

NOUVELLE-CALEDONIE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Nouméa, le 21 décembre 2005

AVIS N° 12/2005

concernant la proposition de loi du pays modifiant la loi du pays
modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002
relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie



Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la saisine, en date du 2 décembre 2005 du Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, concernant la proposition de loi du pays modifiant la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie à l'initiative de Madame Sylvie ROBINEAU, Messieurs Alain DESCOMBELS, Raymond KOTEUREU, Philippe MICHEL et Pascal VITTORI, au nom du groupe de l'Avenir Ensemble,

Vu l'avis du Bureau en date du **19 décembre 2005**,

a adopté lors de la Séance Plénière en date du **21 décembre 2005**, les dispositions dont la teneur suit :

Conformément aux articles 22 et 99 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes que sont : la protection sociale et les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

En application des dispositions susmentionnées, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a, par loi du pays n° 2001-016 du 11 janvier 2002 et délibération n° 280 du 19 décembre 2001, instauré le régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM), lequel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, en tant qu'il concerne les travailleurs indépendants.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de la présente proposition de loi du pays.

I – OBJET ET PRESENTATION DE LA SAISINE

Dès 2001, les travailleurs indépendants ont manifesté leur désaccord quant à l'instauration d'une couverture sociale unifiée obligatoire. Dans les faits, cette opposition s'est traduite par l'engagement de procédures contentieuses devant les tribunaux, afin de contester la légalité du dispositif juridique instituant le RUAMM.

Le débat juridique qui a pu exister sur ce point de droit a été clos par l'adoption d'une loi de validation législative en juillet 2005, laquelle a permis de consolider le dispositif précité.

L'opposition clairement affichée par cette corporation a également pour conséquence, outre de perturber la gestion sereine du régime, de favoriser l'émergence du travail « *au noir* » : certains travailleurs indépendants préférant ne pas s'assurer et travailler clandestinement afin d'échapper à toutes poursuites.

Aujourd'hui, trois ans et demi après l'entrée en vigueur du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM), le bilan est le suivant :

- la majorité des travailleurs indépendants, soit environ 13.000 personnes¹, s'y est affiliée et immatriculée,
- un nombre conséquent d'entre eux demeure toutefois en situation irrégulière au regard de l'obligation d'affiliation instaurée par la loi du pays du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie, et continue de recourir à des contrats d'assurance privée.

Afin de mettre un terme à cette situation, et soucieuse d'accomplir un geste fort susceptible de convaincre les travailleurs indépendants réfractaires, la proposition de loi du pays prévoit un dispositif dérogatoire limité à un trimestre, visant à atténuer l'impact de leur affiliation au RUAMM.

¹ Source : CAFAT -14 novembre 2005.

Dans cette optique, trois types de mesures sont proposés :

- ❶ Réduire d'une année la rétroactivité de l'affiliation afin qu'elle corresponde à la prescription applicable au paiement des prestations. En d'autres termes, les cotisations exigibles ne devraient porter que sur deux années, au lieu de trois, afin de faire coïncider le délai de reprise des cotisations de la CAFAT (3 ans) avec le délai de prescription applicable au paiement des prestations (2 ans) ;
- ❷ Subordonner la remise de cette année de cotisations à une demande du travailleur indépendant tendant à obtenir un étalement de ses arriérés de cotisations sur une période ne devant toutefois pas excéder plus de 7 années ;
- ❸ Dispenser les travailleurs indépendants des pénalités de retard afin d'inciter l'entrée du maximum d'indépendants durant la période de mise en œuvre du dispositif.

Dans un souci d'équité, la proposition de loi du pays prévoit, en outre, que les travailleurs indépendants dont la situation est en cours de régularisation et qui à ce titre paient des arriérés de cotisations, pourront également bénéficier du plan d'étalement et de la remise des pénalités de retard visés aux points 2 et 3 ci-dessus.

La traduction juridique de ces différentes mesures est présentée sous la forme de trois articles additionnels (articles Lp 145 à 147) regroupées au sein d'un titre VI intitulé « *Dispositions dérogatoires et transitoires* ». Ces trois articles ont vocation à s'insérer dans la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 précitée.

II – OBSERVATIONS

A – Généralités :

En propos liminaires, **le Conseil Economique et Social souligne** que le nombre de travailleurs indépendants concernés par cette proposition de loi du pays, ne peut être déterminé avec exactitude, dans la mesure où les fichiers du RIDET ou de la Patente ne sont pas à jour.

Cette situation n'est pas le fait des services chargés de la tenue de ces fichiers, mais résulte du comportement des intéressés eux-mêmes, lesquels, soit ne procèdent pas au respect de ces formalités administratives, soit omettent de solliciter leur radiation lorsqu'ils cessent toute activité indépendante.

Néanmoins, au vu des éléments dont dispose la CAFAT, **celui-ci estime** que le chiffre de 1500 travailleurs indépendants non affiliés peut être raisonnablement avancé². En revanche, les organisations professionnelles représentant les travailleurs indépendants avancent, pour leur part, un chiffre de 4500.

B – Examen de la proposition de loi du pays :

1 - Sur la forme :

Le Conseil Economique et Social considère que l'emploi des termes « *ayant demandé* » et « *à la date de sa demande d'affiliation* » aux articles Lp 145 et Lp 147, est tout à la fois inapproprié et inexact. En effet, l'affiliation au RUAMM constitue une obligation légale, non sujette à une quelconque demande préalable des intéressés. En outre, **il rappelle** que le simple fait de déposer un formulaire d'immatriculation ne saurait être assimilé à une demande.

Concernant le deuxième alinéa de l'article Lp 147, lequel énonce que *le plan d'étalement arrêté par le directeur de la CAFAT est notifié au travailleur indépendant* : **le Conseil Economique et Social estime** que cette disposition constitue une simple mesure d'application ayant vocation à figurer dans une délibération, et non dans une loi du pays, laquelle, en application de la loi organique de 1999, doit être strictement limitée aux seuls principes fondamentaux de la sécurité sociale.

2 - Sur le fond :

En propos liminaires, il convient de noter que la proposition de loi du pays et la position de la Commission sur ce sujet (*voir en ce sens avis n° 05/2005 du Conseil Economique et Social du 9 décembre 2005*) présentent une même philosophie, à savoir trouver la solution la moins mauvaise et la moins contestable pour chacune des parties concernées.

Le Conseil Economique et Social constate que cette proposition de loi du pays s'inspire d'une réelle volonté d'assurer une égalité de traitement au sein de cette corporation, dans la mesure où tous les travailleurs indépendants, y compris ceux dont la situation est en cours de régularisation, pourront prétendre au bénéfice d'un plan d'étalement, ainsi que d'une remise de l'ensemble des majorations ou des pénalités de retard.

Néanmoins, **il considère** que cette proposition soulève trois observations :

- **en premier lieu**, aucune disposition particulière concernant l'assiette et le taux de cotisation n'est prévue. En d'autres termes, les travailleurs indépendants concernés seront tenus de régler leurs arriérés de cotisations sur la base de leurs revenus professionnels réels et selon le système de coefficients actuellement prévu par la réglementation en vigueur. **Le Conseil Economique et Social estime** que cette mesure est moins généreuse que celle émanant du **Conseil Economique et**

² Source : Fiche d'impact accompagnant la proposition de loi du pays et CAFAT.

social lui-même, formulée lors de la séance plénière du 9 décembre dernier. Or, pour motiver les indépendants à rejoindre le RUAMM, la mesure financière doit être toute à la fois incitative et consensuelle en terme financier.

- **en deuxième lieu, le Conseil Economique et Social s'interroge** sur l'opportunité d'offrir aux indépendants la possibilité d'obtenir des remboursements de la CAFAT pour les dépenses de santé occasionnées lors des deux dernières années précédents leurs affiliations, sachant que ces derniers ont pu bénéficier, durant cette même période, des prestations de leurs assurances privées.

- **en troisième lieu, le Conseil Economique et Social observe** que la possibilité offerte à tous les travailleurs indépendants d'obtenir la remise d'une année de cotisations pourrait être analysée en une rupture d'égalité, par rapport notamment à tous les autres affiliés du régime, lesquels ont dû procéder au règlement de l'ensemble des cotisations dues depuis le 1^{er} juillet 2002. Néanmoins, et sans préjuger des conclusions du Conseil d'Etat, **il considère** que les arguments avancés par la proposition de loi du pays tendant à démontrer l'existence d'un motif direct d'intérêt général pourraient justifier une telle remise.

III – PROPOSITIONS

Dans un esprit de consensus, **le Conseil Economique et Social juge nécessaire d'offrir**, pendant une durée de trois mois, aux travailleurs indépendants une nouvelle chance de s'affilier au RUAMM. Néanmoins, dans un souci d'équité et de respect du principe constitutionnel précité, **il considère** qu'une amnistie des arriérés de cotisations (1 an) ne peut être envisagée. Seule une remise des pénalités et des astreintes serait susceptible d'être accordée, sous réserve toutefois de recueillir l'aval du conseil d'administration de la CAFAT, lequel est seul compétent en la matière.

En conséquence, **le Conseil Economique et social est d'avis** de subordonner l'affiliation de ces travailleurs indépendants au règlement de trois années de cotisations.

En effet, l'article 1^{er} bis du décret modifié n° 57-246 du 24 février 1957 *relatif au recouvrement des sommes dues par les employeurs aux caisses de compensation des prestations familiales installées dans les territoires d'outre-mer*, dispose que la mise en demeure ne peut concerner que les cotisations exigibles dans les trois années qui précèdent la date de son envoi.

Dans cette perspective, ces cotisations pourraient être assises sur un revenu forfaitaire correspondant au salaire minimum garanti, et affectées du taux de cotisation de 3,5 %, par référence au taux le plus bas d'une intégration partielle, sans bénéfice des prestations antérieures à la date de cette affiliation.

En outre, et afin de doter le dispositif proposé d'un réel effet dissuasif, **le Conseil Economique et Social suggère** d'insérer dans la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 susmentionnée, une disposition visant à résilier de plein droit tous les contrats d'assurance privée en cours portant sur les risques couverts par le RUAMM, à

l'instar des dispositions métropolitaines adoptées lors de l'instauration de la Couverture Maladie Universelle.

Ainsi, en Métropole, l'article L.652-4 du code de la sécurité sociale énonce que :

« Est entachée d'une nullité d'ordre public toute clause ou convention conclue par toute personne légalement tenue de cotiser à un régime d'assurance obligatoire institué par le présent livre et garantissant les risques couverts à titre obligatoire par lesdits régimes, lorsque cette personne n'est pas à jour des cotisations dues à ce titre au moment de la conclusion ou du renouvellement du contrat ».

Cette proposition présente une sévérité certaine, mais s'inscrit dans un double objectifs : d'une part, rappeler que la législation de sécurité sociale est d'ordre public, et qu'à ce titre, il ne peut y être dérogé par voie de convention, et d'autre part, éviter que les décideurs politiques et les organes institutionnels se trouvent à nouveau saisis, dans un avenir plus ou moins proche, de cette même problématique.

IV – CONCLUSION

Permettre à tous les salariés et retraités, ainsi qu'à leurs familles d'accéder aux soins, et ce quel que soit leur niveau de revenus : c'est dans cet esprit de solidarité que le régime unifié d'assurance maladie maternité a été instauré.

Au nom de cette solidarité, les travailleurs indépendants doivent, au même titre que tous les acteurs néo-calédoniens, s'inscrire dans cette logique.

Dans ce contexte, la proposition de loi du pays présentée à l'initiative du groupe Avenir Ensemble et celle adoptée par la Commission de la Santé et de la Protection Sociale présentent une même philosophie : la préservation du financement du régime de sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie passe obligatoirement par l'affiliation de tous les travailleurs indépendants, pour lesquels il convient de proposer une solution qui soit toute à la fois la moins contestable et la moins défavorable pour chacune des parties concernées.

Le Conseil Economique et Social rappelle encore une fois que plusieurs arguments favorables militent en faveur de l'affiliation des travailleurs indépendants au RUAMM :

3

- le taux de cotisation des travailleurs indépendants actifs est progressif, en fonction des revenus professionnels. Il contribue ainsi à la solidarité entre travailleurs indépendants,
- les taux de cotisation dont ils bénéficient sont avantageux par rapport à ceux des autres assurés,
- la couverture est familiale : elle inclue sans majoration les personnes à charge,
- les travailleurs indépendants peuvent choisir l'étendue de leur couverture maladie (intégration complète ou partielle). Depuis le 1^{er} janvier 2004, ils peuvent également souscrire l'option prestations en espèce,

³ *Source : CAFAT.*

- l'état de santé des personnes n'est pas pris en compte pour l'affiliation au régime, et aucun plafond maximum n'est fixé pour le remboursement des frais médicaux,
- les prestations auxquelles ils peuvent prétendre sont largement supérieures aux cotisations qu'ils versent.

Au vu de ce qui précède, et bien que la philosophie générale de la proposition, quant au respect de la notion d'équité, rejoigne les préoccupations du Conseil Economique et Social, **celui-ci ne peut donner un avis favorable** sur la proposition de loi du pays, dans la mesure où le dispositif proposé apparaît moins incitatif que celui avancé et présenté par la Commission elle-même.

A l'issue des auditions effectuées, **il résulte** que les travailleurs indépendants seraient favorables à la proposition émise par la Commission de la Santé et de la Protection Sociale.

LE SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Paulo SAUME

Robert LAMARQUE