

## RAPPORT D'INFORMATION

## GEL DU PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : QUELLES CONSÉQUENCES ?

Réunie le mercredi 29 septembre 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche (LR, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Elisabeth Doineau (UC, Mayenne) et M. Alain Milon (LR, Vaucluse) sur les conséquences de la modification des règles d'évolution du plafond de la sécurité sociale, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS).

401000	TRAITEMENT BRUT	1752,51	
404000	SUPP FAMILIAL TRAITEMENT	2,29	
200364	ISOE PART FIXE	97,47	
201228	I.S.O.E. PART MODULABLE	75,52	
202206	IND. COMPENSATRICE CSG	10,13	
401112	COT OUV VIEILLESSE PLAFON		133,72
401210	C.S.G. NON DEDUCTIBLE		45,70
401310	C.S.G. DEDUCTIBLE		129,47
401510	C.R.D.S.		9,52
402112	COT OUV VIEILLESSE DEPLAF		7,75
403312	COTIS PATRON. ALLOC FAMIL		101,74
403412	COT PATR ACCIDENT TRAVAIL		23,26
403512	COT PAT FIMAL DEPLAFONNEE		9,69
403612	COT PAT VIEILLESSE PLAF		165,69
403712	COT PAT VIEILLESSE DEPLAF		36,82
403812	CONT SOLIDARITE AUTONOMIE		5,81

## 1. FACE À LA CRISE SANITAIRE, LE MONTANT DU PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE A ÉTÉ DÉCORRÉLÉ DE L'ÉVOLUTION DES SALAIRES

## A. UNE VALEUR DE RÉFÉRENCE DONT LE MONTANT ÉVOLUAIT JUSQU'ALORS AU RYTHME DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE

Le plafond de la sécurité sociale (PSS) et son multiple annuel (PASS) sont des valeurs servant à définir annuellement **le montant maximal des revenus d'activité sur lesquels sont prélevées les cotisations d'assurance vieillesse**. Les revenus situés au-delà du PSS ne sont donc assujettis qu'à une cotisation « *déplafonnée* », qui n'ouvre pas de droits à pension.

En outre, le PSS permet de calculer divers montants, seuils et assiettes, notamment :

- **Plusieurs cotisations sociales sur le revenu d'activité.**
- Les seuils d'exonération fiscale et sociale des indemnités de rupture du contrat de travail.
- Les sommes pouvant être versées au titre de la participation et de l'intéressement.
- Les seuils d'exonération sociale des contributions de l'employeur au financement des régimes d'assurance vieillesse supplémentaire et de prévoyance complémentaire.
- Les indemnités versées aux étudiants en stage en milieu professionnel.
- La contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

En parallèle, le niveau de certaines prestations sociales est indexé sur le PSS. Il s'agit principalement des pensions de retraite du régime général, **limitées à 50 % du PASS de l'année de départ et calculées sur la base du salaire annuel moyen des 25 meilleures années, qui ne tient compte au maximum que du montant du PASS pour chaque année**, des indemnités journalières maternité et des pensions d'invalidité.

La valeur du PSS était fixée chaque année, jusqu'en 2020, à partir de la valeur du PSS de l'année précédente, **en tenant compte de l'évolution moyenne estimée du salaire moyen par tête (SMPT) sur l'année**, c'est-à-dire du rapport entre la masse salariale et le nombre de salariés.

## B. LA CRISE SANITAIRE A CONDUIT LES POUVOIRS PUBLICS À PRÉVENIR LA DIMINUTION DU PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Or, **en 2020, du fait de la crise sanitaire, le SMPT a reculé pour la première fois depuis 1945**. Cette diminution est largement artificielle, en raison du recours massif à l'activité partielle : les indemnités d'activité partielle, considérées comme des revenus de remplacement, ne sont pas intégrées à la masse salariale, tandis que l'emploi des salariés qui en bénéficient est préservé. Néanmoins, aux termes du code de la sécurité sociale, le PSS aurait dû diminuer en proportion.

### Sous l'effet du recours au dispositif d'activité partielle, pour la première fois depuis 1945, le PASS aurait dû diminuer en 2021

Compte tenu des conséquences prévues d'une baisse du PSS sur les organismes de protection sociale et les assurés et anticipant un recul de - 5,6 % du SMPT, le Parlement a adopté, en LFSS pour 2021, une disposition prévoyant que **le montant du PSS ne peut diminuer d'une année sur l'autre. Le montant du PSS 2020 a donc été reconduit en 2021.**

#### Une diminution évitée



Montant du PASS 2021  
(en euros)



Montant du PASS 2021  
en cas de diminution de - 5,6 %

## 2. LES EFFETS DE LA MESURE PRISE S'ÉTANT AVÉRÉS POSITIFS, LE MONTANT DU PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2022 TIENDRA COMPTE DE L'ÉVOLUTION GLOBALE DES SALAIRES DEPUIS 2020

### A. UNE DIMINUTION DU PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AURAIT NUI À LA PLUPART DES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE ET LEURS ASSURÉS

Un an plus tard, **la diminution du SMPT en 2020 s'avère moins élevée qu'estimé** (- 4,5 % d'après la commission des comptes de la sécurité sociale, - 4,9 % selon l'INSEE).

En tout état de cause, en cas de baisse du PSS, en matière de recettes :

- La quasi-totalité des cotisations d'assurance vieillesse étant plafonnées au niveau du PSS, la diminution du PSS aurait entraîné **une perte de 1,5 milliard d'euros de recettes pour la CNAV.**
- Les taux des cotisations de retraite complémentaire étant plus élevés pour la tranche 2 (entre une et huit fois le PSS) que pour la tranche 1 (jusqu'à une fois le PSS), **l'Agirc-Arrco aurait perdu 1 milliard d'euros de cotisations supplémentaires.**
- L'assurance chômage et les organismes complémentaires d'assurance maladie auraient eux aussi vu leurs recettes reculer dans un tel scénario.

- Le régime complémentaire des indépendants (RCI) aurait, lui, perdu 9,4 millions d'euros de recettes du fait de son mode de calcul des cotisations.
- Les conséquences d'une baisse du PSS sur les régimes agricoles varieraient fortement d'une cotisation à l'autre, sans que la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) soit en mesure de fournir une estimation de l'impact financier global du gel du PSS.

En parallèle, certains bénéficiaires de prestations sociales auraient risqué de voir le montant de celles-ci diminuer en 2021 avant d'augmenter de nouveau en 2022 du fait du recul progressif de l'activité partielle. Par exemple, bien que le nombre d'assurés concernés soit minime, **le montant maximal de la pension de retraite du régime général pour les assurés partant en retraite en 2021 aurait diminué de près de 100 euros**, tandis que ceux dont la liquidation des droits interviendra en 2022 auraient alors bénéficié d'un plafond proche du niveau de 2020.

### ***Évolution de la pension de retraite maximale du régime général en cas de baisse du PSS***



De même, au sein des 25 meilleures années des salariés partant en retraite dans les prochaines années, les revenus de l'année 2021 n'auraient été pris en compte que dans la limite du PASS diminué, ce qui aurait impacté le montant des pensions servies.

## **Une diminution du PASS en 2021 aurait nui à la lisibilité, à la prévisibilité et à la justice du système de protection sociale**

En toute hypothèse, en termes de charges :

- La diminution des recettes de la CNAV aurait conduit à **une diminution des prestations du même ordre de grandeur, mais étalée sur l'ensemble d'un cycle de vie** (au plus 70 millions d'euros par an, soit - 0,04 %).
- Les charges de l'Agirc-Arrco auraient augmenté dès 2022, mais **dans une proportion extrêmement faible**.
- Le niveau de prise en charge de la plupart des organismes complémentaires d'assurance maladie aurait reculé.
- Le montant maximal de plusieurs des prestations servies par la CCMSA aurait été impacté, notamment ceux des indemnités journalières maladie et maternité et des pensions d'invalidité.

## **B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DES SALAIRES SERA AJUSTÉE POUR CALCULER LE PLAFOND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2022**

Si la question de la pertinence du choix d'une disposition législative pérenne pour prévenir la diminution du PSS se posait compte tenu du caractère temporaire de la crise sanitaire, **aucune solution alternative n'aurait été adaptée**.

L'édition d'un acte réglementaire prévoyant l'utilisation d'un SMPT 2020 corrigé des effets de l'activité partielle pour fixer le montant des PSS 2021 et 2022 n'était pas possible, **l'ampleur du recours à ce dispositif étant imprévisible dans un tel contexte**.

- L'adoption d'une disposition législative transitoire pour déterminer les modalités d'évolution du PSS pour les seules années 2021 et 2022 n'aurait pas satisfait à **l'enjeu de sécurité juridique prévalant en période d'instabilité**.

---

## Aucune solution alternative à la mesure prise par le législateur n'apparaît pleinement satisfaisante.

---

Toutefois, en 2021, la sortie progressive de l'activité partielle devrait provoquer une augmentation artificielle du SMPT. Comme les rapporteurs en ont constaté la nécessité au cours de leurs travaux, le décret n° 2021-989 du 27 juillet 2021 a prévu qu'il soit tenu compte, pour fixer le montant du PSS de l'année suivant celle au cours de laquelle ce montant a été gelé, de **l'ensemble des évolutions du SMPT intervenues depuis la dernière augmentation du PSS**. Ainsi, à la satisfaction des rapporteurs, il sera tenu compte, pour fixer la valeur du PSS pour 2022, à la fois de la diminution du SMPT en 2020 et de son augmentation en 2021, et non pas uniquement de cette dernière, en vue de **prévenir une forte augmentation artificielle du PSS en 2022**. Néanmoins, la hausse du SMPT en 2021, estimée à 4,8 % par la commission des comptes de la sécurité sociale, ne devrait pas suffire à compenser sa diminution de 4,9 % en 2020. **Le PSS devrait donc être figé au même niveau pour la troisième année consécutive.**

Au total, **le gel du PSS n'est pas éloigné de l'évolution du SMPT corrigé de l'activité partielle, estimée par l'INSEE à + 0,6 %**. Néanmoins, il n'est pas possible d'élaborer un tel indicateur *ex ante* du fait de l'imprévisibilité du recours à l'activité partielle et de la difficulté à isoler, sur le plan comptable, les indemnités d'activité partielle des autres prestations sociales en espèces. Les rapporteurs ne préconisent donc pas de refonte des modalités de fixation du montant du PSS.

## LES PROPOSITIONS

1. Maintenir les dispositions législatives issues de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 qui empêchent toute diminution du montant du plafond de la sécurité sociale d'une année sur l'autre.
2. Établir un état des lieux précis de l'ensemble des montants et seuils indexés sur le niveau du plafond de la sécurité sociale en vue d'une simplification de leurs modalités de calcul.



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR)  
de Maine-et-Loire  
Présidente



**Élisabeth Doineau**  
Sénatrice (UC)  
de la Mayenne  
Rapporteuse générale



**Alain Milon**  
Sénateur (LR)  
de Vaucluse  
Rapporteur

Consulter le rapport d'information :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-865-notice.html>

