

Prélèvement à la source sur les indemnités de fonction : les règles issues de la loi de finances pour 2019 et les récentes précisions de la DGFIP

I Rappel de la fiscalité des indemnités de fonction avant 2019

● La retenue à la source de 1992 à fin 2016

L'abattement fiscal (intitulé fraction représentative de frais d'emploi) était de :

- 658€, par mois, pour un mandat indemnifié (correspondant à l'indemnité de fonction d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants),
- 987€ (658€ X1,5), par mois, en cas de pluralité de mandats indemnifiés.

En sus, l'application du barème de l'impôt sur le revenu conduisait à bénéficier d'une tranche à taux 0 allant jusqu'à 808€ par mois.

Les indemnités de fonction faisaient donc l'objet d'un abattement total, par mois, de :

- 1466€ pour un mandat indemnifié (658€ +808€)
- 1795€ pour deux mandats indemnifiés ou plus (987€ +808€).

● La suppression de la retenue à la source et l'intégration dans les salaires et traitements depuis 2017 (loi de finances pour 2017)

L'abattement fiscal (intitulé fraction représentative de frais d'emploi) était maintenu, soit :

- 658€, par mois, pour un mandat indemnifié,
- 987€ (658X1,5), par mois, en cas de pluralité de mandats indemnifiés.

Mais l'intégration des indemnités de fonction dans les traitements et salaires supprimait, de fait, le bénéfice de la tranche à taux 0.

II Dispositions nouvelles de la loi de finances pour 2019 (article 4 modifiant l'article 81 du CGI)

Ces dispositions sont issues d'un amendement dont le contenu a été proposé par l'AMF (inspiré par un premier amendement du sénateur Charles GUENE), voté par le Sénat le 29 novembre 2018, assorti d'une condition demandée par le gouvernement. Il a été voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale.

Plus de quatre mois après l'entrée en vigueur de la loi et après de nombreuses relances de l'AMF, la DGFIP vient enfin de transmettre à l'AMF, ce 17 avril, une note portant sur le prélèvement à la source et les modalités d'application de la fraction représentative des frais d'emploi (FRFE). Cette note apporte des précisions aux nombreuses questions jusqu'ici en suspens.

Les modalités de prélèvement à la source sont différentes suivant que l'on exerce un mandat indemnifié dans une commune de moins de 3 500 habitants ou pas.

>Pour tous les élus exerçant un mandat **indemnisé** dans une commune de moins de 3500 habitants¹,

[soit un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3500 habitants
ou un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3500 habitants et un ou plusieurs autres mandats indemnisés]

l'abattement fiscal sur le montant d'une (ou plusieurs) indemnité(s) est unique et forfaitaire. Il est égal à 1 507€* par mois, et ce :

- à condition de renoncer, pour l'année 2019, au bénéfice du remboursement de frais de transport et de séjour prévus à l'article L.2123-18-1 du code général des collectivités territoriales (NB : cette condition a été exigée par le gouvernement) ;
- sous réserve de demander expressément à la collectivité (ou aux collectivités) l'application de l'abattement fiscal de 1 507 € ;
- quel que soit le nombre de mandats détenus par ailleurs (ces 1 507€ doivent être proratisés*** en cas de pluralité de mandats indemnisés et les élus concernés ont déjà dû informer les autres collectivités, EPCI ou établissements publics de l'ensemble des indemnités qu'ils perçoivent).

NB: ceci permet pour nombre d'élus de petites communes de retrouver le montant de l'abattement fiscal d'avant 2017.

>Pour tous les autres élus, notamment ceux exerçant un mandat non-indemnisé dans une commune de moins de 3 500 habitants et détenant un (ou plusieurs autres) mandat(s) indemnisé(s),

le montant de l'abattement fiscal est soit :

- 661€**, par mois, pour un mandat,
- 991€** (661€ X1,5), par mois, en cas de pluralité de mandats indemnisés (là encore, la proratisation*** entre les différentes indemnités de fonction est obligatoire).

*125% du montant de l'indemnité d'un maire d'une commune de moins de 1000 habitants, soit 125% X1205,71€. Ce montant est en effet celui en vigueur début 2019 avec l'application de PPCR : **l'indice brut 1027 qui sert de base pour le calcul des indemnités de fonction dès janvier 2019** correspond à un montant mensuel de 3 889,40€ (pour les nouveaux montants des indemnités de fonction, voir la brochure « statut de l'élu(e) local(e) », BW7828 sur le site de l'AMF).

** Ces montants sont également légèrement réévalués avec l'application de PPCR au 1^{er} janvier 2019.

*** En cas de pluralité de mandats, la proratisation des 1507€ ou 991€ entre les différentes indemnités perçues est obligatoire. Le non-respect de cette disposition pourrait être considéré comme une fraude fiscale.

Modalités d'application de la FRFE majorée (1 507 € par mois)

Selon la DGFIP, en principe et dès le 1^{er} janvier 2019, les collectivités devaient appliquer la FRFE de droit commun (661 € pour un mandat indemnisé et 991 € pour plusieurs mandats indemnisés) aux élus titulaires d'un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3500 habitants. En effet, ces collectivités ne pouvaient pas présumer d'une demande éventuelle de remboursement de frais au cours de l'année.

Il appartenait donc à l'élu de demander expressément le bénéfice de la FRFE majorée (1 507 € par mois) auprès de la commune et, le cas échéant, auprès de chacune des autres collectivités lui versant une indemnité de fonction. En tout état de cause, cette demande vaut pour l'année en cours et est tacitement reconduite tant que l'élu ne bénéficie pas de remboursement de frais. Cette demande d'application de la FRFE majorée peut donc être dénoncée par l'élu lui-même et cesse alors de s'appliquer tant qu'il ne fait pas une nouvelle demande au titre d'une année ultérieure.

L'élu qui a demandé l'application de la FRFE majorée mais qui bénéficie ensuite d'un remboursement de frais doit en informer sans délai chacune des collectivités qui lui verse une indemnité.

¹ La population à prendre en compte est la même que celle de référence pour le calcul du montant des indemnités de fonction, d'ailleurs applicable pour toute la mandature 2014-2020, soit la population totale authentifiée avant le dernier renouvellement intégral du conseil municipal, **c'est à dire la population totale en vigueur en 2014** (article R.2151-2 du code général des collectivités territoriales). Par ailleurs, le sur classement de certaines communes (touristiques par exemple) n'a aucune incidence sur ce seuil. **Pour les communes nouvelles composées de plusieurs communes déléguées, la population à retenir pour le calcul de la FRFE est celle de la commune déléguée pour les indemnités perçues à ce titre ou celle de la commune nouvelle pour les indemnités versées par cette dernière.**

De même, la commune qui constate que l'élu bénéficie du remboursement de frais cesse de lui appliquer l'exonération majorée pour la période restant à courir jusqu'à la fin de l'année d'imposition.

Consciente du caractère tardif des précisions attendues sur les modalités d'application du prélèvement à la source sur les indemnités de fonction, la DGFIP admet néanmoins, pour l'année 2019, de ne pas remettre en cause l'application par certaines collectivités de la FRFE majorée (1 507 € par mois) et ce, malgré l'absence de demande expresse émanant de l'élu en janvier 2019. Il est néanmoins demandé aux élus concernés de confirmer leur choix et aux collectivités d'informer ces élus des conséquences d'une demande de remboursement dans l'année.

Focus sur les frais dont le remboursement n'empêche pas l'application de la FRFE majorée (1 507 € par mois)

Pour rappel, le remboursement de frais engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où les élus représentent leur commune, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci (article L.2123-18-1 du CGCT), fait obstacle au bénéfice de l'application de la FRFE majorée (article 81 du CGI).

En revanche, les remboursements de frais de transport ou de séjour versés par d'autres organismes ou collectivités autre que la commune dont l'élu est issu, les remboursements de frais liés à des mandats spéciaux, au handicap ou pour garde d'enfants ou d'assistance ne font pas obstacle au bénéfice de la FRFE majorée.



Modalités pratiques du prélèvement à la source et exemples

● L'assiette du prélèvement à la source sur les indemnités de fonction des élus locaux est égale au montant net imposable de ces indemnités.

Ce montant net imposable est obtenu :

- en ajoutant au montant brut des indemnités de fonction la participation des collectivités et EPCI au régime de retraite par rente si l'élu est affilié à FONPEL ou CAREL ;
- en déduisant 6,8 % de CSG, les cotisations IRCANTEC, les éventuelles cotisations de sécurité sociale², prélevées sur les indemnités ;
- en déduisant la fraction représentative de frais d'emploi³, qui sera proratisée en cas de pluralité de mandats **indemnisés**, **qui sera différente suivant le mandat communal détenu, depuis l'amendement AMF voté dans la loi de finances pour 2019, et qui se monte à :**
 - **un forfait unique de 1507 € par mois si l'élu exerce un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3500 habitants et ne se fait pas rembourser les frais de transport et de séjour pour des réunions hors du territoire de la commune, et ce même s'il détient d'autres mandats locaux ;**
 - **661 € par mois pour un mandat indemnisé et 991 € par mois pour plusieurs mandats indemnisés, dans les autres cas.**

² A noter que pour les fonctionnaires en détachement sur un mandat local, les cotisations versées à leur régime spécial de fonctionnaire doivent être déduites.

³ ... également appelée « allocation pour frais d'emploi ». Si le montant de l'indemnité (ou de la totalité des indemnités en cas de pluralité de mandats) est inférieur ou égal au montant de la fraction représentative des frais d'emploi, le montant imposable sera inférieur ou égal à 0 et il n'y aura donc aucun prélèvement. Le fait que les services fiscaux envoient tous les mois le taux fiscal de tous les élus indemnisés n'engendre pas automatiquement de prélèvement à la source.

Les élus exerçant un mandat **indemnisé** dans une commune de moins de 3500 habitants doivent donc choisir soit l'abattement fiscal de 1507 € par mois, soit le remboursement de frais.

S'ils optent pour le remboursement de frais, leur abattement fiscal s'élève alors à 661€ par mois en cas de mandat unique et à 991€ par mois en cas de pluralité de mandats indemnisés.

- Le taux de prélèvement de l'élu, donné par l'administration fiscale ou, si l'élu l'a choisi, le taux par défaut (ou taux neutre), sera alors appliqué sur ce montant imposable.

Focus sur les indemnités de fonction éligibles à la FRFE

Selon la note de la DGFIP d'avril 2019, la déduction de la FRFE s'applique sur les indemnités de fonction versées au titre du code général des collectivités territoriales (notamment, les indemnités versées par les communes, départements, régions, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, la Collectivité territoriale de Corse, la ville de Paris, la métropole de Lyon, l'Assemblée de Guyane, l'Assemblée de Martinique et les SDIS).

En revanche, ne sont pas éligibles au bénéfice de la FRFE, notamment, les indemnités de fonction versées aux présidents ou vice-présidents des CDG et aux représentants des collectivités territoriales au CNFPT ou au sein de leurs délégations interdépartementales ou régionales.

Toutefois, pour ces deux catégories, la DGFIP admet de ne pas remettre en cause le bénéfice de la FRFE qui aurait pu être appliquée au titre de l'année 2019 et des années antérieures. Cependant, dès le 1^{er} janvier 2020, les indemnités versées à ces élus n'ouvriront plus droit au bénéfice de la FRFE.

Exemples de calcul pour un mandat unique

① Dans une commune de moins de 3500 habitants (l'élu exerce une activité professionnelle, il ne cotise ni au régime général (eu égard à son niveau d'indemnités de fonction) ni à FONPEL ou CAREL par choix) : **1 672 € d'indemnité** – 113,70 € (6,80% de CSG déductible) – 46,82 € (2,80% de cotisations IRCANTEC) - 1 507 € (abattement fiscal) = 4,48€ de montant imposable.

Le taux fiscal personnel de l'élu ou le taux par défaut est donc appliqué sur 4,48 €.

Si ce taux fiscal personnel est de 10%, ce sont donc 0,45 € qui seront prélevés.

② Dans une commune de plus de 3500 habitants (l'élu exerce une activité professionnelle, il cotise au régime général (eu égard à son niveau d'indemnités de fonction), il ne cotise ni à FONPEL ni à CAREL par choix) : **3 000 € d'indemnité** – 204 € (6,80% de CSG déductible) – 84 € (2,80% de cotisations IRCANTEC) – 219 € (7,30%⁴ de cotisations au régime général) – 661 € (abattement fiscal) = 1 832 € de montant imposable.

Le taux fiscal personnel de l'élu ou le taux par défaut est donc appliqué sur 1 832 €.

Si ce taux fiscal personnel est de 10%, ce sont donc 183,20 € qui seront prélevés.

Pluralité de mandats

En cas de pluralité de mandats, la part de la fraction représentative de frais d'emploi déduite de chacune des indemnités est déterminée au prorata des indemnités de fonction versées à l'élu par l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI dans lesquels il détient un mandat indemnisé.

En janvier 2019, l'élu a déjà informé chaque collectivité territoriale ou EPCI dans lequel il exerce un mandat de tous les mandats locaux qu'il détient et du montant brut des indemnités de fonction qu'il perçoit au titre de chacun d'eux (*NB : la circulaire ministérielle du 2 novembre 2018 est venue préciser les modalités de cette information*).

Cette déclaration reste valable pendant toute la durée des mandats, tant que la situation de l'élu n'est pas modifiée. Une nouvelle déclaration doit être faite dans le cas inverse (nouveau mandat, perte de l'un des mandats, modification du montant d'une indemnité, etc.).

Chaque collectivité territoriale ou EPCI détermine alors la part de la fraction représentative de frais d'emploi de l'élu à déduire, au prorata de l'indemnité qu'il verse.

⁴ Cotisation vieillesse plafonnée (6,90 %), cotisation vieillesse déplafonnée (0,40 %)

La proratisation de la fraction représentative des frais d'emploi se calcule ainsi :
$$\frac{\text{montant mensuel de la fraction} \times \text{indemnité brute mensuelle perçue dans la collectivité ou l'EPCI}}{\text{montant brut mensuel total des indemnités perçues}}$$

Exemple de calcul en cas de pluralité de mandats

Un élu perçoit de la part d'une commune de moins de 3500 habitants et de deux EPCI différents un montant mensuel total brut d'indemnités de **2 050 €**, réparti comme suit :

- commune de moins de 3500 habitants : 1 000 €
- communauté de communes : 650 €
- syndicat intercommunal : 400 €

Supposons qu'il exerce une activité professionnelle, qu'il cotise au régime général (eu égard à son niveau d'indemnités de fonction) mais qu'il ne cotise ni à FONPEL ni à CAREL.

Le montant mensuel de la fraction représentative des frais d'emploi est, dans ce cas, forfaitaire et égal à 1507 € et le taux global des cotisations (Ircantec, cotisations sociales) et de la CSG à déduire s'élève à 16,90%⁵. Attention, l'élu n'a plus le droit aux remboursements de frais pour des réunions hors de la commune.

- Prorata de la fraction représentative de frais d'emploi pour la commune :

$$1507 \times 1\,000 / 2\,050 = 735,12 \text{ €}.$$

La commune applique donc un abattement de 735,12 € sur 831 €, correspondant au montant net de cotisations sociales de l'indemnité (1 000 – 16,90%).

L'assiette du prélèvement à la source pour la commune est donc égale à 95,88 €
(831 - 735).

- Prorata de la fraction représentative de frais d'emploi pour la communauté de communes :

$$1507 \times 650 / 2\,050 = 477,83 \text{ €}.$$

La communauté de communes applique donc un abattement de 477,83 € sur 540,15 € correspondant au montant net de cotisations sociales de l'indemnité (650-16,90%).

L'assiette du prélèvement à la source pour la communauté de communes est égale à 62,32 €
(540,15 – 477,83).

- Prorata de la fraction représentative de frais d'emploi pour le syndicat intercommunal :

$$1507 \times 400 / 2\,050 = 294,05 \text{ €}.$$

Le syndicat applique donc un abattement de 294,05 € sur 332,4 €, correspondant au montant net de cotisations sociales de l'indemnité (400 – 16,90%)

L'assiette du prélèvement à la source pour le syndicat intercommunal est égale à 38,35 €
(332,4 – 294,05).

- Le taux fiscal personnel de l'élu ou le taux par défaut est donc ensuite appliqué sur les 3 montants imposables : 95,88 € pour la commune, 62,32 € pour la communauté de communes et 38,35 € pour le syndicat intercommunal.

Si ce taux est de 10%, seront donc prélevés :

9,59 € sur l'indemnité versée par la commune,
6,23 € sur celle de la communauté de communes
et 3,84 € sur celle du syndicat,

soit au total 19,66 € par mois (sans l'amendement AMF, ce montant aurait été de 71,25€).

NB La totalité des abattements pratiqués s'élève bien à 1507€ (735,12€ +477,83€+294,05€).

Attention : Compte tenu de toutes ces nouveautés, l'AMF va actualiser le simulateur mis à disposition de ses adhérents qui permet d'estimer le montant du prélèvement à la source sur les indemnités de fonction.

⁵ 6,80 % (CSG déductible), 2,80 % (Ircantec), 6,90 % (vieillesse plafonnée), 0,40 % (vieillesse déplafonnée)