé de relations institutionnelles



---

## COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LE RÉGIME SOCIAL DES ÉLUS LOCAUX » (4 AVRIL 2018)

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et co-président du groupe de travail « Statut de l'élu local ».** – Merci beaucoup de vous être déplacés. Je salue mes collègues. Sur le sujet de la situation de l'élu local, nous avons souhaité que l'ensemble du bureau de la délégation, toutes sensibilités politiques confondues, soit partie prenante. Nous avons scindé les différents aspects du sujet pour les approfondir dans leur totalité. Nous avons ainsi mis en place des équipes de co-rapporteurs, que nous entendrons dans quelques instants. Ensuite, nous écouterons nos invités sur la question du régime social des élus locaux.

Les personnes que nous entendrons aujourd'hui ont probablement eu écho du questionnaire que nous avons adressé, avec le soutien d'associations d'élus - notamment l'AMF -, à un nombre élevé d'élus locaux. Nous avons reçu 17 500 réponses. Le questionnaire était pourtant long et approfondi. Cette consultation a inscrit la question du régime social des élus locaux au cœur des préoccupations de nos collègues. 51 % d'entre eux ont en effet identifié la protection sociale et le régime de retraite comme étant insuffisants et comme étant une cause de la crise des vocations, dont il est de plus en plus question depuis 2014. Aujourd'hui, mois après mois, nous enregistrons des vagues de démissions qui montrent que ce malaise, notamment dans la France des périphéries, dans la France rurale, dans la France des entités de plus petite taille, n'est pas terminé. Les deux tiers des élus qui se sont exprimés (67 %) ont admis méconnaître pour autant leurs droits à la retraite acquis en qualité d'élu local. Une majorité d'entre eux a en outre qualifié le régime social d'illisible (54 %, contre 12 % d'opinions contraires) et d'insuffisamment protecteur (43,5 % contre 7,5 % d'avis opposés). Nous possédons par conséquent des marges d'amélioration sur la question.

Je donne à présent la parole à Mathieu Darnaud.

**M. Mathieu Darnaud, co-président du groupe de travail.** – Merci Monsieur le Président. Vous êtes aujourd'hui nombreuses et nombreux, nous vous en remercions. Cette table ronde est en effet précieuse s'agissant de l'expertise et du regard que vous pouvez nous apporter.

Pour introduire cette table ronde, je vous poserai trois questions d'ordre général. La première interrogation fait écho aux précédents propos de Monsieur le Président. Selon vous, les élus doivent-ils continuer à être alignés sur le droit commun, comme tel est le cas depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 ? Existe-t-il au contraire des caractéristiques des fonctions occupées qui rendraient nécessaire la mise en place d'un régime social spécifique ?

Le deuxième point est le suivant : selon vous, le régime social existant est-il globalement satisfaisant, suffisant et surtout équitable ?

Enfin, nous souhaiterions recueillir votre point de vue sur les conditions de cotisation à la retraite prévues par le régime général de la Sécurité sociale. Les jugez-vous pertinentes ? Les élus locaux peuvent-ils profiter, en l'occurrence, de réelles contreparties ?

Je donne à présent la parole à Daniel Chasseing.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président et Monsieur le coprésident. Mesdames et Messieurs, Marc Daunis et moi-même vous poserons aujourd'hui quelques questions sur les possibilités d'évolutions du régime social vers une couverture mieux adaptée et renforcée par rapport aux conditions actuelles d'exercice des mandats locaux, notamment concernant la conciliation avec l'exercice d'une activité professionnelle. Nous souhaitons recueillir votre sentiment sur les suggestions qui nous ont été adressées par les élus locaux depuis le début de nos travaux.

Je vous sou mets plusieurs questions. Les conditions actuelles d'assujettissement semblent-elles adaptées ? Le niveau et les conditions d'attribution des prestations liées aux principaux risques sont-ils adéquats ? Une revalorisation du montant des retraites paraît-elle indispensable ? Les élus ayant accès au régime de retraite complémentaire et facultatif par rente bénéficient-ils d'une retraite suffisante ? À défaut d'une revalorisation des indemnités ou des retraites, la mise en place d'une possibilité de participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps vous paraît-elle souhaitable ? La cotisation facultative à la retraite complémentaire par capitalisation FONPEL / CAREL doit-elle désormais devenir une cotisation obligatoire ? Estimez-vous nécessaire de mettre fin à l'assujettissement au régime général de la Sécurité sociale pour les élus salariés aboutissant à une double cotisation, souvent dénoncée ?

**M. Marc Daunis, rapporteur.** – Je souhaite, pour ma part, aborder des propositions pratiques pour assurer la clarification et le respect des dispositions réglementaires et législatives en vigueur. J'avoue que je fais partie des deux tiers des élus qui ont une connaissance approximative du régime. En préparant cette table ronde, j'ai pu mesurer l'étendue de mes lacunes en la matière. Les réponses que vous nous apporterez seront d'autant plus importantes.

Les questions sont les suivantes : êtes-vous favorable à la mise en place d'un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux ? Face aux nombreuses difficultés dont les associations d'élus locaux se font l'écho, pensez-vous que l'instauration d'un droit à l'erreur pour les collectivités locales concernant leurs relations, les contrôles et les éventuels différends avec les URSSAF soit pertinente ?

---

Par ailleurs, pour permettre une diminution des difficultés constatées et améliorer la compréhension et l'application par tous des règles relatives au régime social des élus locaux, êtes-vous favorable à la nécessité de publier une ou plusieurs circulaires sur les cinq dispositions suivantes :

- la disparition des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite complémentaire ;
- l'exclusion du régime de retraite obligatoire IRCANTEC des élus locaux des règles de cumul emploi retraite ;
- l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;
- l'assimilation des crédits d'heures non rémunérés à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales ;
- la possibilité pour les élus locaux d'exercer leur mandat durant un arrêt-maladie ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. Je salue la présence, parmi les sénateurs, outre les rapporteurs qui viennent de s'exprimer, de Michelle Gréaume. J'invite à présent les associations d'élus locaux à s'exprimer.

**Mme Judith Mwendo, conseiller technique, Association des Maires de France.** Bonjour à tous. Eu égard aux nombreuses difficultés rencontrées par les élus, l'AMF a identifié quatre actions prioritaires.

Dans un premier temps, nous sommes favorables à la création d'un formulaire d'affiliation spécifique aux élus locaux. Le formulaire utilisé aujourd'hui, intitulé *Demande de mutation*, laisse en effet entendre que l' élu qui s'affilie au régime général en qualité d' élu souhaite modifier son régime de protection sociale en propre. Or l'affiliation au régime général en qualité d' élu local vient en complément du régime de protection sociale dont l' élu dispose en propre. De surcroît, le formulaire n'étant pas adapté au cas spécifique des élus locaux, nombre d' entre eux ont subi des radiations. Parmi ceux qui ne remplissent pas les conditions pour payer les cotisations sur les indemnités de fonction, nombreux sont ceux qui ne sont toujours pas affiliés au régime général, par crainte d'être radiés du régime de protection sociale en propre. C'est pourquoi l'AMF est favorable à la création d'un formulaire spécifique aux élus locaux.

Par ailleurs, l'AMF est favorable à la disparition de la cotisation applicable à la part versée par les collectivités territoriales au régime de retraite par rente FONPEL ou CAREL. Actuellement, de nombreuses collectivités font l'objet de redressements, alors même que l'assujettissement n'a pas été clairement prévu par les textes. Depuis cinq ans, l'AMF réclame le

fondement juridique d'un tel assujettissement. Nos courriers sont restés sans réponse à ce jour. Je rappelle également que la circulaire du 14 mai 2013, qui prévoit notamment l'assiette des cotisations sociales, ne fait pas mention de cette part des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les règles du cumul emploi retraite, nous sommes favorables à l'exclusion du régime obligatoire IRCANTEC. En effet, en l'état actuel des textes, les élus retraités de leur activité professionnelle ne pourront pas percevoir à l'avenir leur retraite IRCANTEC, tandis que ceux qui perçoivent une indemnité de fonction sont dans l'obligation de cotiser. Les élus retraités cotisent donc pour certains en quelque sorte à perte.

Enfin, pour respecter l'application stricte de la loi, nous souhaitons la publication de plusieurs circulaires, notamment à l'attention des différents organismes sociaux.

Je tiens à rappeler que l'ensemble des difficultés précédentes ont fait l'objet d'une saisine officielle de l'AMF au ministère des Affaires sociales. Depuis cinq ans, nous avons adressé quatre courriers officiels et plusieurs courriels au ministère. Nous n'avons reçu aucune réponse à ce jour. Les élus n'apprécient guère le mépris avec lequel ils sont traités.

J'ajoute enfin que les autres pistes d'évolutions indiquées dans le questionnaire font l'objet d'un examen approfondi par notre groupe de travail. Nous transmettrons nos positions officielles ultérieurement. Je vous remercie.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. Je donne la parole à Jonathan Bosredon.

**M. Jonathan Bosredon, chef de service adjoint à la directrice de la Sécurité sociale, direction de la Sécurité sociale.** - Merci Monsieur le Président. Vous avez posé un grand nombre de questions, qui nous avaient été transmises préalablement à la table ronde. Nous souhaitons y apporter des réponses, ainsi qu'aux points soulevés par l'AMF.

S'agissant de l'existence d'un régime spécifique pour les élus locaux, des dispositions particulières ont historiquement existé. Il en existe toujours, s'agissant de FONPEL et de CAREL. Pour le reste, les dispositions spécifiques ont conduit par le passé à accorder des droits sociaux moindres aux élus locaux. En 2013, il ne s'agissait pas d'un alignement sur le régime général, mais d'une certaine convergence, qui a été le moyen de combler une partie du retard au niveau des prestations allouées aux élus locaux. Dans certaines situations, les droits demeurent néanmoins plus faibles. Les élus peuvent légitimement demander que les retards soient comblés. Il n'en demeure pas moins que rapprochement du régime général mis en œuvre a été une bonne manière de régler un certain nombre de sujets, sans gommer les spécificités type FONPEL / CAREL. Pour les autres dispositifs, il s'agit d'un point de référence utile à conserver.

Concernant les demandes plus précises formulées précédemment, je pense que les représentants des caisses nationales pourront compléter mes propos. Les élus sont évidemment dans une situation spécifique. Le devoir d'information des organismes sur ces spécificités demeure. Nous sommes favorables, pour notre part, à des formulaires spécifiques. Simplement, depuis la réforme de 2013, d'autres réformes ont eu lieu, notamment la protection universelle maladie, dans le cadre desquelles un grand nombre de formulaires ont déjà été remplacés par des formulaires plus simples. Ces derniers ne sont peut-être pas adaptés à la situation des élus locaux et nous devons veiller à y remédier. Cela étant, il est de la responsabilité des organismes et des administrations d'expliquer que l'ouverture du droit à l'assurance maladie, qui concourt à la délivrance d'une carte Vitale, est sans lien avec l'ouverture des droits à la retraite, notamment s'agissant de l'ensemble des élus locaux.

Les démarches, quant à elles, ne doivent pas être réalisées par les élus locaux mais par les employeurs qui, de manière directe, permettent d'ouvrir les droits des assurés. Les éventuelles difficultés au niveau des droits maladie sont ainsi sans impact sur le calcul des droits de retraite. Des circulaires ont été publiées sur le sujet suite à la réforme de 2013. Certes, des points complémentaires méritent peut-être d'être encore explicités. Nous ne rencontrons aucune difficulté à ce niveau. Le sujet de la clarification de l'assujettissement de la participation des employeurs au dispositif FONPEL / CAREL méritera notamment d'être tranché définitivement.

Enfin, le droit à l'erreur s'applique à l'ensemble de nos concitoyens. Il sera donc décliné également pour la mise en œuvre de la protection sociale des élus locaux. Nous appliquerons un droit de conseil et d'information dans le domaine.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. Je me tourne à présent vers les représentants de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

**M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.** - Merci Monsieur le Président. Je souhaite apporter quelques précisions. À titre liminaire, j'entends une forme d'incompréhension sur la protection sociale des élus, le sondage que vous avez évoqué est éloquent en la matière. J'en prends ma part s'agissant de la retraite. Je suis disposé, sous le contrôle des « autres étages » que sont l'IRCANTEC et les régimes FONPEL et CAREL, à contribuer à la rédaction d'un guide sur la retraite des élus locaux qui pourrait utilement être diffusé. Je ne vous cache pas que le régime de retraite des élus locaux est extrêmement complexe. Nous pouvons malgré tout tenter d'apporter des éclairages sur le sujet. La CNAV est disposée à coopérer dans ce sens avec ses homologues.

S'agissant des autres points soulevés qui concernent directement le régime de base, je confirme que l'ensemble des textes d'application et leurs circulaires sur la retraite ont, de notre point de vue, tous été publiés.

J'en viens enfin à la double question de la double cotisation, d'une part, et du cumul emploi retraite, d'autre part. À propos de la double cotisation, j'ai entendu deux aspirations légitimes, mais qui peuvent sembler contradictoires. Il est question en effet de la possibilité de rachat d'années manquantes et d'un niveau de prestations qui n'est peut-être pas satisfaisant. Ces deux points semblent indiquer un niveau de contributivité qui ne serait pas totalement satisfaisant. À l'inverse, j'entends une forme d'inquiétude sur un niveau de contributions peut-être trop élevé, notamment sur le régime de la double cotisation. Le régime de la double cotisation revient effectivement à prévoir qu'un élu, par ailleurs salarié, cotise au titre de son mandat d'élu, comme il cotise naturellement au titre de son activité de salarié. Ce régime représente certes une double cotisation. Pour autant, les droits sont évidemment cumulatifs dans un seul régime, s'agissant de la base. L'ensemble des droits sont en effet agrégés pour évaluer la durée de l'assurance, le salaire moyen de référence, et valoriser ainsi l'ensemble des trimestres. Il y a donc agrégation des revenus cotisés pour valoriser les droits au titre de la retraite de base.

Le cumul emploi retraite, quant à lui, s'agissant de la base, est, pour les élus locaux, soumis au régime de droit commun, avec une exception qui est importante. Le régime de droit commun prévoit que, pour un retraité, une reprise d'activité génère des cotisations de solidarité. Le passage à la retraite suppose ainsi une cessation franche d'activité. Le législateur a néanmoins prévu une exception pour les élus locaux, auxquels il n'est pas demandé de démissionner, pour éventuellement se représenter par la suite devant leurs électeurs. Je ne peux que partager la sagesse du législateur sur ce point.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci.

**Mme Fanny Richard, responsable du bureau de la régulation, Caisse nationale d'assurance maladie.** - Il est question d'un régime spécifique. Il s'agit d'un régime aménagé. Depuis 2013, avec la possibilité d'être affilié de fait au régime général, un élu peut être doublement affilié. Les prestations auxquelles les élus ont droit, au-delà des prestations de frais de santé, en matière de maladie, d'invalidité, de décès, de maternité, ont vu leurs règles aménagées. Dans la plupart des cas, les ouvertures de droits se comptent en nombre d'heures travaillées. Pour les élus, les montants cotisés sont pris en compte. Je ne reviens pas dans le détail sur les dispositifs. Simplement, il s'agit d'une particularité qui tient uniquement aux élus locaux.

Je reviens également à la question du formulaire. Concernant l'assurance maladie, il existe en effet une nécessité de réaliser une démarche d'affiliation, par le biais des collectivités, qui centralisent les pièces transmises à la caisse primaire. Je comprends que le formulaire puisse paraître peu lisible. Je m'étonne en revanche des retours sur les effets possibles de radiations, les caisses primaires connaissant parfaitement les



processus de gestion. Ces situations ne nous ont jamais été remontées. Si elles existent, elles sont extrêmement étonnantes. L'objectif est en effet de privilégier une affiliation pour des personnes généralement d'ores et déjà affiliées par ailleurs. Ces personnes bénéficient déjà d'un régime de Sécurité sociale. Certes, il ne s'agit peut-être pas du régime général. Il n'en demeure pas moins que les caisses sont habituées à la double affiliation, pour permettre le versement des prestations en espèces. Dans nos codes de gestion, une traçabilité sur le fait qu'il s'agit d'un élu est prévue. Nous adaptons les règles de calcul des indemnités journalières au regard de l'ensemble de l'activité professionnelle de la personne.

Je reviens à la question de l'imprimé. Tout est perfectible et la solution n'est peut-être pas nécessairement un imprimé spécifique. En revanche, il conviendrait de préciser la notion d'élu sur l'imprimé existant.

Sur le plan des circuits et *process* de gestion, depuis la mise en place du dispositif de 2013, notre réseau n'a jamais enregistré de sollicitation sur des difficultés particulières qui auraient été rencontrées. Une action locale de communication a de surcroît été menée auprès de l'ensemble des associations. Elle se poursuit pour certaines caisses primaires, qui continuent de la proposer à certaines associations. Selon les derniers retours que j'ai reçus, cependant, l'appétence était moyenne. L'offre de service ne rencontre pas un franc succès et la question de son maintien s'est même posée. Elle garde néanmoins le mérite d'exister au niveau des caisses primaires. Au-delà, en cas de radiation, une alerte doit être adressée à la caisse nationale, pour une prise en charge immédiate.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Merci. Je donne la parole aux représentants de la Caisse des dépôts.

**Mme Marie-José Chazelles, directrice des solidarités et autres fonds, Caisse des dépôts et des consignations.** - La Caisse des dépôts est présente aujourd'hui en qualité de gestionnaire de mandat. Notre mandat étant présent, je préfère qu'il prenne la parole.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Je donne la parole aux représentants de l'IRCANTEC.

**M. Gilles Frostin, administrateur, IRCANTEC.** - Merci Monsieur le Président. Je suis administrateur à l'IRCANTEC. Je suis l'un des représentants des organisations syndicales. Je représente l'UNSA.

Le conseil d'administration de l'IRCANTEC n'est pas à l'origine des dispositions législatives et réglementaires qui concernent le régime. Il s'occupe des questions d'ordre général relatives à la gestion du régime, au pilotage à long terme du régime et à la politique de placement. Nous sommes évidemment consultés sur tout projet de texte relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'institution. En revanche, nous n'avons pas l'initiative sur les textes qui concernent l'organisation du régime.

**M. David Sanchez, responsable du service juridique, IRCANTEC.** - En complément, je peux néanmoins apporter des éléments de réponse aux questions soulevées par Messieurs les sénateurs et par l'AMF.

Aujourd'hui, tout élu local qui perçoit une indemnité de fonction cotise à l'IRCANTEC à titre obligatoire. Il cotise aussi longtemps qu'il perçoit une indemnité de fonction. Cet élément générateur de l'affiliation à l'IRCANTEC peut effectivement poser problème dans certaines situations de cumul emploi retraite. Cette problématique se retrouve dans deux dossiers principaux : le cumul emploi retraite libéralisé et le principe de cotisations non génératrices de droits précédemment évoqué par l'AMF.

Je m'attarde quelques instants sur le cumul emploi retraite libéralisé. Pour bénéficier à la retraite de l'ensemble de ses pensions en sus de revenus d'activité, une personne doit avoir liquidé l'ensemble de ses droits à retraite, dont les droits à retraite complémentaire IRCANTEC. Des élus locaux nous ont fait part de la difficulté à bénéficier du cumul emploi retraite libéralisé auprès de la CMBF, parce qu'ils n'avaient pas pu liquider leurs pensions IRCANTEC. Une inadéquation de réglementation a ainsi pu pénaliser quelques élus.

Par ailleurs, concernant le principe de cotisations non génératrices de droits, je peux rassurer l'AMF. Aujourd'hui, un élu local qui a fait liquider une pension de base, y compris à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, continuera à obtenir des droits de retraite complémentaire à l'IRCANTEC en contrepartie de ses cotisations. Nous avons interpellé nos tutelles, qui nous ont donné l'autorisation d'attribuer des droits aux élus locaux, en contrepartie des cotisations versées. Il existe pour autant un manque du côté des dispositifs normatifs, par absence d'un texte sur lequel nous appuyer.

Enfin, concernant la revalorisation des pensions, du côté de l'IRCANTEC, les pensions des élus locaux sont revalorisées comme le sont les pensions des agents contractuels de droit public, c'est-à-dire en fonction de l'évolution de l'indice des prix.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Merci. La parole est aux représentants du FONPEL.

**M. Jean-Paul Lefebvre, secrétaire général, FONPEL.** - Merci Monsieur le Président. Je représente aujourd'hui FONPEL et son président - qui n'a pas pu être présent mais vous adresse ses meilleures salutations. Je suis élu local en Seine-Saint-Denis et secrétaire général de l'association FONPEL, qui est le souscripteur du contrat dans le cadre de l'article L.441-1 du code des assurances, institué en 1993 sur le fondement de la loi du 3 février 1992, première grande loi qui a amélioré le statut des élus locaux. Cette loi nous a permis de mettre en place ce contrat avec un assureur, la CNP Assurances, et un délégataire de gestion, la Caisse des dépôts et consignations.

Le régime est facultatif. Il est géré dans le cadre d'un système de capitalisation. Le contrat est exprimé en unités de rente, avec une valeur d'acquisition des points de retraite et une valeur de service. Le dispositif est en apparence semblable à celui de l'IRCANTEC. Le régime est cependant facultatif. Il doit donc nécessairement fonctionner en capitalisation.

L'objet de ce régime facultatif consiste à compenser la perte de droits acquis dans les régimes de retraite obligatoire liée à la perte de revenus correspondant à la cessation partielle d'activité relative à l'exercice du mandat. Pour répondre à l'une des questions posées, il nous semble nécessaire de renforcer cette couverture sociale, notamment en rendant obligatoire l'adhésion au régime supplémentaire. Nous y sommes favorables, à la condition que l'élu ait le choix entre CAREL et FONPEL, qui ne relèvent pas du même dispositif réglementaire. Rendre la cotisation obligatoire permettrait une équité entre l'ensemble des élus indemnisés. Aujourd'hui en effet, si, dans une commune, le maire n'est pas favorable à l'adhésion au régime supplémentaire, ses adjoints subiront des difficultés à y adhérer, même si ce sujet relève d'une décision individuelle. Il nous semble, notamment pour les collectivités de petite taille, qui pourraient subir des scrupules à mettre en place un régime supplémentaire de cotisations supporté à moitié par la collectivité, qu'une adhésion obligatoire est nécessaire, au moins pour le premier niveau de cotisations (trois niveaux existent : 4, 6 et 8%). Il semble utile également d'octroyer la possibilité pour l'élu de changer d'organisme assureur s'il le souhaite.

Aujourd'hui, 80 % de nos adhérents cotisent à 8 % de leur indemnité brute. Je vous précise que nous avons 11 700 adhérents cotisants. Le régime a en outre un encours géré de 330 millions d'euros et environ 13 millions d'euros de cotisations annuelles. Le dispositif permet à ce jour de racheter les cotisations sur les années de mandat antérieures à l'adhésion. La majorité des rachats de cotisations sont effectuées au titre du mandat en cours. La règle impose que l'élu qui souhaite adhérer au régime de retraite supplémentaire soit en cours de mandat et perçoive une indemnité de fonction. Par ailleurs, FONPEL s'oblige à ne plus accepter les adhésions dans le mois qui précède le premier tour des élections générales, de façon à éviter des adhésions opportunistes, par exemple dans la crainte de ne pas voir son mandat renouvelé.

Par ailleurs, nous jugeons indispensable que les régimes apportent une clarification concernant le traitement de la part des collectivités dans les cotisations. Certaines URSSAF ont en effet entrepris, sans base réglementaire ou légale, d'appliquer des redressements de cotisations sur la part « employeur ». Or l'assujettissement de la part des collectivités aux cotisations sociales ne repose sur aucun fondement juridique et débouche sur d'inutiles contentieux. De nombreuses collectivités ont sollicité FONPEL et l'AMF sur le sujet. Elles souhaiteraient obtenir une réponse aux questions

que nous posons régulièrement à la direction de la Sécurité sociale. Cette situation met l'AMF et FONPEL en difficulté.

Nous souhaiterions enfin que le cas particulier des élus de SDIS et de centres de gestion soit examiné. Ces élus demandent à adhérer au régime de retraite supplémentaire sans pouvoir y accéder légalement, la disposition n'étant pas prévue dans la loi de 1992 modifiée, tandis que ces mêmes élus sont affiliés à titre obligatoire à l'IRCANTEC.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Nous prenons note en particulier du dernier point de votre intervention. Nous écoutons à présent les représentants de la CAREL.

**M. Daniel Escolan, directeur général, CAREL.** - Merci pour cette table ronde sur les aménagements à mettre en place au niveau de la protection sociale des élus.

Concernant le régime de retraite supplémentaire, un certain nombre de questions sont posées depuis longtemps par les associations d'élus - dont l'Association des maires de France - sur l'intérêt de cette affiliation au régime général. Je rappelle, pour ma part, que les régimes de retraite FONPEL et CAREL ont 25 ans d'existence cette année. Par conséquent, nous bénéficions désormais du recul nécessaire pour apporter une expertise sur les attentes des élus locaux sur le fondement de ces cotisations supplémentaires à un régime de retraite.

Nous devons nous rappeler en premier lieu que, lors de la mise en œuvre de ces régimes de retraite, qualifiés de complémentaires dans les débats de 1991 et 1992, les parlementaires avaient le souci de mettre fin à des régimes locaux existants dont la nature juridique avait soulevé des questions importantes, notamment auprès des chambres régionales des comptes. La plupart des régimes locaux ne disposaient pas en effet des moyens nécessaires pour faire face à leurs engagements de retraites futures, sans le concours constant et intégral du budget des collectivités territoriales.

En outre, le fait d'être élu local n'est pas une profession. Le fait d'être élu local relève d'un engagement personnel au service de la chose publique. Il ne s'agit pas d'une activité professionnelle en tant que telle. Le législateur s'était donc intéressé à la perte potentielle de revenus de retraite susceptible d'être générée par un engagement local de six ans, douze ans, dix-huit ans ou davantage. Durant cet engagement, l'élu abandonne en effet partiellement son activité professionnelle pour se consacrer à son ou ses mandats locaux, perdant pour partie des droits à la retraite future. Ces régimes de retraite supplémentaire avaient pour objectif de compenser une partie des pertes.

Après 25 ans, la situation est totalement différente. Actuellement, la CAREL possède 22 000 adhérents. Nous gérons un encours d'environ 700 millions d'euros. Nous recevons 40 millions d'euros de cotisations chaque année. Nos adhérents représentent plus de 40 % des conseillers

régionaux et départementaux de France, plus de 35 % des maires et maires-adjoints des communes de plus de 10 000 habitants, et plus de 30 % des présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre. Je rejoins d'ailleurs la proposition de la FONPEL concernant le cas particulier des élus de SDIS et de centres de gestion, un certain nombre d'entre eux se voyant refuser l'accès à la constitution d'une retraite supplémentaire.

Nous aboutissons à une situation où nous gérons un régime de retraite spécifique lié à l'exercice du mandat. Il existe un premier point auquel la CAREL est attachée depuis de nombreuses années. Dans le souci d'une équité absolue à l'égard de l'ensemble des élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction, nous sommes favorables à la mise en œuvre d'une affiliation obligatoire à un régime de retraite supplémentaire de type FONPEL ou CAREL, avec la possibilité pour les élus de choisir un régime ou l'autre.

Par ailleurs, nous devons garder à l'esprit que la durée des mandats a considérablement évolué, dans le sens d'une limitation. Les statistiques de 2008 et de 2014 sont particulièrement significatives. En 2008, plus de 60 % de nos adhérents ont cessé leur mandat électif. La caisse CAREL a perdu en une nuit 60 % de ses cotisants. Nous avons comparé ces chiffres à ceux de 2014, année où nous attendions un renouvellement générationnel, la féminisation des mandats, notamment des mandats des exécutifs municipaux, et un renouvellement politique. Ainsi, en 2014, près de 68 % des adhérents du régime de retraite CAREL ont cessé de cotiser au soir du deuxième tour des élections municipales. Ce chiffre a été confirmé par les élections départementales qui ont suivi (64 %), puis par les élections régionales de décembre 2016 (63 %). Désormais, la durée de cotisation à la retraite supplémentaire des élus locaux est ainsi considérablement réduite. Les parlementaires doivent par conséquent légitimement se poser la question suivante : comment rendre efficace et intéressant pour les élus sortants ce qui a été cotisé durant l'exercice du mandat, lorsque ceux-ci ont la préoccupation de retrouver une activité professionnelle ? Les cotisations durant l'exercice du mandat revêtent dès lors une importance particulière. Il peut s'agir d'un moyen d'aider les élus à reprendre une activité.

Il existe par conséquent d'autres pistes que les élus membres du conseil d'administration de la CAREL souhaiteraient voir explorer. Un certain nombre de questions se posent : ce régime, que le législateur a défini de façon généraliste comme un régime de retraite par rente, est-il un régime dont la sortie obligatoire s'opère sous forme de rente viagère ? N'est-il pas au contraire nécessaire d'ouvrir, dans une réflexion menée par l'ensemble des parlementaires, un régime qui permettrait à l'élu, pour partie ou en totalité, à l'issue de son mandat, et sous des conditions qui restent à déterminer (par exemple, des conditions d'âge), de récupérer l'épargne qu'il a constituée pour reprendre une activité ?

Il y a de nombreuses années, j'ai déjà énoncé ce principe devant deux commissions parlementaires. J'avais évoqué la possibilité d'une rente pour la moitié de l'épargne, tandis que l'autre moitié aurait été versée à l'élu. À l'époque, cette proposition avait recueilli l'assentiment de l'ensemble des formations politiques en place. Seul le courage politique a peut-être manqué.

J'insiste sur un point pour conclure. Le sujet fondamental de la retraite supplémentaire pour les élus locaux par les régimes CAREL et FONPEL pose la question de la durée de cotisation. Une écrasante majorité d'élus adhèrent à nos régimes pour une durée courte, non significative en termes de retraite. Les montants de retraite que nous servons à nos adhérents sont jugés légitimement faibles au moment de la liquidation.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci à tous. Je souhaite réagir à vos propos. Vous parliez de courage politique : dans le contexte actuel, je n'imagine pas la possibilité de réintroduire un régime dérogatoire et soutenu. En revanche, au-delà de la question de la retraite, le thème du passage d'une situation d'élu à une situation de demandeur d'emploi doit être pleinement assumé, sous peine de voir la crise des vocations s'amplifier.

Je donne à présent la parole à Michelle Gréaume.

**Mme Michelle Gréaume.** – Merci. Je souhaite revenir sur plusieurs points. Il est devenu complexe, aujourd'hui, de cumuler son emploi et son mandat d'élu. Je souhaite revenir, à cet égard, sur l'indemnité particulière de nature sociale. Les élus ne doivent pas être privés des aides susceptibles de leur être accordées. Aujourd'hui, les élus évoluent sur le droit commun. En revanche, les femmes, par exemple, rencontrent des problématiques de garde d'enfant. Une indemnité particulière est peut-être nécessaire à destination des femmes qui ont des enfants en bas âge. Dans les entreprises, notamment les PME, en outre, les personnes ne récupèrent pas nécessairement leur emploi à l'issue du mandat. Des textes manquent à ce niveau dans le droit du travail. L'allocation différentielle de fin de mandat existe. Simplement, j'ai été maire d'une commune de 8 900 habitants et, sur la fiche de paie, je n'ai pas constaté de cotisation. Cette situation m'interpelle. L'allocation est-elle obligatoire ? Il existe, à ce niveau, une difficulté d'information.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. Je donne la parole à Daniel Chasseing.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – J'ai deux questions. La première s'adresse à l'IRCANTEC. Lorsqu'un élu local prend sa retraite, s'il est ensuite de nouveau élu, bénéficiera-t-il de droits nouveaux à la retraite ? Par ailleurs, au niveau de la CAREL, je n'ai pas d'information quant à la possibilité d'une rente pour la moitié de l'épargne, tandis que l'autre moitié serait versée à l'élu.

**M. Jean-Paul Lefebvre, secrétaire général, FONPEL.** – Je n'ai pas de réponse à apporter aux interrogations de Madame la Sénatrice. Elles ne relèvent pas en effet de notre champ d'intervention, mais des dispositions

générales sur le statut social et même fiscal. Concernant les adhésions en retraite, il est possible, lorsqu'un élu est en retraite, y compris en retraite du régime FONPEL, de reprendre une adhésion s'il devient de nouveau titulaire d'un mandat indemnisé. Simplement, le contrat sera séparé. Il donnera lieu, à la cessation du nouveau mandat, à une liquidation du régime.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Cette situation est logique.

**M. Jean-Paul Lefebvre, secrétaire général, FONPEL.** - Absolument. Par ailleurs, le paiement partiel en capital n'est pas autorisé aujourd'hui, sauf si le montant de la rente n'atteint pas un seuil légal. Lorsque le montant de la rente dépasse ce minimum réglementaire, la liquidation est alors obligatoire sous forme d'un versement unique. La règle reste cependant la liquidation en rente viagère, avec ou sans réversion selon les options exercées. J'ai entendu la proposition de mon collègue d'une sortie en capital. Même partielle, elle ouvrirait probablement un débat difficile avec les administrateurs de Bercy.

**M. Daniel Escolan, directeur général, CAREL.** - Monsieur Chasseing, je réponds précisément à votre question. Il s'agit d'une demande que CAREL soutenait auprès des parlementaires, en adaptation des dispositions de la loi du 3 février. Aujourd'hui le régime est un régime avec sortie obligatoire sous forme de rente, viagère ou unique. Les régimes assurantiels et mutualistes ont récemment été alignés sur le même principe : si le montant de la rente au moment de la liquidation à l'ouverture des droits est inférieur à 480 euros par an, c'est-à-dire une petite rente, la liquidation se fait obligatoirement sous la forme d'un arrérage unique de rente à savoir un versement unique du capital acquis et non tout au long de la durée de la vie. Pour les rentes supérieures à 480 euros et dans ce cas la liquidation ne peut aujourd'hui se faire que sous forme de rente viagère, avec ou sans réversibilité selon le choix de l'adhérent lors de la cotisation en ce qui concerne le régime CAREL. Il existe aujourd'hui deux cas de sortie possible dans le régime de retraite CAREL, cas peu souhaitables mais néanmoins prévus, en cas de décès de l'adhérent avant liquidation où le capital acquis est transmissible à ses ayant-droits – et dans la plupart des cas sans droits de succession – ou en cas d'invalidité de première ou de deuxième catégorie. Le conseil d'administration s'est par ailleurs rapproché de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution – la CPR, le gendarme des assureurs, banques et mutuelles – afin d'envisager un élargissement du régime CAREL avec l'ouverture d'un droit au rachat de contrat total ou partiel mais je ne peux pas en dire plus, les discussions à ce sujet étant encore en cours.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci.

**Mme Marie-José Chazelles, directrice des solidarités et autres fonds, Caisse des dépôts et consignations.** - Je souhaite, pour ma part, répondre à Mme Gréaume concernant le fonds d'allocation des élus en fin de mandat. Il n'existe plus de cotisation : le taux de cotisation obligatoire est passé à 0 % depuis le décret du 27 janvier 2010. À l'origine, une cotisation de

0,2 % était prélevée sur les indemnités de fonction des élus. La cotisation a été supprimée lorsque le fonds a été suffisamment abondé. La loi du 30 mars 2015 a introduit, pour rappel, deux modifications dans la gestion de ce fonds avec à la fois un élargissement du périmètre pour les élus pouvant bénéficier de cette allocation, le bénéfice ayant été étendu aux adjoints des communes de plus de 10 000 habitants et aux vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants et une durée de versement doublée en passant de six mois à un an avec un plafond de 40% sur les six derniers mois. En revanche, avec le renouvellement des élus municipaux attendu en 2020, nous avons alerté sur la nécessité de réinstaurer un taux de cotisation non nul.

**M. David Sanchez, responsable du service juridique, IRCANTEC.** - Pour répondre à la première question de M. Chasseing, l'IRCANTEC distingue le régime salarié du régime élu. Les droits à la retraite de l'activité salariée peuvent être liquidés malgré la poursuite d'une activité d'élu et les cotisations versées à l'IRCANTEC à ce titre. En outre, depuis une instruction ministérielle de 1996, l'IRCANTEC isole six catégories de mandats. Ces différentes catégories de mandats sont gérées de manière indépendante. Imaginons qu'un adhérent soit élu communal et conseiller départemental. Il perd son mandat d'élu communal. Il peut percevoir sa retraite d'élu communal tout en continuant à cotiser à l'IRCANTEC en qualité de conseiller départemental. De surcroît, si, après avoir perdu l'élection, il redevient élu communal quelques années plus tard, il doit le signaler à l'IRCANTEC, qui suspendra sa pension d'élu communal. Au titre de sa nouvelle indemnité de fonction, il cotisera de nouveau pour acquérir des droits et, au moment de la liquidation, ces nouveaux points s'ajouteront.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Avant de conclure, avez-vous des précisions à apporter ?

**M. Jonathan Bosredon, chef de service adjoint à la directrice de la Sécurité sociale, direction de la Sécurité sociale.** - En matière de prestations familiales, nous faisons face à une situation hybride. Il existe un certain nombre de prestations auxquelles les élus locaux n'ont pas droit. Sur le même champ, il existe néanmoins des dispositions particulières issues de la loi de 2002. Il s'agit d'aides directes que les collectivités territoriales peuvent mettre en place. Sur ce point, il y a peut-être matière à prévoir des évolutions.

**Mme Fanny Richard, responsable du bureau de la régulation, Caisse nationale d'assurance maladie.** - J'ai noté, pour ma part, qu'il existe une difficulté d'information sur les modalités d'affiliation. Nous examinerons la possibilité d'ajouter, sur le site Ameli, un point spécifique à l'intention des élus.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Merci beaucoup.