

## Objet : Elus locaux

Référence : 2022 – 29

Date : 23 novembre 2022

Direction juridique et de la réglementation nationale  
Département réglementation national

### Diffusion :

Mesdames et messieurs les directeurs des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses générales de sécurité sociale

### Champ d'application Assurance Retraite :

<b>Salariés</b> et assimilés		<b>oui</b>
<b>Travailleurs indépendants :</b> commerçants, artisans, professions libérales non réglementées	Retraite de base	<b>non</b>
	Retraite complémentaire	<b>non</b>

### Résumé :

[La circulaire Cnav n° 2014-32 du 11 avril 2014](#) a défini les conditions d'affiliation des élus locaux au régime de l'Assurance retraite.

La présente circulaire :

- reprend à l'identique ces conditions ;
- rappelle les dispositions relatives à la cessation d'activité et au cumul emploi-retraite des intéressés ;
- et ajoute les nouvelles dispositions, prévues par [la lettre interministérielle du 25 mars 2022](#) et par [l'article 11 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022](#) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, concernant la condition de subsidiarité pour l'attribution de certains avantages, à compter du 1er janvier 2022.

Elle annule remplace [la circulaire n° 2014-32](#) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## Sommaire

1. L'affiliation des élus locaux
  - 1.1 La spécificité du régime d'affiliation des élus locaux
  - 1.2 Antérieurement au 1er avril 1992
  - 1.3 Du 1er avril 1992 au 31 décembre 2012
    - 1.3.1 Les textes
    - 1.3.2 La règle applicable
  - 1.4 A compter du 1er janvier 2013
    - 1.4.1 La règle générale
    - 1.4.2 Le cas particulier
2. Les droits à retraite des élus affiliés au régime de l'Assurance retraite
  - 2.1 L'alimentation du compte carrière
  - 2.2 La cessation d'activité
  - 2.3 Le cumul emploi-retraite
  - 2.4 L'incidence de l'ouverture de nouveaux droits à l'Ircantec sur la condition de subsidiarité pour l'attribution de certains avantages

Annexe 1 : Complétude et évolution de la liste des élus locaux mentionnée au point 1.3.2.1 (dispositif applicable du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 décembre 2012)

Annexe 2 : Liste des élus visés au point 1.4.2 (cas particulier du dispositif applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013)

[La loi de financement de la sécurité sociale n°2012-1404 du 17 décembre 2012](#) pour 2013 a modifié, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, les conditions de l'affiliation des élus locaux au régime de l'Assurance retraite.

Elle en a élargi le champ d'application. En effet, les conditions qui prévalaient antérieurement ne permettaient pas à l'ensemble des intéressés de bénéficier d'une couverture vieillesse.

[La circulaire n° 2014-32 du 11 avril 2014](#) a exposé ces modifications et a retracé les différentes évolutions intervenues en matière d'affiliation des élus locaux.

Cette circulaire doit être complétée de dispositions qui concernent :

- la cessation d'activité et le cumul emploi-retraite des élus locaux ;
- la condition de subsidiarité pour l'attribution de la majoration du minimum contributif et la majoration de la retraite de réversion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Tel est l'objet de la présente version, laquelle remplace par conséquent la précédente à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## 1. L'affiliation des élus locaux

### 1.1 La spécificité du régime d'affiliation des élus locaux

Le droit commun de l'affiliation au régime de l'Assurance retraite, tel que ressortant des dispositions de [l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale](#) (CSS), fondées sur la nécessaire présence d'un lien de subordination entre salariés et employeurs, n'est pas approprié à la situation des élus locaux. En effet, le mandat local n'est pas assimilable à une activité professionnelle.

Par ailleurs, l'indemnité de fonction allouée aux élus locaux ne présente le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération (cf. [circulaire du 15 avril 1992 du ministère de l'Intérieur](#) relative aux conditions d'exercice des mandats locaux).

Elle est destinée à compenser les frais engagés par les élus et constitue une contrepartie financière des contraintes supportées, du fait, notamment, de la réduction (voire de l'interruption) de leur activité professionnelle et par conséquent des pertes de salaires liées aux absences et crédits d'heures qui leur sont attribués.

A ce titre, les dispositions de [l'article L. 242-1 CSS](#), qui définit les rémunérations prises en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, ne sont pas non plus adaptées aux indemnités de fonction perçues par les intéressés.

Pour ces différentes raisons, les élus locaux ne sont visés par le code de la sécurité sociale qu'en qualité de personnes rattachées au régime général pour l'ensemble des risques (section III du chapitre II du titre VIII du livre III).

### 1.2 Antérieurement au 1er avril 1992

L'exercice d'un mandat local n'entraînait pas d'affiliation à ce titre à un régime d'assurance vieillesse de base.

Seule l'activité professionnelle pouvant être accomplie parallèlement donnait lieu à assujettissement.

## 1.3 Du 1er avril 1992 au 31 décembre 2012

### 1.3.1 Les textes

Un dispositif d'affiliation des élus locaux au régime général a été introduit à compter du 1er avril 1992 par [la loi n° 92-108 du 3 février 1992](#) relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, modifiée par les lois [n° 99-586 du 12 juillet 1999](#), [n° 2000-295 du 5 avril 2000](#) et [n° 2002-276 du 27 février 2002](#).

Il a donné lieu à la création de [l'article L. 381-32 CSS](#), qui renvoyait aux dispositions du code des communes puis du code général des collectivités territoriales.

[La circulaire ministérielle n° DSS/A.1/92/57 du 17 juin 1992](#) (diffusion des instructions ministérielles n° 9/92 du 24 juillet 1992) a précisé dans sa version d'origine les modalités de mise en œuvre du dispositif.

### 1.3.2 La règle applicable

Etaient affiliés à l'assurance vieillesse du régime général les élus limitativement énumérés ayant cessé leur activité professionnelle (salariée ou non salariée) pour se consacrer à leur mandat et ne relevant plus d'un régime obligatoire de sécurité sociale à un autre titre.

Le lien entre la cessation d'activité et l'exercice du mandat était présumé dès lors que la cessation d'activité faisait suite à l'exercice du mandat. Il n'était imposé aucun délai entre le début de l'exercice du mandat et la cessation de l'activité.

#### 1.3.2.1 Les élus affiliés à l'assurance vieillesse.

Les élus relevant du dispositif introduit par [la loi du 3 février 1992](#) ont été listés au point 1 de [la circulaire ministérielle du 17 juin 1992](#) susvisée.

Cette liste a été complétée puis a évolué dans le temps (cf. annexe 1).

#### 1.3.2.2 L'assiette et le taux de cotisations

Les cotisations devaient être acquittées pour chacun des mandats exercés par l'élu et prélevées par conséquent sur chacune des indemnités versées au titre des différents mandats, dès lors que ces mandats étaient visés par le dispositif d'affiliation.

Ainsi, en cas de cumul d'un mandat entrant dans le champ d'application du dispositif et d'un mandat exclu de ce dispositif, les indemnités relevant du second mandat n'étaient pas soumises à cotisations.

Les cotisations (part salariale, d'une part, part employeur à la charge des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale - EPCI-, d'autre part) étaient calculées au taux de droit commun.

## 1.4 A compter du 1er janvier 2013

- [Article 18 de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012](#) de financement de la sécurité sociale pour 2013 ;
- [Décret n° 2013-362 du 26 avril 2013](#), articles [L.382-31](#) et [D.382-34](#) CSS ;
- [Circulaire ministérielle n° DSS/5B/DGCL/2013/193 du 14 mai 2013](#) (il ne doit pas être tenu compte des dispositions du point 23 de cette circulaire, relatives au cumul emploi).

### 1.4.1 La règle générale

Tous les élus locaux sont désormais affiliés au régime de l'Assurance retraite, dès lors que leurs indemnités de fonction dépassent un certain seuil :

- tous mandats confondus (indemnités cumulées) ;
- hors indemnités représentatives de frais (tels les frais de représentation ou de présidence d'instances, les frais de mission, les frais de déplacement et les frais exceptionnels d'aide et de secours engagés sur les deniers personnels des intéressés).

Ce seuil a été fixé à 50 % du plafond annuel de cotisations de sécurité sociale prévu à [l'article L. 241-3 CSS](#), soit 20 568 euros en 2022.

Sont assujetties à cotisations les indemnités de fonction afférentes aux mandats débutant à compter du 1er janvier 2013 ainsi qu'aux mandats en cours au 1er janvier 2013 au titre de la période du mandat postérieure à cette date.

#### 1.4.1.1 Les élus affiliés à l'assurance vieillesse

Sont visés par le dispositif d'affiliation obligatoire :

- les élus locaux des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72 de la Constitution :
  - communes ;
  - départements ;
  - régions ;

de métropole et d'Outre-mer dans lesquelles s'applique le régime de l'Assurance retraite.

- Les délégués des collectivités territoriales membres d'un EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats intercommunaux).

Les élus des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont visés par cette affiliation, puisque le régime de l'Assurance retraite continue de s'appliquer dans ces territoires.

En revanche, les élus locaux de Mayotte ne sont pas visés puisque le régime de l'Assurance retraite n'est pas applicable dans ce département.

Les fonctionnaires en activité accomplissant parallèlement un mandat local relèvent du dispositif d'affiliation au régime de l'Assurance retraite pour leur indemnité de fonction. En effet, l'exercice de la fonction électorale ne constitue pas un prolongement de l'activité de fonctionnaire et ne saurait être considéré comme « accessoire » par rapport à celle-ci. Les dispositions de [l'article D. 171-4 CSS](#) ne sont donc pas applicables.

#### 1.4.1.2 La situation personnelle ou professionnelle de l'élu local

La couverture vieillesse obligatoire en qualité d'élu local est indépendante de celle dont relèvent les intéressés au titre des activités salariées ou non salariées qu'ils peuvent exercer simultanément.

Il n'est donc aucunement exigé que les intéressés cessent leur activité professionnelle pour être affiliés en qualité d'élu au régime de l'Assurance retraite, contrairement au dispositif qui prévalait avant le 1er janvier 2013.

Les intéressés peuvent, par conséquent, se trouver en situation d'activité, de chômage voire être retraités. Les élus locaux retraités ne sont pas dispensés du versement des cotisations, dès lors que le montant total des indemnités de fonction du fait du ou des mandats électifs est supérieur au seuil d'assujettissement.

### 1.4.1.3 L'assiette et le taux de cotisations

#### 1.4.1.3.1 L'assiette des cotisations

Les indemnités de fonction répondant au critère d'affiliation (à savoir dont le montant brut est supérieur à la moitié du plafond annuel de cotisations de sécurité sociale) sont assujetties à cotisations vieillesse sur leur montant total brut dès le premier euro et non uniquement sur la part qui est supérieure au seuil d'assujettissement.

Pour les indemnités inférieures ou égales au plafond, aucune cotisation vieillesse n'est due.

Ainsi, une indemnité de fonction inférieure ou égale à 20 568 euros (moitié du plafond annuel de sécurité sociale de 2022) est exonérée de cotisations. En revanche, une indemnité supérieure à 20 568 euros est assujettie à cotisations.

En cas de cumul d'un mandat entrant dans le champ d'application de [l'article L 382-31 CSS](#) et d'un mandat exclu de ce dispositif, seules les indemnités versées au titre du premier mandat sont soumises à cotisations. Les indemnités relevant du second mandat ne sont soumises qu'à la CSG et à la CRDS.

Si le montant de l'indemnité de fonction varie au cours de l'année, c'est le total des indemnités de fonction perçues au cours de cette année qui permet de déterminer si elles seront assujetties aux cotisations vieillesse.

#### 1.4.1.3.2 Le taux de cotisations

Les cotisations vieillesse sont celles de droit commun, prévues à [l'article L. 241-3 CSS](#) et fixées à [l'article D. 242-4 CSS](#) ; à savoir en 2022 :

- part élu (= part salariale) : 6,90 % dans la limite du plafond et 0,40 % sur la rémunération totale ;
- part collectivité territoriale ou EPCI (= part patronale) : 8,55 % dans la limite du plafond et 1,90 % sur la rémunération totale).

#### 1.4.1.4 Les obligations de l'employeur

Ces obligations, qui portent notamment sur le paiement des cotisations à l'Urssaf et l'affiliation des bénéficiaires, incombent aux collectivités territoriales et aux EPCI.

### 1.4.2 Le cas particulier

#### 1.4.2.1 Le dispositif

Le législateur a entendu préserver les élus locaux ne percevant qu'une faible indemnité.

Aussi, les indemnités de fonction dont le montant total brut est inférieur au seuil d'assujettissement sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale, si les élus locaux ont cessé ou suspendu toute activité professionnelle, salariée ou non salariée, pour exercer leur mandat et s'ils ne relèvent plus à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale ([article L. 382-31 2ème alinéa CSS](#)).

Le lien entre la cessation d'activité et l'exercice du mandat est présumé dès lors que la cessation d'activité fait suite à l'exercice du mandat. Il n'est imposé aucun délai entre le début de l'exercice du mandat et la cessation de l'activité.

Il s'agit, dans son principe, d'un dispositif analogue à celui qui était en vigueur avant le 1er janvier 2013.

La liste des élus visés par cette dérogation figure à l'annexe 2 de la présente circulaire.

### 1.4.2.2 L'assiette et le taux de cotisation

Les cotisations sont assises sur le montant total de l'indemnité de fonction, dès le premier euro et non uniquement sur la part inférieure au seuil d'assujettissement.

Les taux de cotisations vieillesse (parts salariale et patronale) sont ceux de droit commun.

## 2. Les droits à retraite des élus affiliés au régime de l'Assurance retraite

Dès lors que les conditions d'affiliation des élus locaux au régime de l'Assurance retraite sont remplies (aussi bien à compter du 1er janvier 2013 qu'avant cette date), les intéressés acquièrent des droits à retraite au titre du régime de l'Assurance retraite dans les conditions de droit commun. Toutefois, pour la mise en œuvre de certains dispositifs, des aménagements sont intervenus en ce qui les concerne.

### 2.1 L'alimentation du compte carrière

Les sommes inscrites au compte sont retenues pour la détermination tant du revenu annuel de base que des trimestres d'assurance.

Ceux-ci sont déterminés conformément aux dispositions de [l'article R. 351-9 CSS](#), dans la limite de quatre trimestres par année civile.

Les cotisations versées par les élus qui sont retraités du régime de l'Assurance retraite ne peuvent permettre une validation de trimestres au-delà de la date d'arrêt du compte.

En cas d'absence ou d'incomplétude de report au compte, la collectivité territoriale ou l'établissement public local peut être interrogé. Des recherches dans les bordereaux « employeurs », sur la base des déclarations établies par les structures d'affiliation peuvent également être entreprises.

La production, par l'élu, de la délibération indemnitaire ayant fixé le montant de ses indemnités de fonction, est de nature à s'assurer que l'intéressé a bien été affilié à l'Assurance retraite.

### 2.2 La cessation d'activité

Point 2.1.1.6 de [la circulaire n° 2018-22 du 23 août 2018](#), 3° de [l'article L.161-22 CSS](#)

Pour le service de la retraite, les mandats électifs des élus locaux, ne sont pas soumis à l'obligation de cessation d'activité.

### 2.3 Le cumul emploi-retraite

[Circulaire n°2014-40 du 30 juin 2014](#)

Les règles du cumul emploi-retraite prévues aux deuxième et troisième alinéas (cumul plafonné) et au quatrième alinéa (cumul total) de [l'article L.161-22 CSS](#) ne sont pas mises en œuvre au regard d'une activité non soumise à cessation.

Par suite, les indemnités de fonction des élus locaux ne sont pas prises en compte pour l'appréciation du plafond de ressources retenu dans le cadre du cumul emploi-retraite plafonné.

Si, en plus de son mandat électif, l'élu local souhaite reprendre une activité salariée, les règles du cumul emploi-retraite s'appliquent uniquement au regard de cette reprise d'activité :

- soit le cumul emploi retraite est total, dès lors que l'intéressé justifie de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux maximum de 50% et a liquidé la totalité des retraites personnelles auxquelles il peut prétendre ;
- soit le cumul emploi retraite est plafonné, si les conditions du cumul total ne sont pas remplies. Dans ce cas, la limite de cumul est déterminée compte tenu des salaires retenus pour le calcul de la CSG perçus au cours du mois de la cessation d'activité et des deux mois civils précédant. Les indemnités du mandat électif ne sont prises en compte ni pour déterminer la limite de cumul ni pour comparer à la limite de cumul le total du montant des retraites personnelles mentionnées au premier alinéa de [l'article L. 161-22 CSS](#) et du montant des nouveaux salaires d'activité.

#### **2.4 L'incidence de l'ouverture de nouveaux droits à l'Ircantec sur la condition de subsidiarité pour l'attribution de certains avantages**

Outre l'affiliation au régime de l'Assurance retraite dans les conditions exposées dans la présente circulaire, les élus locaux sont affiliés obligatoirement à l'Ircantec, qui est le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de la Fonction publique.

En cas de reprise d'un mandat électif postérieurement à l'attribution de la retraite de l'Ircantec, l'assuré doit cotiser à ce régime sur son indemnité de fonction. Les élus locaux percevant une retraite Ircantec et continuant d'exercer un mandat local s'ouvrent ainsi de nouveaux droits à ce régime, lesquels s'ajoutent par conséquent aux droits acquis au titre du précédent mandat.

Or, l'attribution de certains avantages par le régime de l'Assurance retraite est soumise à une condition de subsidiarité consistant, pour un assuré, à devoir faire valoir l'ensemble de ses droits à retraite auprès des régimes de base et complémentaire.

Cette condition de subsidiarité est susceptible de faire obstacle à l'éligibilité des élus locaux à ces avantages, dans la mesure où les intéressés se constituent des droits à retraite auprès de l'Ircantec au titre de la reprise d'un mandat et ne sont donc pas considérés avoir fait liquider l'ensemble de leurs droits.

Aussi, afin de ne pas décourager l'exercice de mandats locaux par les élus faisant valoir leurs droits au titre du régime de l'Assurance retraite, il a été prévu, par [lettre interministérielle du 25 mars 2022](#), de ne pas tenir compte, à compter du 1er janvier 2022, des droits des intéressés en cours de constitution à l'Ircantec, pour la mise en œuvre de la condition de subsidiarité posée pour :

- la majoration du minimum contributif ([article L.351-10-1 CSS](#)) ;
- la majoration de la retraite de réversion (second alinéa de [l'article L.353-6 CSS](#) et [L.732-51-1 du code rural](#)) ;
- la majoration de la pension de retraite non salariée agricole ([L.732-54-1 du code rural](#)) ;
- le complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire non salarié agricole ([L.732-63 du code rural](#))

[L'article 11 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022](#) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, a repris à l'identique cette disposition, en lui conférant ainsi une base légale.



Après liquidation des droits Ircantec, ceux-ci doivent être pris en considération dans le total des retraites de base et complémentaires pour le calcul des minimas de pension.

Le Directeur,



**Renaud VILLARD**

## **Annexe 1 : Complétude et évolution de la liste des élus locaux mentionnée au point 1.3.2.1 (dispositif applicable du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 décembre 2012)**

### **1 - La complétude de la liste d'origine**

En pratique, l'affiliation concernait également des élus non mentionnés dans [la circulaire ministérielle du 17 juin 1992](#), à savoir :

- les conseillers d'arrondissements de Paris, Marseille, Lyon ;
- 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 communes et d'EPCI, regroupant des communes :
  - de 10 000 habitants au moins (antérieurement à [la loi du 5 avril 2000](#)) puis, quel que soit le nombre d'habitants (à compter de ladite loi), pour les présidents ;
  - de 30 000 habitants au moins (antérieurement à [la loi du 5 avril 2000](#)) puis, de 20 000 habitants au moins (à compter de ladite loi), pour les vice-présidents.

### **2 - Les évolutions intervenues dans la liste d'origine**

- En ce qui concerne les maires : à compter de [la loi du 5 avril 2000](#), le critère du nombre d'habitants de la commune (10 000 à l'origine) retenu pour l'affiliation, a été supprimé ;
- En ce qui concerne les adjoints au maire : à compter de [la loi du 5 avril 2000](#), le nombre minimum d'habitants de la commune, requis pour l'affiliation, a été abaissé de 30 000 à 20 000 habitants ;
- En ce qui concerne les maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ainsi que leurs adjoints : le dispositif d'affiliation qui ne les visait pas initialement puisque le code des communes ne permettait alors pas à ces élus de cesser leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, leur est devenu ultérieurement applicable.

## **Annexe 2 : Liste des élus visés au point 1.4.2 (cas particulier du dispositif applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013)**

Sont visés les élus mentionnés à certains articles du code général des collectivités territoriales, soit :

- les maires de toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants ;
- les maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;
- les adjoints au maire des communes d'au moins 20 000 habitants ;
- les adjoints au maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;
- les présidents ou vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil départemental ;
- les présidents ou vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional ;
- les membres et président du conseil exécutif de Corse ;
- les membres du conseil de la communauté urbaine, du conseil de la communauté d'agglomération et du conseil de la communauté de communes.