

REPUBLIQUE FRANÇAISE

NOUVELLE-CALEDONIE

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 11 janvier 2005

Avis n°02/2005

relatif au projet de loi du pays portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité

* * *

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° 1-CES/2000 du 07 mars 2000 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la saisine de la Présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 09 décembre 2004 *relative au projet de loi du pays portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité,*

Vu l'avis du Bureau en date du **07 janvier 2005,**

a adopté lors de la Séance Plénière en date du **11 janvier 2005,** les dispositions dont la teneur suit :

I. CREATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES DE SOLIDARITE

1.1 Motifs

En Nouvelle-Calédonie, les familles les plus démunies sont actuellement exclues du bénéfice des allocations familiales : seuls les travailleurs salariés de droit privé qui justifient d'une activité professionnelle suffisante¹ (au moins un mi-temps mensuel ou un salaire d'un demi salaire minimum garanti par mois soit 52 271 FCFP) et les fonctionnaires, bénéficient en effet d'allocations familiales² lorsqu'ils sont chargés de famille.

1.2 Objet

En vertu du principe de solidarité et dans l'intérêt de l'enfant, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a donc décidé d'engager une importante réforme visant à créer les allocations familiales de solidarité³ servies par un régime de protection sociale particulier de la CAFAT⁴.

Cette réforme vise à servir des prestations à toutes les familles ayant des enfants de moins de 21 ans, scolarisés ou en stage de formation professionnelle ou handicapés ou inaptes au travail (et ce jusqu'à l'âge de 21 ans⁵), qui ont des ressources inférieures à un plafond égal à 2 400 000 FCFP (augmenté de 10% par enfant à partir du 2^{ème} enfant), et qui sont aujourd'hui exclues des allocations familiales. Il s'agit en effet de renforcer la scolarisation ou d'inciter à la re-scolarisation des enfants ayant quitté ou peu fréquenté le système scolaire (cf. le versement des allocations familiales de solidarité reste subordonné à la présentation d'un certificat de scolarité).

La règle du bénéfice des prestations familiales du régime général sera en outre abaissée à 60 heures par mois ou l'équivalent monétaire de ce temps de travail soit environ 1/3 du Salaire Minimum Garanti (SMG) mensuel soit 37 115 FCFP (cf. à l'heure actuelle, les travailleurs salariés justifiant d'un mi-temps ou de plus d'1/2 SMG mensuel soit 52 271 FCFP, bénéficient des prestations familiales du régime général).

¹ En Métropole, le versement des allocations familiales n'est pas subordonné à une activité salariée ; ces dernières sont financées par la CSG et sont versées à partir de 2 enfants.

² Prestations familiales du régime général financé par une cotisation à la charge des employeurs.

³ Prestations familiales de solidarité financé par l'impôt (taxes additionnelles sur les sociétés).

⁴ Le régime des prestations familiales de solidarité disposera d'un fonds de réserve propre obligatoire permettant de lisser les à-coups de trésorerie. Le montant minimum de ce fonds de réserve sera fixé à 2/12 des prestations servies au cours de l'exercice précédent, soit environ 350 millions de FCFP. Son maximum s'élèvera à 8/12, soit 1,3 milliard de FCFP, au-delà duquel des actions extra légales en faveur des allocataires les plus démunis pourront être retenues.

⁵ L'ouverture des droits est en principe effective pour l'enfant à charge effective et permanente et résidant en Nouvelle-Calédonie, jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, soit 16 ans. Cette obligation ne peut être écartée que pour motifs médicaux. Cet âge peut toutefois être repoussé jusqu'à 21 ans en cas de poursuite d'études ou de formation professionnelle continue.

Visant à soutenir les familles, lorsque l'enfant est diminué physiquement ou intellectuellement, la limite d'âge est également repoussée jusqu'à 21 ans lorsque son handicap est supérieur ou égal à 50% ou lorsqu'il n'est pas en mesure de travailler.

Une redistribution complémentaire doit donc être organisée car la charge d'un ou plusieurs enfants, qui justifie le droit aux prestations, est indépendante du statut social du bénéficiaire des prestations.

Le régime des prestations familiales de solidarité proposé par la présente loi du pays est en conséquence ouvert au bénéfice des familles les plus fragiles économiquement et socialement et ce, quel que soit leur statut (il est prévu de la faire entrer en vigueur le 1^{er} mai 2005).

1.3 Familles concernées par le dispositif

Au 31 décembre 2003, le fichier central de la CAFAT dénombrait 100 683 enfants de moins de 21 ans. Cependant, une étude plus approfondie des informations issues de ce fichier fait peser une forte incertitude sur la présence en Nouvelle-Calédonie d'un certain nombre d'enfants, aussi, le chiffre approximatif de 96 000 enfants a été retenu.

A l'heure actuelle, 54 945 enfants ouvrent droit aux prestations familiales des travailleurs salariés⁶, 11 917 à celle de la fonction publique⁶ et 8 933 enfants⁶ sont sortis du système scolaire. Ce sont ainsi 20 000 enfants environ qui sont exclus du bénéfice des allocations familiales.

S'agissant de l'aide aux enfants secourus⁷ créée par la délibération cadre relative à l'aide médicale et aux aides sociales du 28 décembre 1989, le nombre d'enfants bénéficiaires en 2003 était très faible : 80 en Province Nord, 182 en Province Sud et environ 20 en Province des Iles soit 282 au total.

1.4 Intérêts du projet de texte

1.4.1 Accompagnement social renouvelé

Le versement de prestations de solidarité permettra une meilleure connaissance des familles en situation de précarité, ce qui autorisera un accompagnement social plus en amont et le développement de politiques sociales de prévention aptes à répondre aux enjeux de la cohésion sociale néo-calédonienne.

Ce soutien à la famille est encouragé par le service des allocations familiales de solidarité, qui poursuit ainsi l'objectif d'une plus grande autonomie de la famille par l'accompagnement financier qu'elle institue et le recentrage sur les fonctions éducatives.

⁶ Source CAFAT.

⁷ Cette prestation, gérée par les provinces, n'est mise en œuvre que marginalement dans la mesure où elle n'est éventuellement servie que lorsque le chef de famille (...) ne dispose pas de ressources suffisantes pour les élever (...).

1.4.2 Intégration et revalorisation futures des prestations

Ce projet de texte qui crée les allocations familiales de solidarité est, en outre, évolutif dans sa rédaction, puisqu'il pourra accueillir par la suite d'autres prestations familiales (allocations liées à la naissance par exemple), et ce, dès que les conditions de leur financement seront possibles.

Les prestations servies pourront enfin être revalorisées en fonction des ressources et du nombre total d'enfants concernés, dont il est difficile aujourd'hui d'opérer un recensement certain.

II. OBSERVATIONS

2.1 Considérations générales

2.1.1 Crainte à l'égard de l'abaissement de la règle relative au bénéficiaire des prestations familiales du régime général

Devant la proposition d'abaisser la règle relative au bénéficiaire des prestations familiales du régime général à 60 heures par mois ou l'équivalent monétaire de ce temps de travail, **le Conseil Economique et Social exprime** leur crainte de voir les employeurs diminuer les horaires et donc les revenus de leur(s) salarié(s) qui justifie(nt) à l'heure actuelle d'un mi-temps ou de plus d'1/2 SMG mensuel. **Il explique** en outre que la diminution horaire et pécuniaire aura un impact sur les autres régimes qui diminueront consécutivement (régime retraite par exemple).

2.1.2 Impact de l'abaissement du temps de travail

Concernant le nombre de bénéficiaires et l'impact financier de l'abaissement du temps de travail de 84 à 60 heures, **le Conseil Economique et Social précise** que 600 enfants devraient être allocataires pour un coût approximatif de 80 millions de FCFP par an, ce qui est supportable pour le régime général des salariés.

2.2 Position de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI)

Le Conseil Economique et Social indique que la CCI s'interroge :

- sur la coexistence de sources distinctes de financement pour les deux régimes (régime général financé par la cotisation et régime de solidarité financé par l'impôt), distinction qui pourrait amener les employeurs à s'interroger sur l'opportunité de continuer à cotiser,
- sur les moyens dont disposent et devra disposer la CAFAT pour gérer ce nouveau régime,
- sur le montant de l'allocation familiale qui sera versée, compte tenu des inconnues sur le rendement de la ressource et sur le nombre de bénéficiaires ; ces derniers ayant été évalués à 14 000 il y a moins d'un an, à 20 000 aujourd'hui, **la CCI**

demande s'il n'aurait pas été plus prudent que le dispositif soit mis en place par étape.

La CCI considère enfin que cette allocation pourrait être admissible avec une incitation au travail des parents (versée après une demande d'emploi, un suivi de formation ou/et un parcours d'insertion).

Elle se déclare cependant favorable au projet de texte et notamment à deux de ses articles, qui sont relatifs à la faute inexcusable de l'employeur. **Le Conseil Economique et Social rappelle** à ce propos que le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie est à l'origine de la demande de modification de la réglementation locale relative à la faute inexcusable de l'employeur, afin que ce dernier bénéficie à terme des mêmes dispositions qu'en Métropole.

Le Conseil Economique et Social regrette cependant que le vœu émis par l'Institution, dans le cadre de son autosaisine sur l'Assurance de Garantie des Salaires (AGS), n'ait pas été intégré dans le présent projet de texte.

2.3 Avis des fédérations patronales

2.3.1 MEDEF NC

Le Conseil Economique et Social constate que le MEDEF NC, bien que favorable au projet de loi, émet quelques réserves sur les principes de gestion du nouveau régime et sur les pouvoirs de décision importants concédés à la CAFAT, prérogatives qui ne sont normalement pas de la compétence du Conseil d'Administration de cette dernière. **Il pose** en effet la question de savoir s'il appartient à la CAFAT de gérer des ressources de nature fiscale. **Le MEDEF NC considère** qu'il aurait été préférable qu'une convention purement technique soit signée entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et la caisse pour la gestion de ce fonds.

2.3.2 FPME

Le Conseil Economique et Social indique que la FPME se déclare favorable au projet de texte et se félicite de l'insertion dans le projet de loi d'une référence à la faute inexcusable de l'employeur.

2.4 Points de vue des syndicats

2.4.1 Force Ouvrière (FO)

Le Conseil Economique et Social informe de l'adhésion totale du syndicat Force Ouvrière au fond de ces projets qui font suite à leur engagement pour la conclusion du pacte social. Ce dernier formule toutefois des observations à même de les perfectionner en formulant le souhait :

- dans le projet de loi de pays :
 - que la situation d'apprentissage soit également prévue (cf. article Lp 9),
 - que la perte du droit aux prestations de solidarité soit uniquement liée au revenu familial tel que défini à l'article Lp 5⁸ (cf. article Lp 11); ce revenu étant déterminé au sens du revenu familial soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP),
 - que la collaboration des écoles privées pour l'information des agents de la CAFAT sur la bonne utilisation des prestations soit envisagée (cf. article Lp 20),
- dans le projet de délibération :
 - que l'article 14 n'a plus lieu d'être au regard de la prise en compte de la remarque dans les articles Lp 11 (loi du pays) et 7 (délibération),
 - que les cotisations versées « à perte » au régime des prestations familiales CAFAT soient affectées, du point de vue de l'équité, au régime des prestations de solidarité⁹ (cf. article 15),

2.4.2 Fédération des Cadres et Collaborateurs de Nouvelle-Calédonie (FCCNC)

Le Conseil Economique et Social signale que la FCCNC a donné un avis favorable au projet de loi du pays.

2.4.3 Syndicat de la Fonction Publique de Nouvelle-Calédonie

Le Conseil Economique et Social indique que le syndicat, bien que favorable au projet de texte, considère que les critères relatifs aux contrôles (effectués par la CAFAT, le médecin traitant et les organismes sociaux) manquent de précision.

Il pense enfin qu'il serait souhaitable de responsabiliser les parents (cf. en demandant, par exemple, à ce que l'un deux au moins travaille).

III. PROPOSITIONS

Le Conseil Economique et Social insiste sur le fait que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devra être prudent lors de la fixation initiale de la valeur des prestations familiales de solidarité exprimées en nombre de points.

Le Conseil Economique et Social propose par ailleurs que le vœu émis par l'Institution, dans le cadre de son autosaisine sur l'Assurance de Garantie des Salaires (AGS), soit intégré dans les projets de texte.

⁸ L'enfant percevant des ressources supérieures à un plafond n'a plus droit aux prestations et ce semble-t-il sans tenir compte du revenu familial global incluant ces ressources.

⁹ Les allocations familiales CAFAT servies actuellement aux salariés effectuant plus du mi-temps sont étendues à ceux qui effectuent plus de 60 heures de travail mensuel. Il reste donc les salariés qui réalisent moins de 60 heures et dont les salaires sont toujours soumis à cotisations.

Le Conseil Economique et Social rappelle que l'allocation familiale, qui ne peut être considérée comme une substitution de revenu apportée à la famille, est un droit à l'enfant, versée par la collectivité en contrepartie de l'utilité que revêtent pour elle le suivi et la formation des nouvelles générations.

IV. CONCLUSION

Sous réserve des observations et propositions ci-dessus exprimées et après avoir examiné et voté article par article les textes de saisine, **le Conseil Economique et Social émet un avis favorable** aux présents projets de loi du pays et de délibération.

**LA SECRETAIRE
DE SEANCE**

Hélène BURANI

LE 1^{er} VICE-PRESIDENT

Yves TISSANDIER