

Quelle protection sociale du fonctionnaire dans le cadre d'un cumul d'activités ?

La lettre du cadre

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, le cumul d'emplois est possible dans la fonction publique. Mais ce cumul ne peut s'exercer que dans certaines circonstances. De même, les règles d'affiliation et de protection sociale de l'activité accessoire ou de l'emploi permanent cumulé sont tout aussi complexes et évolutives. Explications.

Conformément aux principes qui régissent la fonction publique, le cumul d'emplois n'est a priori pas possible. **Cette règle d'interdiction ne s'applique cependant pas lorsque l'activité concernée par un cumul présente le caractère d'une activité accessoire dans les conditions précisées par le décret de 2007 ⁽¹⁾.** De même, le cumul d'emplois permanents est permis, notamment pour les fonctionnaires travaillant à temps non complet sous certaines conditions.

À la mesure des incertitudes liées au champ d'application du régime de cumul d'activités, les règles d'affiliation et de protection sociale de l'activité accessoire ou de l'emploi permanent cumulé sont tout aussi complexes et évoluent.

Les règles d'affiliation au régime de protection sociale dépendront du caractère public ou privé de l'activité cumulée.

Pour tenter de clarifier la réglementation en la matière, **il convient de distinguer le cumul d'emplois permanents du cumul d'un emploi permanent avec une activité accessoire.** Le critère déterminant pour distinguer ces deux types de cumul vient de la définition de l'activité accessoire qui ne peut jamais avoir pour effet de pourvoir à la vacance d'un emploi permanent ⁽²⁾.

Au-delà de cette première répartition, les règles d'affiliation au régime de protection sociale dépendront du caractère public ou privé de l'activité cumulée.

Le cumul d'emplois permanents

• Le cumul d'emplois publics permanents :

Tous les agents publics nommés sur des emplois permanents sont concernés **par la possibilité de cumul** régi par le décret relatif **aux fonctionnaires à temps non complet ⁽³⁾.** Ce cumul est possible sous réserve que la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet.

Le cas du cumul de plusieurs emplois permanents à temps non complet en qualité de fonctionnaire titulaire est le plus fréquent. Ces fonctionnaires bénéficient des règles de protection sociale qui varient en fonction de leur durée de travail et du seuil d'affiliation au régime spécial.

Pour les fonctionnaires intercommunaux, les cotisations sont versées au titre de chacun des emplois, au prorata de la durée du travail.

Si la durée du travail sur l'ensemble des emplois occupés en qualité de fonctionnaire **est au moins égale à 28 heures**, les fonctionnaires relèvent du régime spécial de Sécurité sociale avec une affiliation obligatoire au régime public de retraite (CNRACL et RAFP). **À défaut, ils relèvent du régime général de la Sécurité sociale avec affiliation obligatoire au régime de retraite Ircantec**. Pour les fonctionnaires intercommunaux, les cotisations sont versées au titre de chacun des emplois, au prorata de la durée du travail.

Les agents non titulaires ou fonctionnaires affiliés au régime général cumulant leur emploi permanent principal avec un autre emploi en qualité de non-titulaire relèvent du même régime de base de Sécurité sociale et sont soumis à l'ensemble des cotisations pour chacun de leurs emplois.

• Le cumul d'emplois permanents public/privé :

Ce cumul est réservé aux agents dont la durée de travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet. Ces agents peuvent exercer librement une ou plusieurs activités privées lucratives **sous réserve que l'activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service**.

Les fonctionnaires et agents non titulaires à temps non complet inférieur ou égale à 70 % ⁽⁴⁾ relèvent forcément du régime général de la Sécurité sociale. Ils sont donc soumis à l'ensemble des cotisations/contributions au titre de chacun de leurs emplois, public et privé.

LE SAVIEZ-VOUS ?

- **Il existe des interdictions strictes de cumul pour les agents publics, les deux principales étant la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif et les consultations ou expertises sur des dossiers impliquant la collectivité.**
- **A contrario, certaines activités peuvent s'exercer sur simple déclaration sans autorisation préalable : l'activité bénévole, la production d'œuvre de l'esprit, les vendanges, la gestion du patrimoine personnel et familial...**
- Il est enfin **possible** de cumuler son activité publique avec la création ou la reprise d'entreprise pendant une durée maximale de 3 ans, sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'autorité territoriale et d'un avis favorable de la Commission de déontologie nationale.

Le cumul de l'activité publique principale avec une activité accessoire

L'exercice d'une activité accessoire ne peut jamais avoir pour effet de pourvoir à la vacance d'un emploi permanent. Elle ne peut donc être exercée qu'occasionnellement, soit en qualité de salarié (ou agent non titulaire dans le secteur public), soit en qualité de vacataire. Ces activités autorisées sont régies par le décret du 2 mai 2007 qui en fixe la liste précise. **L'activité accessoire n'est pas quantifiée mais soumise à autorisation préalable de l'autorité territoriale.**

La question de la protection sociale et des règles d'affiliation dépend du caractère public ou privé de l'employeur auprès duquel cette activité est exercée.

CE QU'IL FAUT FAIRE

- Les activités publiques ou privées permanentes et complémentaires exercées par les agents publics à temps non complet supposent une information écrite préalable auprès de l'employeur.
- L'activité accessoire publique ou privée doit faire l'objet d'une autorisation préalable de l'autorité

territoriale. Le fonctionnaire doit, à ce titre, transmettre une demande écrite précisant l'identité de l'employeur, la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité.

- Activité accessoire exercée au service d'un employeur public :

Conformément au code de la Sécurité sociale ⁽⁵⁾, les fonctionnaires relevant du régime spécial au titre de leur emploi principal sont dispensés, au titre de leur activité publique accessoire, de toutes les cotisations du régime général de Sécurité sociale, à l'exception de la CSG et la CRDS. Cette exonération vaut également pour l'administration employeur.

L'agent n'a droit qu'aux prestations prévues par le régime dont il relève du fait de son activité principale. Les accidents survenus dans l'activité accessoire sont réparés comme s'ils étaient survenus dans l'activité principale.

Depuis le 1er janvier 2004 ⁽⁶⁾ et la possibilité de cumuler plusieurs retraites, le fonctionnaire, affilié au régime spécial au titre de son activité principale et qui exerce une activité publique accessoire, peut cotiser à un régime de retraite au titre de cette activité et acquérir des droits au titre des mêmes périodes.

L'agent n'a droit qu'aux prestations prévues par le régime dont il relève du fait de son activité principale.

Le débat sur l'affiliation au régime Ircantec ou à celui de la RAPF est toujours d'actualité. L'Ircantec avait, dans un premier temps, informé les employeurs que les activités accessoires publiques étaient soumises à cotisations auprès de ce régime mais a, par la suite, rectifié sa position et confirmé que la rémunération perçue au titre de l'activité accessoire entrait dans l'assiette de cotisation de la RAPF. Ce choix est le moins favorable pour les fonctionnaires qui, parfois, atteignent déjà le plafond de la RAPF (20 % du traitement indiciaire) de par leur activité principale.

La Cour de cassation ⁽⁷⁾ est récemment venue clairement se prononcer à propos des activités accessoires publiques exercées en qualité de contractuel qui doivent obligatoirement ouvrir le droit à une affiliation auprès de l'Ircantec. Elle n'a cependant pas réglé la question des vacances accessoires publiques.

- Activité accessoire exercée au sein d'un employeur privé :

Les fonctionnaires et agents publics exerçant une activité accessoire au profit d'un employeur privé s'acquittent de leurs cotisations sociales salariales au titre de cette activité ⁽⁸⁾. Ils n'acquièrent cependant aucun droit au titre du régime général ou des régimes complémentaires et continuent à relever du régime spécial des fonctionnaires de par leur activité principale. **Ainsi, par exemple, le congé maladie pris par un agent au titre de l'activité accessoire privée n'ouvre aucune indemnisation par les services de la CPAM.**

Un principe veut que soient assujetties aux cotisations de Sécurité sociale toutes les sommes versées à l'occasion d'un travail.

Le versement des cotisations a ainsi souvent été perçu comme incohérent, voire illégitime, et les demandes d'évolution de la réglementation en faveur d'une exonération ont souvent été formulées sans pour autant aboutir. Une réponse ministérielle ⁽⁹⁾ est venue rappeler le principe en droit social de l'assujettissement aux

cotisations de Sécurité sociale de toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, même lorsqu'ils cumulent plusieurs activités.

Un récent décret en date du 16 juillet 2015 ⁽¹⁰⁾ confirme que le régime d'affiliation initial est le seul compétent pour servir les prestations en nature, sauf option contraire du cotisant pour le régime dont l'affiliation est la plus récente. Ce décret supprime par ailleurs la dispense de la cotisation salariale vieillesse au régime général. Quant aux régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco, les entreprises restent, pour l'instant, seules redevables des cotisations patronales.

Les règles d'affiliation et de cotisation de l'activité cumulée

| | | ACTIVITÉ ACCESSOIRE PUBLIQUE | ACTIVITÉ ACCESSOIRE PRIVÉE | ACTIVITÉ PERMANENTE PUBLIQUE | ACTIVITÉ PERMANENTE PRIVÉE |
|-----------------------------------|-----------------------|---|--|--|--|
| Fonctionnaire à temps complet | Cotisations sociales | Exonération Régime général (sauf CRDS et CSG) | Régime général | Tolérée mais rare Exonération (sauf CRDS et CSG) | Interdit |
| | Cotisations retraites | - Activités contractuelles : Ircantec - Vacations : RAFF | Assurance vieillesse Régime général (CNAV) + contributions patronales pour les complémentaires | Ircantec | Interdit |
| Fonctionnaire à temps non complet | Cotisations sociales | - Temps non complet ≥ 28 h : exonération cotisation RG (sauf CRDS et CSG) - Temps non complet < 28 h cotisations RG sur les deux activités | Régime général | - Si cumul activités pub titulaires ≥ 28 h : régime spécial - Si cumul < 28 h cotisations RG sur les deux activités | - Temps non complet > 24 h 30 : interdit - Temps non complet ≤ 24 h 30 : cotisations RG sur les deux activités |
| | Cotisations retraites | - Temps non complet ≥ 28 h Ircantec ou RAFF - Temps non complet < 28 h cotisation vieillesse RG | Assurance vieillesse Régime général + contributions patronales pour les complémentaires | - Si cumul activités pub titulaires ≥ 28 heures : cotisations CNAAL et RAFF - Si cumul < 28 h cotisations vieillesse RG + Ircantec sur les deux activités | - Temps non complet > 24 h 30 : interdit - Temps non complet ≤ 24 h 30 : cotisations vieillesse RG sur les deux activités |

Article publié le 13 janvier 2016.

Note :

- (01) Décret 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires et agents non titulaires.
 (02) Circulaire 2157 du 11 mars 2008.
 (03) Décret 91-298 du 20 mars 1991.
 (04) Soit 24 h 30.
 (05) Article D.171-11 du code de la Sécurité sociale.
 (06) Code des pensions civiles et militaires, article 87 dans sa version modifiée par l'article 65 de la loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.
 (07) Cour de cassation n° 13-24301 du 6 novembre 2014.
 (08) Article D.171-3 du code de la Sécurité sociale.
 (09) QE n° 35419 du 6 août 2013, AN.
 (10) Décret 2015-877 du 16 juillet 2015 relatif aux règles d'affiliation des personnes relevant de plusieurs régimes de Sécurité sociale.