



CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL
DE LA NOUVELLE CALEDONIE

RAPPORT & VOEU N°02/2013

*Autosaisine relative à « quels financements pérennes
pour nos aides sociales ? »*



Présentés par :

La présidente de la commission :

Madame Micheline ROLLY,

Le rapporteur de la commission :

Monsieur Alain GRABIAS,

Le rapporteur de séance de la commission :

Monsieur Christophe COULSON,

Dossier suivi par :

Melle Christelle DENAT, chargée d'études
juridiques au CES NC.

Adoptés en commission, le 26 août 2013,

Adoptés en Bureau, le 28 août 2013,

Adoptés en Séance Plénière, le 29 août 2013.

RAPPORT N°02/2013

Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie délibérant, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 04-CES/2010 du 28 mai 2010, portant règlement intérieur du conseil économique et social,

Vu la proposition du bureau du CES relative à la mise en place d'une autosaisine concernant « Quels financements pérennes pour nos aides sociales ? », le bureau a confié à la commission de la santé et de la protection sociale, le soin d'instruire ce dossier.

La commission s'est réunie à plusieurs reprises pour auditionner la membre du gouvernement, les représentants des services des collectivités ainsi que des établissements concernés, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
11/01/2013	<i>Réunion de cadrage</i>
29/03/2013	<i>Réunion de travail</i>
29/04/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Sylvie ROBINEAU, membre du gouvernement en charge du secteur de la santé, de la protection sociale, de la solidarité, du handicap et de la formation professionnelle, accompagnée de monsieur Eric BASSOT, collaborateur, - Monsieur Jean-Alain COURSE, directeur des affaires sanitaires et sociales de la Nouvelle-Calédonie (DASS-NC), accompagné de monsieur Pascal EVANO, inspecteur, - Monsieur Laurent TRAVERS, directeur des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie (DAJ-NC), accompagné de mademoiselle Florence THEMEREAU, chargée d'études du service d'études, de législation et du contentieux de la DAJ-NC, - Monsieur Xavier TIEDREZ, directeur adjoint du budget et des affaires financières (DBAF), - Monsieur Patrice MUSSARD, directeur adjoint des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie (DSF-NC), accompagné de madame Elise DESMAZURES, chargée d'études au service des études fiscales et de l'application de la DSF-NC,
13/06/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Docteur Thierry MAILLOT, directeur de la direction des affaires sanitaires et sociales et des problèmes de société de la province Nord (DASSPS), accompagné de monsieur Jean-Claude ATHEA, son adjoint, - Madame Véronique DELANNOY, conseillère auprès de la présidence de la province Sud, - Monsieur Philippe OUAMBA, directeur de la CAFAT, accompagné de monsieur Eric GUILLAMO, directeur de la branche des protections sociales et de madame Marguerite PELAGE, son attachée.
<p><i>Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique et social dont les conclusions vous sont présentées dans le vœu ci-joint. Par ailleurs, également conviée, la province des Iles Loyauté s'est excusée de n'avoir pu participer aux débats et a transmis ses observations par écrit. L'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie a également transmis des observations par écrit.</i></p>	
20/08/2013	<i>Réunion de travail</i>
26/08/2013	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>
28/08/2013	BUREAU
29/08/2013	SÉANCE PLÉNIÈRE
8	15

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. Rappel sur l'exercice de la compétence en matière de protection sociale

II. L'Etat des lieux des différentes mesures d'aides sociales

- A. Les mesures d'aides sociales adoptées par la Nouvelle-Calédonie
 - 1. Le régime des allocations familiales de solidarité
 - 2. Le régime handicap et perte d'autonomie
 - 3. Le complément retraite de solidarité
 - 4. Le minimum vieillesse
- B. Les aides sociales en chiffres
 - 1. Le régime des allocations familiales de solidarité
 - a. L'état actuel
 - b. L'état prévisionnel
 - c. Les ressources
 - 2. Le régime handicap et perte d'autonomie
 - a. L'état actuel
 - b. L'état prévisionnel
 - c. Les ressources
 - d. Rappel de préconisations du conseil économique et social
 - 3. Le complément retraite de solidarité
 - a. L'état actuel
 - b. L'état prévisionnel
 - c. Les ressources
 - d. Rappel de préconisations du conseil économique et social
 - 4. Rappel de préconisations du conseil économique et social concernant le minimum vieillesse
- C. Les sources de financement issues de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie

III. La délégation aux collectivités provinciales

- A. L'état actuel pour la province Sud
- B. L'état actuel pour la province Nord
- C. L'état actuel pour la province des Iles Loyauté

IV. Un constat alarmant induisant la primauté à donner à l'adoption de solutions de financements pérennes

- A. Le constat de l'absence de financements pérennes impliquant l'urgence avérée de la situation
- B. La création d'un « impôt » social dédié

CONCLUSION

INTRODUCTION

En liminaire, il est primordial de préciser que cette étude portera uniquement sur la thématique des aides sociales à savoir les prestations familiales, la retraite, le chômage, les actions sociales, etc. excluant ainsi la maladie et les accidents du travail.

Les dépenses d'aides sociales ont crû fortement ces dernières années en raison d'avancées significatives telle que, d'une part, la refonte du minimum vieillesse et du complément retraite de solidarité (CRS) au profit des personnes âgées en situation de précarité, et, d'autre part, les allocations « handicap et dépendance » au bénéfice des personnes en situation de handicap. Si la réglementation a créé un ensemble de prestations légales, leurs financements ne disposent pas d'un caractère pérenne puisqu'ils sont essentiellement fondés sur l'existence de réserves constituées par d'autres dispositifs sociaux, lesquelles garantissent des ressources sur une durée limitée. Le montant des enjeux financiers est élevé sachant que lesdites réserves ne sont pas inépuisables.

La fragilité de cette situation pour certaines prestations est reconnue par les responsables du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie eux-mêmes. De leur côté, les organisations syndicales de salariés ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet dans les accords économiques et sociaux signés le 12 juin 2012 avec le congrès de la Nouvelle-Calédonie, son président, ses groupes et ses formations politiques.

Par ailleurs, les collectivités provinciales ont longtemps été considérées comme compétentes en matière d'aides sociales. En effet, elles en assuraient le versement, confortant cette analyse. Depuis le début des années 2000, la Nouvelle-Calédonie a initié des réformes dans le domaine des prestations tels que le complément retraite solidarité (CRS), le minimum vieillesse, les aides aux personnes en situation de handicap, l'aide au logement ou encore l'allocation familiale de solidarité. Il en résulte des difficultés de répartition des charges dans un contexte d'équilibre budgétaire tendu.

Il s'agit donc d'une question d'actualité préoccupante sur laquelle l'institution est fondée à attirer l'attention des pouvoirs publics.

I. Rappel sur l'exercice de la compétence en matière de protection sociale

Le conseil économique et social rappelle que la compétence en matière de protection sociale diffère sous l'empire de la Loi organique modifiée du 19 mars 1999¹ qu'elle ne l'était sous la loi référendaire de 1988.

A l'aune de cette dernière, le territoire était compétent uniquement en matière de réglementation de protection sociale ce qui signifiait qu'il existait un partage entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces. En effet, la Nouvelle-Calédonie ne disposait que d'une compétence purement normative alors que les provinces possédaient la compétence opérationnelle (celle de mise en œuvre). Cependant, la modification de la loi référendaire par une loi organique en 1995² a permis au territoire de déléguer aux provinces une partie de ses compétences normatives.

Puis, le conseil économique et social souligne que la Loi organique modifiée de 1999 est venue simplifier le mécanisme juridique. Désormais, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale incluant la compétence législative mais également celle de mise en œuvre³. Ainsi, il précise que la Nouvelle-Calédonie dispose de la compétence pour mettre en place des régimes de sécurité sociale et d'aides sociales ainsi que celle de les mettre en œuvre. Toutefois, l'article 47 de la Loi organique susvisée lui permet de déléguer aux provinces la compétence pour adapter et appliquer celles en matière de protection sociale⁴. Par principe, il met en exergue que les provinces n'ont pas de compétence de droit commun en matière de protection sociale, rappelé dans un avis du Conseil d'Etat⁵.

Néanmoins, il reconnaît la véritable nouveauté apportée par la Loi organique susvisée avec la mise en place des allocations familiales de solidarité, la question étant de savoir si la Nouvelle-Calédonie disposait de la compétence pour instituer un régime d'aides sociales distinct de celui de sécurité sociale fondé sur un système de cotisation.

¹ Loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JONC n°7363 du 24 mars 1999 p.1182*.

² Loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer, *JONC n°7053 du 9 mars 1995 p.730*.

³ Article 22-4° de la Loi organique modifiée de 1999 : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : [...] 4° Protection sociale, hygiène publique et santé, contrôle sanitaire aux frontières ; [...]* »

⁴ « *I. - Le congrès peut, à la demande d'une assemblée de province, donner compétence aux autorités de la province pour adapter et appliquer :*

1° La réglementation en matière d'hygiène publique et de santé ainsi que de protection sociale ; [...] »

⁵ Avis du Conseil d'Etat n°364687 du 28 mars 2000 : « *Il résulte de ce qui précède que les provinces n'ont pas de compétence de droit commun en matière de protection sociale, et que la compétence en cette matière réservée à la Nouvelle-Calédonie, sauf pour le Congrès, en application de l'article 47 susvisé à donner compétence aux autorités de province, et ceci seulement pour adapter et appliquer la réglementation.*

Le Congrès ne saurait, par conséquent, sans méconnaître sa compétence, déléguer celle-ci intégralement aux provinces, ou s'abstenir de déterminer avec une précision suffisante l'étendue et les limites de la délégation qu'il consent. Les compétences exercées par les provinces doivent l'être, quant à elles, dans le respect des limites de la délégation qu'elles ont reçues et dans le respect des principes de portée constitutionnelle au nombre desquels figure le principe d'égalité. ».

Dans ce cadre, le conseil économique et social rappelle la possibilité offerte aux provinces de participer au financement d'un régime d'aides sociales institué par la Nouvelle-Calédonie sous réserve de leur accord⁶. Par contre, lorsque le congrès de la Nouvelle-Calédonie institue un nouveau régime d'aides, il dispose de la faculté de demander aux autres collectivités, en particulier aux provinces, de participer à son financement sous réserve de leur accord. A ce titre, il souligne qu'il s'agit du régime retenu lors de la mise en place du système relatif au handicap et à la dépendance.

II. L'Etat des lieux des différentes mesures d'aides sociales

A. Les mesures d'aides sociales adoptées par la Nouvelle-Calédonie

1. Le régime des allocations familiales de solidarité⁷

En Nouvelle-Calédonie, les familles les plus démunies étaient exclues du bénéfice des allocations familiales. Seuls les travailleurs salariés de droit privé qui justifiaient d'une activité professionnelle suffisante⁸ et les fonctionnaires sous certaines conditions, bénéficiaient en effet d'allocations familiales⁹ lorsqu'ils étaient chargés de famille.

En vertu du principe de solidarité et dans l'intérêt de l'enfant, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait donc décidé d'engager une importante réforme visant à créer les allocations familiales de solidarité¹⁰ servies par un régime de protection sociale particulier de la CAFAT.

Mise en œuvre en 2005¹¹, le conseil économique et social relève que cette réforme a visé à servir des prestations à toutes les familles ayant des enfants de moins de 21 ans, scolarisés ou en stage de formation professionnelle, handicapés ou inaptes au travail (et ce jusqu'à l'âge de 21 ans¹²), qui avaient

⁶ Avis du Conseil d'Etat n°373877 du 25 janvier 2007 portant sur le projet de loi du pays portant création d'une aide au logement en Nouvelle-Calédonie : « Le Conseil d'Etat estime que si l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de sa compétence en matière de protection sociale n'implique pas que cette collectivité assume seule la totalité de la charge financière résultant de l'aide au logement instituée, elle ne peut, sans leur accord, faire contribuer d'autres collectivités au financement de cette aide sans méconnaître les dispositions de la loi organique n°99-209 susvisée ».

⁷ Source : rapport et avis du conseil économique et social n°02/2005 du 11 janvier 2005 relatif au projet de loi du pays portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité, JONC n° 7844 du 5 avril 2005 p.473.

⁸ 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.

⁹ Prestations familiales du régime général financé par une cotisation à la charge des employeurs.

¹⁰ Prestations familiales de solidarité financées par l'impôt (taxes additionnelles sur les sociétés).

¹¹ Loi du pays n°2005-4 du 29 mars 2005 portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité et diverses dispositions d'ordre social, JONC n°7856 du 5 avril 2005 p.1756 + Délibération n°69 du 8 avril 2005 portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité et diverses dispositions d'ordre social, JONC n°7858 du 12 avril 2005 p.1946.

¹² 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

des ressources inférieures à un plafond égal à 2.400.000 F.CFP (augmenté de 10 % par enfant à partir du 2^{ème} enfant), et qui étaient jusqu'alors exclues de ces dernières. Il s'agissait en effet de renforcer la scolarisation ou d'inciter à la rescolarisation 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).

Le régime des prestations familiales de solidarité fut en conséquence ouvert au bénéfice des familles les plus fragiles économiquement et socialement et ce, quel que soit leur statut.

2. Le régime handicap et perte d'autonomie¹³

Jusqu'à la loi du pays du 7 janvier 2009¹⁴, les aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie, étaient versées respectivement par chaque province avec des montants différents. Cette répartition des compétences a eu pour conséquence de créer une grande disparité entre les diverses aides attribuées en fonction de la province concernée. Afin de pallier cette injustice sociale, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a repris l'exercice de cette compétence précédemment déléguée aux collectivités provinciales pour une harmonisation des allocations.

3. Le complément retraite de solidarité¹⁵

Le conseil économique et social rappelle que la délibération modifiée n°300 du 17 juin 1961 qui régit la CAFAT, a introduit les minima de retraite et le droit aux bonifications. Pour le législateur d'alors, il s'agissait de préserver le salarié retraité d'une situation de précarité excessive. Ces mesures ont fait peser sur la CAFAT des dépenses qui relèvent de la solidarité de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse à la demande exprimée par les partenaires sociaux, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a décidé de réformer ce dispositif en créant le complément retraite de solidarité. Celui-ci a visé à remplacer

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.

¹³ Rapport et avis du conseil économique et social n°15/2009 du 8 décembre 2009 saisine relative aux 6 projets de délibérations concernant le régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie ainsi que la création d'un groupe d'intérêt public « Union pour le handicap », *JONC n°8405 du 22 décembre 2009 p.10384.*

¹⁴ Loi du pays n° 2009-2 du 7 janvier 2009 portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie, *JONC n°8279 du 13 janvier 2009 p.252.*

¹⁵ Source : - rapport et avis du conseil économique et social n°09/2006 du 1^{er} septembre 2006 relatif au projet de loi de pays portant création du complément retraite de solidarité de la Nouvelle-Calédonie, *JONC n°7982 du 12 septembre 2006 p.6394 ;*

- rapport et avis du conseil économique et social n°12/2011 du 12 octobre 2011 relatifs à l'avant-projet de loi du pays portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide sociale aux personnes âgées, au projet de délibération portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide à domicile des personnes âgées ainsi qu'au projet de délibération portant revalorisation de l'aide à domicile des personnes âgées, *JONC n°8703 du 25 octobre 2010 p.8074 ;*

- rapport et avis du conseil économique et social n°06/2012 du 24 février 2012 relatifs au projet de loi du pays portant modification du complément retraite de solidarité, *JONC n°8778 du 24 avril 2012 p.3010.*

l'ancien dispositif des minima du régime d'assurance vieillesse de la CAFAT. Il n'a pas vocation à se substituer aux aides sociales aux personnes âgées.

La gestion et la liquidation de ce dispositif ont été confiées à la CAFAT. Ainsi, le mécanisme du complément retraite de solidarité est adossé au régime d'assurance vieillesse de la CAFAT.

Pour bénéficier de cette mesure de solidarité, des conditions d'accès doivent être satisfaites : les personnes qui liquident leur pension après le 1^{er} janvier 2007, ont dû satisfaire aux conditions de ressources, de résidence en Nouvelle-Calédonie, d'âge, de durée d'activité salariée en Nouvelle-Calédonie et d'affiliation au régime d'assurance vieillesse de la caisse pour bénéficier du complément retraite de solidarité.

En décembre 2011, le conseil économique et social précise qu'une réforme est intervenue induisant les modifications suivantes : ces mesures sont destinées aux retraités CAFAT ayant liquidé leurs droits à 60 ans révolus, remplissant les conditions de 10 ans de résidence et justifiant de 5 années d'activité au minimum. Il permet de porter le niveau de leur revenu, en additionnant le dispositif du complément retraite, à 90 000 F CFP pour 5 années d'activité et d'ajouter 1 000 F CFP par année supplémentaire.

Pour accéder à ce dispositif, le futur bénéficiaire doit justifier de revenus mensuels inférieurs ou égaux à 120 000 F CFP, revenus qui seront doublés pour un couple pensionné de la CAFAT.

Enfin, la dernière réforme¹⁶ a élargi à nouveau le bénéfice de ce dispositif aux retraités qui étaient partis avant l'âge de 60 ans avec l'obtention d'une retraite avec abattement alors que jusqu'alors ils en étaient exclus. Pour aller plus loin, le conseil économique et social relève que la réforme de novembre 2012 a permis la rétroactivité du dispositif jusqu'au 1^{er} février 2012.

4. Le minimum vieillesse¹⁷

Le conseil économique et social rapporte que, durant plus de deux ans, différentes organisations syndicales de salariés et de retraités, et les organisations associatives ainsi que le conseil économique et social dans son vœu n°08/2009¹⁸ ont défendu la mise en place d'un minimum vieillesse (85 000 F.CFP pour une personne seule) appelant ainsi à la reconnaissance du droit des personnes à vivre dignement. Sensibilisées par cet appel, la Nouvelle-Calédonie s'est saisie du dossier. L'aboutissement du dispositif n'est intervenu qu'en 2011¹⁹.

¹⁶ Loi du pays n° 2012-8 du 12 novembre 2012 portant modification du complément retraite de solidarité, *JONC n°8845 du 20 novembre 2011 p.8797*.

¹⁷ Source : rapport et avis n°13/2011 du 12 octobre 2011 relatifs aux propositions de loi du pays et de délibération portant création d'un minimum vieillesse, *JONC n°8703 du 25 octobre 2011 p.8076*.

¹⁸ Rapport et vœu n° 08/2009 du 18 décembre 2009 « Quel avenir pour nos personnes âgées ? », *JONC n°8413 du 31 décembre 2009 p.10805*.

¹⁹ Délibération n°155 du 10 décembre 2011 portant revalorisation de l'aide à domicile des personnes âgées, *JONC n°8726 du 22 décembre 2011 p.9485* + conventions financières entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

B. Les aides sociales en chiffres²⁰

L'ensemble de ces aides sociales sont versées par la CAFAT qui dispose, par le biais de conventions passées avec la Nouvelle-Calédonie, d'un rôle de gestionnaire.

1. Le régime des allocations familiales de solidarité

a. L'état actuel

Aujourd'hui, elles sont versées à 14 000 enfants. Entre 2008 et 2012, le nombre de bénéficiaires est stable : en 2008, ils étaient 14 450.

Compte tenu d'une période économique « faste », le conseil économique et social explique cette stabilité par l'augmentation de personnes ayant trouvé un emploi impliquant le versement des allocations familiales de salariés. Néanmoins, la crainte réside dans le devenir d'un contexte économique moins favorable entraînant l'évolution croissante du nombre de bénéficiaires. En terme de montant de prestations servies eu égard à l'évolution de la valeur du point des allocations familiales de solidarité, le conseil économique et social rapporte pour les années suivantes :

- pour 2008 : environ 1 600 000 000 de F.CFP,
- pour 2011 : 2 470 000 000 de F.CFP,
- pour 2012 : 2 585 000 000 de F.CFP.

Ainsi, il est possible de considérer que le budget actuel pour les allocations familiales de solidarité est de 2,6 milliards de F.CFP.

Pour aller plus loin, le conseil économique et social indique que l'augmentation est également due à l'adoption de nouvelles prestations entre 2008 et 2012, à savoir les allocations prénatales de solidarité, les allocations de maternité de solidarité et l'allocation de rentrée scolaire de solidarité prélevées sur ce même budget. A ce titre, les allocations familiales de solidarité pour 2012 s'élèvent à 2,1 milliards de F.CFP, la différence étant répartie entre ces trois dernières allocations créées :

- pour les allocations prénatales de solidarité : 80 millions de F.CFP,
- pour les allocations maternité de solidarité : environ 30 millions de F.CFP,
- pour l'allocation de rentrée scolaire de solidarité : environ 70 millions de F.CFP pour 8 000 enfants.

b. L'état prévisionnel

Etant stable en nombre de bénéficiaires, le conseil économique et social explique que l'augmentation sera fonction de l'évolution de la valeur du point relevant du ressort du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, en matière de projection, il estime que 2,6 milliards de F.CFP commencent à être une valeur stable. Toutefois, une augmentation de 2 à 3% serait à prévoir pour les prochaines années compte tenu d'une variation possible de la valeur du point ou d'un changement du contexte économique

²⁰ Sources données chiffrées : CAFAT.

impliquant un transfert des allocations familiales des salariés vers le régime de solidarité.

c. Les ressources

Le conseil économique et social expose qu'elles sont financées exclusivement par les produits de la contribution sociale additionnelle (CSA)²¹ que paient les entreprises réalisant plus de 200 millions de F.CFP de bénéfices. A ces propos, il précise qu'il s'agit normalement d'une contribution affectée mais, depuis près de 2 ans, une loi du pays est venue modifier celle-ci. Ainsi, le régime des allocations familiales de solidarité ne bénéficie plus de ces produits. Cette réaffectation était initialement prévue pour une durée de 2 ans prenant fin cette année mais, cette désaffectation a été prorogée pour 2 ans par une nouvelle loi du pays afin de financer d'autres mesures telles que le minimum vieillesse.

Aujourd'hui, elles sont payées par le fonds de réserve qui avait pu être constitué antérieurement compte tenu que la CSA rapporte environ 4 milliards de F.CFP par an. Ce fonds s'élève fin 2012 à 4,455 milliards de F.CFP. De fait, lesdites allocations pourront être financées sur le fonds de réserve pour 2013 mais le conseil économique et social s'interroge pour 2014 sur la pérennité du versement si aucun financement complémentaire n'intervient.

2. Le régime handicap et perte d'autonomie

a. L'état actuel

Le conseil économique et social relève l'avancée significative quant à la prise en compte des personnes en situation de handicap ou des personnes âgées en perte d'autonomie. Institué dès juillet 2010, il indique que ce régime a impliqué les dépenses suivantes :

- en 2010 : 600 millions de F.CFP pour 772 bénéficiaires,
- en 2011 : 2,5 milliards de F.CFP pour 2 100 bénéficiaires,
- en 2012 : 3,9 milliards de F.CFP²² pour 3 400 bénéficiaires.

Pour justifier ces augmentations exponentielles, le conseil économique et social rappelle que ce régime était accessible uniquement aux bénéficiaires des aides sociales impliquant un champ d'application plus limité car plus ciblé alors que, depuis 2011, il est ouvert à l'ensemble de la population sous conditions de ressources.

b. L'état prévisionnel

²¹ Loi du pays n°2005-3 du 11 janvier 2005 instituant une contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant plus de deux cent millions de bénéfices et portant diverses dispositions d'ordre fiscal, *JONC n°7842 du 14 janvier 2005 p.143* + Délibération n° 58 du 13 janvier 2005 relative au taux de la contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés, *JONC n°7844 du 25 janvier 2005 p.403*.

²² Augmentation de 55% par rapport à 2011.

Le conseil économique et social avance que les prévisions pour 2013 sont de l'ordre de 5 milliards de F.CFP (augmentation de 30% par rapport à 2012).

A ce titre, il observe que le taux d'augmentation annuel se réduit mais la progression reste significative car elle est directement liée à un vieillissement de la population à l'instar du régime du complément retraite solidarité. De plus, il s'interroge quant à l'identification de l'ensemble des personnes pouvant bénéficier de ce régime.

c. Les ressources

En terme de trésorerie, le conseil économique et social note que la situation est extrêmement tendue compte tenu de la crainte d'une rupture avancée par la CAFAT pour cette année. En effet, il explique que celle-ci est financée par le reversement de 10% du produit de la TSS qui, après avoir été affecté directement à la CAFAT, est versé à l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASS) qui s'occupe des redistributions. Le versement du produit de la TSS a permis à la CAFAT d'assurer la redistribution mais la trésorerie fin juillet s'élevait à 1,408 millions de F.CFP, correspondant à environ trois mois de prestations, ne permettant d'assurer que jusqu'à la fin octobre 2013.

De plus, il avance une prévision de 5 milliards de F.CFP de budget global pour l'année 2013 avec un taux d'évolution pour les années à venir que la CAFAT estime assez fort à savoir au moins 10% impliquant un montant de 400 à 500 millions de F.CFP de plus à provisionner par an.

Toutefois, le conseil économique et social précise que les prestations peuvent être en partie financées par le bénéficiaire selon le niveau de ses ressources : autant si une personne âgée peut participer pour un accompagnement de vie, la question est plus difficile quand il s'agit d'un placement en maison de retraite compte tenu des tarifs pratiqués. De plus, il tient à rappeler que ces prestations sont délivrées par des prestataires conventionnés avec la CAFAT au travers d'une grille tarifaire.

d. Rappel de préconisations du conseil économique et social²³

Lors de sa saisine portant sur 6 projets de délibérations concernant le régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie ainsi que la création d'un groupe d'intérêt public « Union pour le handicap », le conseil économique et social s'était déjà interrogé sur les recettes nécessaires pour financer ces mesures :

« A ce titre, le conseil économique et social s'interroge sur le montant global de ces recettes pour assurer la totalité des aides concernant les personnes en situation de handicap et celles en perte d'autonomie. Le conseil économique et social remarque qu'aucun recensement n'a été réalisé permettant une évaluation réelle de l'ensemble des bénéficiaires.

²³ Rapport et avis du conseil économique et social n°15/2009 du 8 décembre 2009 saisine relative aux 6 projets de délibérations concernant le régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie ainsi que la création d'un groupe d'intérêt public « Union pour le handicap », JONC n°8405 du 22 décembre 2009 p.10384.

Par ailleurs, concernant les apports des différents membres, le conseil économique et social rappelle que les charges doivent être partagées par chacune des collectivités, en fonction des recettes qui leur sont statutairement affectées et non pas en fonction des efforts antérieurement consentis. »

3. Le complément retraite de solidarité

a. L'état actuel

Le conseil économique et social rappelle que ce régime existait depuis 2007²⁴ mais à un niveau très bas puisqu'il permettait d'élever la retraite de l'ancien salarié à 37 000 F.CFP alors que depuis janvier 2012²⁵, ledit montant est passé à 90 000 F.CFP. De plus, il relève un passage de 300 à 2 500 bénéficiaires pouvant bénéficier du complément retraite de solidarité.

En novembre 2012²⁶, il précise que la nouvelle loi du pays est venue à nouveau élargir le bénéfice de ce dispositif aux retraités qui étaient partis avant l'âge de 60 ans avec l'obtention d'une retraite avec abattement alors que jusqu'alors ils en étaient exclus. Cette dernière réforme a engendré une augmentation du nombre de bénéficiaires à plus de 5 000 personnes.

Pour aller plus loin, le conseil économique et social remarque que la réforme de novembre 2012 a permis la rétroactivité du dispositif jusqu'au 1^{er} février 2012 engendrant un impact financier total d'1,2 milliard de F.CFP pour l'année 2013.

Par ailleurs, il note que le complément retraite de solidarité est une prestation complémentaire différentielle. Ainsi, 90 000 F.CFP constitue le montant global de la retraite, la CAFAT versant la différence. Puis, sont ajoutés 1 000 F.CFP par année supplémentaire à partir de la 6^{ème} année d'activité salariée réalisée par le retraité demandeur. Il avance que la caisse a évalué le CRS moyen à 49 000 F.CFP, c'est-à-dire qu'en moyenne, elle ajoute ce montant à ladite retraite.

Puis, le conseil économique et social rapporte les chiffres suivants :

- en 2012 : 2 100 bénéficiaires pour un total de dépenses de l'ordre de 1 milliard de F.CFP,
- en juin 2013 : 5 000 bénéficiaires,
- prévision pour fin 2013 : 5 300 bénéficiaires pour un total de dépenses de l'ordre de 4,2 milliards de F.CFP dont 1,2 milliard de F.CFP issus de la rétroactivité de la mesure.

b. L'état prévisionnel

Compte tenu du vieillissement de la population et de l'augmentation du nombre de retraités, le conseil économique et social estime l'augmentation à

²⁴ Loi du pays n°2006-13 du 22 décembre 2006 portant création du complément retraite de solidarité de la Nouvelle-Calédonie, *JONC n°8011 du 26 décembre 2006 p.9262.*

²⁵ Loi du pays n°2011-7 du 28 décembre 2011 portant modification du complément retraite de solidarité et de l'aide sociale aux personnes âgées, *JONC n°8729 du 28 décembre 2011 p.9718.*

²⁶ Loi du pays n° 2012-8 du 12 novembre 2012 portant modification du complément retraite de solidarité, *JONC n°8845 du 20 novembre 2012 p.8797.*

5% par an. Ainsi, le budget prévisionnel pour 2013 est évalué à environ 3 milliards de F.CFP.

Parallèlement, le conseil économique et social constate la difficulté d'établir des prévisions eu égard à la mise en place récente du dispositif.

c. Les ressources

Le conseil économique et social indique que le CRS est financé par le biais de versements de l'ASS. Fin mai, la CAFAT disposait de 795 millions de F.CFP correspondant à environ 3 mois de prestations.

Néanmoins, il mentionne les versements réguliers de l'ASS eu égard à la désaffectation de la CSA des allocations familiales de solidarité. De fait, il met en exergue la pérennité du système sur 2 ans.

d. Rappel de préconisations du conseil économique et social

Dans son avis n°09/2006 du 1^{er} septembre 2006 relatif au projet de loi de pays portant création du complément retraite de solidarité de la Nouvelle-Calédonie, le conseil économique et social a recommandé :

« Si ce projet de loi de pays permet d'améliorer le régime d'assurance vieillesse de la caisse et d'orienter l'effort vers ceux qui justifient de la solidarité de la Nouvelle-Calédonie, la réforme s'avère insuffisante pour repousser significativement l'horizon de viabilité du régime à long terme. Il sera donc nécessaire de conduire une réforme structurelle complémentaire pour assurer la pérennité de la caisse et pour tenir compte de l'évolution démographique (espérance de vie plus longue, nombre d'affiliés par rapport aux pensionnés), d'un régime structurellement déséquilibré (montant des engagements des droits trop élevés, taux de rendement très élevé par comparaison à d'autres fonds de pensions) et des réserves insuffisantes. [...]

Il estime nécessaire de proposer clairement le type de financement. Par ailleurs, il souligne toute la difficulté d'entreprendre des réformes structurelles sans ressource pérenne. Il rappelle que la pression fiscale est déjà importante et que les ménages éprouvent des difficultés face à la cherté du coût de la vie. [...]

Il réaffirme la nécessité de définir clairement le mode de financement car la pérennisation de la réforme ne peut être dissociée de la pérennité des ressources. »²⁷

Dans son avis n°12/2011 du 12 octobre 2011 relatifs à l'avant-projet de loi du pays portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide sociale aux personnes âgées, au projet de délibération portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide à domicile des personnes âgées ainsi qu'au projet de délibération portant revalorisation de l'aide à domicile des personnes âgées, le conseil économique et social a recommandé notamment de :

« Eu égard, aux observations sus mentionnées, le conseil économique et social émet les recommandations suivantes :

« - pérenniser le financement de l'ensemble du dispositif à partir de 2013.

²⁷ Rapport et avis du conseil économique et social n°09/2006 du 1^{er} septembre 2006 relatif au projet de loi de pays portant création du complément retraite de solidarité de la Nouvelle-Calédonie, JONC n°7982 du 12 septembre 2006 p.6394.

- instaurer une caisse de retraite pour les travailleurs indépendants. »²⁸

4. Rappel de préconisations du conseil économique et social concernant le minimum vieillesse

Dans son avis n°13/2011 du 12 octobre 2011 relatifs aux propositions de loi du pays et de délibération portant création d'un minimum vieillesse, le conseil économique et social a proposé :

« Au regard de cet argumentaire, le conseil économique et social s'interroge sur la pérennisation liée au financement de ce système. En effet, la création d'un minimum vieillesse ne peut être subordonnée aux réserves d'un autre fonds. »²⁹

C. Les sources de financement issues de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie³⁰

Bien que les sources de financement et leur affectation soient également issues de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités provinciales, le conseil économique et social a tenu à souligner celles qui sont gérées par l'agence sanitaire et sociale amenant les données chiffrées suivantes :

- les sources de financement :
 - la taxe alcool/tabac (TAT3S),
 - la taxe sur les services (TSS),
 - la contribution de solidarité additionnelle (CSA) ;

- les dépenses :
 - le financement hospitalier,
 - les programmes de prévention,
 - la participation aux comptes sociaux ;
- Le budget 2013 : 38 milliards de F.CFP en dépenses et en recettes.

²⁸ Rapport et avis du conseil économique et social n°12/2011 du 12 octobre 2011 relatifs à l'avant-projet de loi du pays portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide sociale aux personnes âgées, au projet de délibération portant modification du complément de retraite solidarité et de l'aide à domicile des personnes âgées ainsi qu'au projet de délibération portant revalorisation de l'aide à domicile des personnes âgées, JONC n°8703 du 25 octobre 2010 p.8074

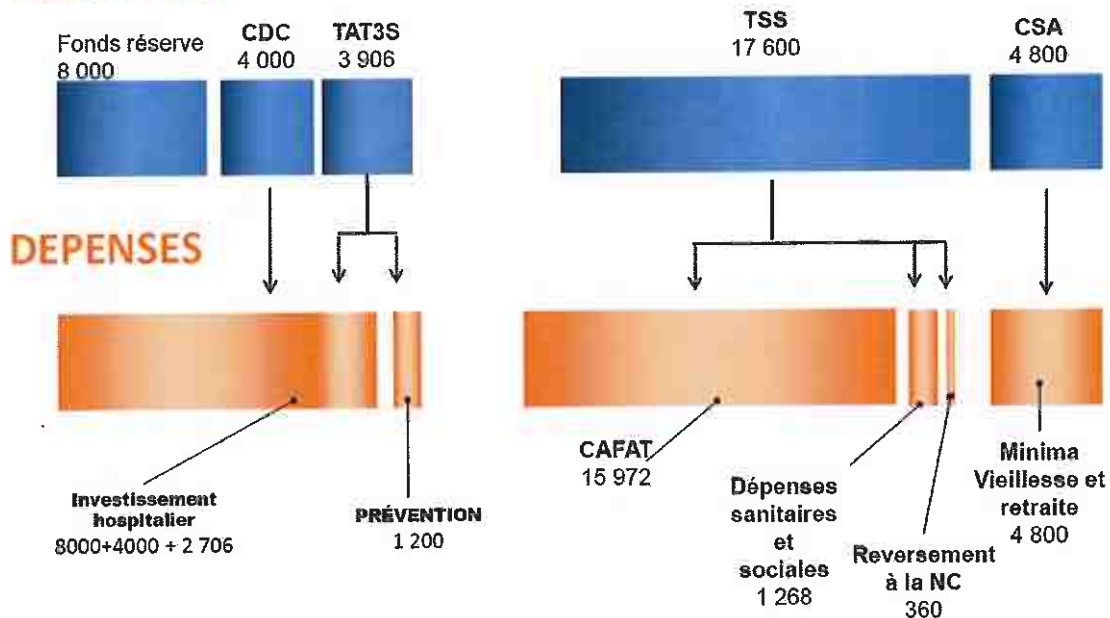
²⁹ Rapport et avis n°13/2011 du 12 octobre 2011 relatifs aux propositions de loi du pays et de délibération portant création d'un minimum vieillesse, JONC n°8703 du 25 octobre 2011 p.8076.

³⁰ Source : agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie.



(en millions de FCFP)

RECETTES



III. La délégation aux collectivités provinciales

D'une manière générale, le conseil économique et social rappelle la possibilité offerte à la Nouvelle-Calédonie de déléguer aux provinces ses compétences en matière d'aides sociales sous réserve d'accord préalable énoncé par convention (Cf. supra).

A. L'état actuel pour la province Sud

Le conseil économique et social rapporte qu'il s'agit d'une question cruciale notamment concernant le régime handicap et dépendance car des droits ont été créés et s'ouvrent automatiquement à partir du moment où les personnes remplissent les conditions. Il met en exergue le fait que le financement des provinces est prévu pour une durée limitée par des conventions qui peuvent être dénoncées. De plus, les dépenses sont croissantes compte tenu d'un vieillissement de la population et d'une augmentation de l'espérance de vie. Cette problématique de dépendance induit la mise en œuvre de moyens techniques plus importants leur permettant de rester à domicile ou encore d'être hébergées en structures onéreuses.

Bien que la création de ce régime ait été nécessaire, il indique qu'il a solvabilisé une certaine partie de la demande impliquant une offre nouvelle mise en place avec peu de régulation. Pour étayer ses propos, il cite l'exemple de certains transporteurs spécialisés qui ont doublé leurs tarifs eu égard à la prise en charge par le conseil du handicap des dites dépenses.

Le financement est important puisqu'il est assis sur les dépenses faites par la province Sud en 2009. Les principales structures et associations qui prennent en charge le handicap y sont localisées. De plus, la présence de l'hôpital et d'une offre de soins plus conséquente incite également certaines personnes des provinces Nord et Iles Loyauté à s'installer dans le Grand Nouméa.

De fait, la cotisation s'élevant à 1,175 milliard de F.CFP a été majorée impliquant 1,212 milliard de F.CFP. Cependant, il rapporte que les dépenses faites par le conseil du handicap sont bien au-delà des participations des provinces.

Concernant le minimum vieillesse, il explique que la dépense est exposée dans un premier temps par la province qui se fait rembourser à hauteur de 60% par la Nouvelle-Calédonie via l'ASS.

Néanmoins, il relève une augmentation significative : la première année, elle avait été évaluée à 1 milliard de F.CFP alors qu'aujourd'hui, elle est de 1,5 milliard de F.CFP due à l'augmentation de la population. De plus, il précise qu'initialement une condition de résidence était fixée à 10 ans annulée par le tribunal administratif impliquant un délai de 6 mois. Enfin, il mentionne l'ouverture d'un droit d'option entre le minimum vieillesse et le complément retraite de solidarité³¹. De fait, il avance que certaines préfèrent avoir le minimum vieillesse même s'il est moins important (avec l'indexation 86 000 F.CFP), la différence avec le complément de retraite se rattrapant avec les avantages de l'aide médicale (gratuité et exonération du ticket modérateur).

Par ailleurs, la province Sud assure le guichet unique situé dans les mêmes locaux que l'aide médicale permettant une meilleure lisibilité pour les personnes âgées. A ce titre, le conseil économique et social souligne que ce rôle de proximité ne constitue pas forcément un rôle financier. En outre, il indique que la province Sud poursuit le versement des secours à hauteur de 200 millions de F.CFP par année : il s'agit d'un examen facultatif permettant d'aider ponctuellement des personnes en difficulté en fonction de la détermination des besoins ainsi que la délivrance d'un accompagnement social.

B. L'état actuel pour la province Nord

Le conseil économique et social annonce que, concernant le financement du handicap, la province Nord a été informée en session plénière de la commission de reconnaissance du handicap et de la dépendance (CRHD) de la cessation de paiement dès juillet 2013. Aussi, il semblerait que l'ensemble du dispositif issu des lois du pays de 2009 est en situation de blocage.

En 2012, à l'issue des trois premières années de financement, il rapporte que les provinces n'ont pas été consultées en amont quant à la poursuite de ce dispositif. Par contre, pour 2013, elles ont décidées de participer à une discussion permettant une lisibilité des financements futurs desdits dispositifs. De fait, une convention annuelle a été conclue uniquement pour 2013.

³¹ Le droit au premier ouvre automatiquement celui à l'aide médicale et l'exonération des tickets modérateurs pour un certain nombre de prises en charge au titre de leur dépendance en tant que personne âgée

De fait, il souligne que la province Nord est dans l'attente d'une saisine officielle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie afin que non seulement les termes de la nouvelle convention triennale puissent être négociés mais également que la province puisse détenir une visibilité sur le financement.

C. L'état actuel pour la province des Iles Loyauté

Le conseil économique et social rapporte que la province des Iles Loyauté ne voit pas comment elle pourrait continuer à supporter la charge financière issue du financement du régime des aides sociales eu égard à la faible latitude dont elle dispose en matière de fiscalité. Celle-ci repose en effet sur les centimes additionnels et des taxes provinciales.

In fine, la province des Iles Loyauté n'a donc que très peu d'autonomie financière sur les recettes qu'elle maîtrise (domaines, exploitation, fiscalité), qui ne représentent en moyenne que 0,85% des produits de fonctionnement alors même qu'avec les dispositifs solidarité transport, handicap, minimum vieillesse, les dépenses de fonctionnement ont considérablement augmenté. De fait, il relate qu'il en résulte une dégradation de la marge d'autofinancement de la province qui pourrait rencontrer des difficultés financières à moyen terme³².

IV. Un constat alarmant induisant la primauté à donner à l'adoption de solutions de financements pérennes

A. Le constat de l'absence de financements pérennes impliquant l'urgence avérée de la situation

Le conseil économique et social s'interroge sur les conséquences dommageables inhérentes à la trésorerie insuffisante pour le versement des aides sociales en matière de handicap et de dépendance. En effet, en l'absence de fonds et compte tenu de l'étanchéité avec les autres régimes gérés par la CAFAT et en l'absence de versement régulier par l'ASS des crédits nécessaires, il avance que celle-ci procédera à une cessation des versements. Bien que des alertes soient régulièrement réalisées auprès de leur autorité de tutelle, il déplore l'existence d'une telle situation.

Bien que tous les acteurs soient informés de la situation, la CAFAT rencontre de réels problèmes de gestion et reste pour l'instant suspendue aux versements ponctuels de l'ASS.

Le conseil économique et social avance que les solutions possibles ne pourront pas être recherchées sur le coût du travail. Bien que de nouvelles sources de recettes semblent à envisager pour l'ensemble des régimes d'aides sociales, au regard de l'ampleur des financements à trouver, il avance des efforts importants au niveau du contribuable tant personne physique que morale. C'est la raison pour laquelle il pense qu'une réflexion globale devrait

³² Observation réalisée par la chambre territoriale des comptes dans son rapport du 24 juillet 2012 dans son rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la situation financière de la province des Iles Loyauté.

être menée, notamment au travers d'assises de la santé afin de savoir quel niveau de santé la Nouvelle-Calédonie est prête à accepter et la détermination des éventuels choix à réaliser.

A ce titre, il rapporte que des travaux sur la fiscalité actuellement menés permettraient une première entrée de recettes nouvelles au mieux début 2015. C'est la raison pour laquelle il s'interroge sur le financement pour la période intermédiaire. Des études ont été menées avec la direction du budget et des affaires financières de la Nouvelle-Calédonie (DBAF) concernant le budget supplémentaire (BS), afin de dégager des ressources propres en-dehors des existantes, de façon à pallier le déficit jusqu'à 2015. Ainsi, il annonce un budget de 2 milliards de F.CFP permettant de faire face :

- au déficit du RUAMM compte tenu du bonus de TSS versé à l'agence sanitaire et sociale (ASS),
- au handicap eu égard à ce qui a été thésaurisé les années précédentes permettant un financement jusqu'à début 2014,
- et probablement au minimum retraite et minimum vieillesse grâce à une loi³³ leur affectant le produit de la contribution sociale additionnelle (CSA) qui rapporte 4,8 milliards de F.CFP pour cette année.

Par ailleurs, dans le cadre de sa politique de la famille, le conseil économique et social tient à souligner l'engagement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de créer des allocations pour frais de garde du jeune enfant. Il pense que cette mesure risque d'aboutir du fait qu'elle va dans le sens du retour à l'emploi de la femme après sa maternité. Dans le cadre des aides sociales, la CAFAT accorde déjà des aides à la garderie qui est un poste bien vivant : 41 millions de F.CFP pour 900 mensualités payées en 2012.

Enfin, le conseil économique et social met l'accent sur le fait qu'il avait déjà attiré l'attention du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur la nécessité d'un financement pérenne lors de sa saisine relative aux textes en matière de handicap. Bien qu'il reconnaisse que les réformes fiscales rencontrent des difficultés à être adoptées a contrario des mesures sociales alors même qu'elles sont présentées concomitamment, il estime peu judicieux d'adopter de tels dispositifs sans la recherche d'un financement pérenne en amont.

Pour aller plus loin, compte tenu des différentes données chiffrées apportées par la CAFAT, le conseil économique et social déplore le fait qu'il ne soit pas saisi de la réglementation fiscale qui souvent finance les mesures sociales sur lesquelles il est amené à se prononcer.

Une fois encore, la question de la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces est posée. Depuis le début des années 2000, bien que la Loi organique modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie n'ait pas apporté de modifications en ce domaine, le gouvernement a institué de nouvelles aides sociales alors qu'auparavant celles-ci étaient considérées comme relevant de la compétence provinciale. En conséquence, il existe une

³³ Loi du pays n° 2005-3 du 11 janvier 2005 instituant une contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant plus de deux cent millions de bénéfices et portant diverses dispositions d'ordre fiscal, JONC n°7842 du 14 janvier 2005 p.143.

incertitude sur la capacité des provinces à être appelées au financement ainsi que sur le risque de leur désengagement possible qui aggraverait les difficultés à trouver un financement pérenne.

Au regard de l'importance des montants en cause, le conseil économique et social souligne la nécessité d'étudier ou d'avoir une vision à long terme qui ne saurait se limiter à l'horizon 2014. C'est la raison pour laquelle il recommande qu'un état des lieux soit réalisé afin d'identifier les dépenses, les recettes et leurs affectations. En effet, il est primordial de pouvoir subventionner les différentes mesures aujourd'hui créées de façon pérenne.

B. La création d'un « impôt » social dédié

Le conseil économique et social relève que taxer les revenus du travail est aisé compte tenu de l'ensemble des sources de données de l'aide médicale, de la CAFAT, etc. alors que ceux du capital sont difficilement identifiables car, en toute légalité, ils ne sont pas tous déclarés. Cependant, il estime plus juste la création d'un « impôt » social dédié.

Pour ce faire, la taxation serait calculée sur une assiette la plus large possible impactant tous revenus y compris ceux issus de la solidarité.

CONCLUSION

Le conseil économique et social souligne que les enjeux financiers sont élevés puisque certains régimes semblent être en cessation de paiement. Le financement nécessaire aux régimes en 2013 est de 11,6 milliards de F.CFP avec le détail suivant :

- pour les allocations familiales de solidarité : 2,5-2,6 milliards de F.CFP,
- pour le handicap et la perte d'autonomie : 5 milliards de F.CFP,
- pour le complément retraite de solidarité : 4 milliards de F.CFP.

Selon le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le produit de la contribution de solidarité additionnelle permet de financer les mesures sociales pour 2012 et 2013 mais pas 2014.

Il serait dommageable pour la population de ne plus pouvoir bénéficier de ces aides sociales qui leur ont été attribuées au titre de la solidarité au travers de dispositifs financés de façon non pérenne.

De fait, si cette situation financière perdure, une grave crise sociale n'est pas à exclure.

LE SECRÉTAIRE

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis VEYRET



Yves TISSANDIER

