



## AVIS n° 31/2022

du 18 novembre 2022

**concernant la proposition de loi du pays portant  
homogénéisation des taux de cotisation du régime  
unifié d'assurance maladie et maternité et de la  
réforme des réductions et des exonérations sociales**

**Présenté par la CSPS et la CDEFB<sup>1</sup> :**

**Les présidents :**

MM. Jean SAUSSAY et Hatem BELLAGI

**Les rapporteurs :**

Mme Corinne QUINTY et M. Daniel ESTIEUX

**Dossier suivi par :**

Mesdames Jade RETALI, chargée d'études, Véronique NICOLI, secrétaire et Mariette GOYE, aide documentaliste.

---

<sup>1</sup> **CSPS: commission de la santé et de la protection sociale**

**CDEFB: commission du développement économique, de la fiscalité et du budget**

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 20 octobre 2022 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de loi du pays portant homogénéisation des taux de cotisation du régime unifié d'assurance maladie et maternité et de la réforme des réductions et des exonérations sociales, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale, ainsi que la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du congrès, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

## Avis n° 31/2022

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le 20 juin 2022, le CESE-NC avait été saisi d'une première proposition de loi du pays portant réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés et assimilés, et des cas particuliers du RUAMM, sur laquelle avait été rendu un avis défavorable<sup>2</sup>. Depuis lors, un groupe de travail a été constitué au congrès afin d'en revoir certaines dispositions. Le présent texte est donc le résultat de ces négociations, menées entre les syndicats de salariés, l'interpatronale, les auteurs et les directions supports. A noter qu'il s'agit toujours de trouver des solutions quant au déficit structurel du RUAMM, qui s'élève aujourd'hui à 14 milliards de F.CFP.

Le titre I de cette proposition vise à faire bénéficier les travailleurs indépendants de la même couverture que celles des fonctionnaires, salariés et assimilés, avec prestations en espèces (c'est-à-dire incluant les indemnités journalières, la grossesse, etc.). La délibération d'application fixerait, a priori<sup>3</sup>, un taux unique de 13,5%, selon la répartition suivante :

- 9,15% à la charge de l'employeur et 2,85% à la charge du salarié, pour les magistrats de l'ordre judiciaire, les fonctionnaires civils de l'Etat, les militaires, les ouvriers de l'Etat, les fonctionnaires relevant des fonctions publiques territoriales et hospitalières, les maires, les adjoints et les sénateurs coutumiers;
- 10,65% à la charge de l'employeur et 2,85% à la charge du salarié pour les salariés, assimilés et contractuels;

<sup>2</sup> AVIS n°14/2022 du 20 juillet 2022 concernant la proposition de loi du pays portant réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés et assimilés, et des cas particuliers du RUAMM.

<sup>3</sup> Le CESE-NC n'en ayant pas encore été saisi, ces informations sont tirées du rapport du congrès.

- 13,5% pour les travailleurs indépendants.

Pour ces derniers, une progressivité vers ce taux est prévue sur 3 ans. Le rendement de cette mesure est estimé à 5,5 milliards de F. CFP supplémentaires. De ce fait, les pertes de cotisations dues à la différence des taux des travailleurs indépendants ne seraient plus compensées par la Nouvelle-Calédonie. En effet, à l'heure actuelle, les travailleurs indépendants bénéficient de différentes possibilités d'intégration et des taux correspondants en fonction (voir tableau ci-dessous) :

TYPE D'INTÉGRATION D'UN TRAVAILLEUR INDÉPENDANT	TAUX DE COTISATIONS SOCIALES					TAUX DE RÉFÉRENCE
	prestations en nature (obligatoire)			prestations en espèce plafond de 60MF (facultatif)		
	< 3.757.632F (24*ISMG)	entre 3.757.632 F et 5.636.448 F (36*ISMG)	entre 5.636.448 F et 60MF (12*SMF)	- 65 ans	+ 65 ans	
<b>Partielle</b> <i>limitée aux seules prestations en nature prise en charge RUAMM</i>	taux fixe 5 %	taux progressif entre 5 % et 7 %	7% jusque 5.636.448F, + 5 % au-delà jusque 60MF	0,5 %	1,5 %	12,5 % partielle seule 13,65 % avec p. espèce
<b>Complète</b> <i>comprend l'ensemble des prestations en nature</i>	taux fixe 6,5 %	taux progressif entre 6,5 % et 9 %	9 % jusque 5.636.448F, +5 % au-delà jusque 60MF	0,5 %	2 %	14 % complète seule 15,15 % avec p. espèce

Source: congrès NC

Le titre II prévoit la suppression des dispositifs de réduction et d'exonération des cotisations sociales à compter du 31 décembre 2023. Dans la première version de la loi du pays, cette réforme aurait été effective dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023, date d'entrée en vigueur du texte. Ce délai d'un an permettrait donc d'opérer un travail de refonte des dispositifs de soutien à l'emploi, au sein du groupe déjà créé, et d'effectuer un bilan sur leur impact (GNC/ISEE). Il s'agit de la réduction sur les bas salaires (RBS) et des secteurs aidés (agriculture, gens de maison, hôtellerie, petite enfance, saisonniers ou intermittents et autres dispositifs de soutien à l'emploi), soit 10,4 milliards de F. CFP compensés par la Nouvelle-Calédonie auprès de tous les régimes CAFAT (sauf la part des travailleurs indépendants, fléchée vers le RUAMM).

Enfin, les mesures réglementaires proposeront des modifications quant à certains cas particuliers de personnes exonérées de cotisations au RUAMM. Ainsi, en dehors des titulaires d'une rente d'accident de travail dont le taux d'incapacité est égal ou supérieur à 66,66%, et des travailleurs bénéficiaires d'une pension d'invalidité versée par la CAFAT, qui conserveront l'exonération, tous les autres cas particuliers verraient leur seuil d'exonération aligné sur le montant du complément retraite de solidarité. En outre, le taux de cotisation des travailleurs indépendants actifs de plus de 65 ans serait aligné sur le taux unique de 13,5%.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la procédure normale.

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaires, les conseillers saluent la démarche de concertation engagée par les auteurs de la proposition au travers d'un groupe de travail, qui a permis de modifier certaines dispositions.

Toutefois, et bien que comprenant les difficultés techniques relatives à la délibération d'application qui n'est pas encore prête, ils regrettent encore une fois l'absence de saisine conjointe. Sans les mesures réglementaires afférentes, le débat et la prise de décision ne peuvent être éclairés, sans compter le coût d'une deuxième saisine.

### **A) Sur le titre I : du régime unifié d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants**

Au moment de la création du RUAMM en 2002, différents profils de cotisations et de couvertures avaient été proposés pour faciliter l'intégration des travailleurs indépendants au régime. Ils peuvent ainsi choisir entre l'intégration partielle, garantissant le remboursement des frais médicaux pris en charge à 100%, ou l'intégration complète, garantissant le remboursement de tous les frais médicaux selon les taux de prise en charge du RUAMM. Ils ont, en outre, la possibilité de souscrire à l'option prestations en espèces afin de bénéficier, entre autres, d'indemnités en cas d'interruption d'activité. Cela présente finalement plusieurs inconvénients : 25% des travailleurs indépendants ne sont pas couverts pour le gros risque et 41% n'ont pas souscrit à l'option prestations en espèces. Il a souvent été indiqué dans les auditions au CESE-NC, que ceux-ci ne savaient pas toujours précisément à quoi correspondait chaque option. Pour la CAFAT, cela représente un important travail de gestion et des difficultés de recouvrement.

Le texte propose donc d'intégrer les travailleurs indépendants à la même couverture que celle des fonctionnaires, salariés et assimilés, sans distinction d'intégration, avec prestation en espèce. L'ensemble des actifs bénéficierait dès lors du même niveau de couverture sociale, et ce quel que soit leur statut. Cette modification permet en outre d'annuler le lien entre paiement des cotisations et ouverture des droits : à l'heure actuelle, en cas de retard ou de non-paiement de la cotisation, leurs droits sont fermés. Ils seraient ici affiliés au régime pour un an, qu'ils soient à jour ou non de leur cotisation. **Les conseillers estiment qu'il s'agit d'une grande avancée sociale pour la Nouvelle-Calédonie, néanmoins ils s'interrogent sur le coût de cette mesure en l'absence d'étude d'impact.**

En contrepartie de cette couverture "totale", un taux de cotisation unique est fixé à 13,5%. Si, pour certaines catégories de salariés et même d'employeurs, cela s'avérerait avantageux, pour les travailleurs indépendants à revenu plus faible, l'effort semble démesuré. Aujourd'hui, moins de la moitié des travailleurs indépendants souscrivent à l'intégration complète avec prestations en espèces (10 780 sur 21 935).

Par exemple<sup>4</sup>, pour un revenu mensuel de 138 639 F. CFP et un taux de 5% actuellement (couverture partielle sans prestations en espèce), la cotisation est de 6 932 F. CFP par mois. Avec le taux à 13,5% (et une couverture totale), elle passerait à 18 716 F. CFP, soit quasiment le triple. Le CESE-NC soulignait déjà en juillet : *“Il a été rapporté aux commissions en audition, qu’aucune recherche n’a été menée afin de vérifier si cette hausse de cotisations était soutenable compte tenu des revenus perçus par cette catégorie de travailleurs. Beaucoup de travailleurs indépendants n’auront probablement pas les moyens financiers de supporter une hausse aussi importante au 1<sup>er</sup> janvier 2023”*. **De ce fait, les conseillers soutiennent l’idée évoquée par les auteurs d’établir une progressivité sur 3 ans dans la délibération d’application.**

Ils s’inquiètent toutefois de la réaction des travailleurs indépendants et craignent que, pour les bas revenus, la charge soit difficilement soutenable. Ils estiment essentiel d’accompagner les travailleurs indépendants.

**Recommandation n°01 : prévoir une campagne de communication importante afin d’expliquer l’intérêt de cette réforme pour les travailleurs indépendants.**

## **B) Sur le titre II : de la réforme des dispositifs de réduction et d’exonération des cotisations sociales**

L’institution se félicite que sa recommandation précédente, demandant au gouvernement *“d’évaluer la pertinence du maintien, ou non, de chaque dispositif d’exonération et de mesurer leur impact sociétal<sup>5</sup>”,* ait été suivie. Dans la présente mouture, la suppression de ces dispositifs est repoussée au 31 décembre 2023 afin de mener ce travail. En effet, la réduction et l’exonération de cotisations sociales ont été mises en place, de manière transitoire à l’origine, pour aider certains secteurs ainsi que l’embauche des bas salaires (RBS), donc souvent les personnes les moins qualifiées. Ainsi, le CESE-NC avait remarqué que *“de telles mesures pourraient augmenter le coût du travail, en particulier pour les bas salaires et risquent de conduire à une réduction du taux d’activité et au développement d’activités non déclarées.<sup>6</sup>”* Il est donc fondamental d’en déterminer les conséquences réelles et de réfléchir à de nouveaux types d’aide lorsque c’est nécessaire.

**Recommandation n°02 : après examen et avoir jugé de leur pertinence, remplacer les dispositifs existants qui le nécessitent par de nouveaux types d’accompagnement.**

Jusqu’ici, le différentiel pour la CAFAT était compensé par la Nouvelle-Calédonie, via l’agence sanitaire et sociale (ASS-NC), pour un montant de 10, 4 milliards de F. CFP en 2021. Cette somme pourrait dès lors être fléchée directement vers le RUAMM. C’est ce qui a été demandé par les partenaires au sein du groupe de travail ainsi que le CESE-NC dans sa recommandation n°01<sup>7</sup> réitérée ci-après, mais qui semble n’avoir pas été pris en compte à ce stade.

---

<sup>4</sup> Chiffres CAFAT

<sup>5</sup> Recommandation du 2, *ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Recommandation n°03 : inclure à la présente proposition de loi du pays, un article prévoyant ce fléchage vers la branche RUAMM de la CAFAT.

### III- CONCLUSION DE L'AVIS N°31/2022

Le CESE-NC rappelle ses recommandations.

**Recommandation n°01** : prévoir une campagne de communication importante afin d'expliquer l'intérêt de cette réforme pour les travailleurs indépendants.

**Recommandation n°02** : après examen et avoir jugé de leur pertinence, remplacer les dispositifs existants qui le nécessitent par de nouveaux types d'accompagnement.

**Recommandation n°03** : inclure à la présente proposition de loi du pays, un article prévoyant ce fléchage vers la branche RUAMM de la CAFAT.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis favorable*** à la majorité sur ***la proposition de loi du pays portant homogénéisation des taux de cotisation du régime unifié d'assurance maladie et maternité et de la réforme des réductions et des exonérations sociales.***

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **18** voix « favorable », **7** voix « défavorable » et **6** « réservé ».

**LE SECRÉTAIRE**



**Gaston POIROI**

**LE PRÉSIDENT**



**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

# Annexe : RAPPORT N°31/2022

- Nombre de réunions en commission : 3
- Adoption en commission : 16/11/2022
- Adoption en bureau: 17/11/2022
- Adoption en séance plénière : 18/11/2022

## Invités auditionnés (9) :

- **Madame Marie-Laure MESTRE**, directrice des affaires sanitaires et sociales de Nouvelle-Calédonie (DASS), accompagnée de **Monsieur Philippe RIEUX**, chargé de mission;
- **Monsieur Christophe CHALIER**, chef de cabinet de monsieur Yannick SLAMET, membre du gouvernement en charge notamment de la santé;
- **Madame Nathalie DOUSSY**, directrice générale adjointe de la CAFAT.
- **Monsieur Milakulo TUKUMULI**, conseiller de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de **monsieur Eddy FALAEO**, collaborateur, et de **madame Tara SCHUBERT**, administratrice au congrès ;
- **Monsieur Cédric FAIVRE**, représentant le MEDEF-NC ;
- **Monsieur Steeves TERIITEHAU**, secrétaire général de la fédération des fonctionnaires.

## Observations par écrit (2) :

- CCI NC
- CMA NC

## Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (12):

- CAP-NC
- CPME-NC;
- U2P-NC;
- CSTCFO;
- CSTNC;
- UT CFE-CGC NC;
- USOENC;
- COGETRA;
- USTKE.

## **Au titre des commissions du CESE :**

**Ont participé aux travaux : mesdames Eliette COGNARD, Pascale DALY et Corinne QUINTY; messieurs Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames Eliette COGNARD, Pascale DALY et Corinne QUINTY; messieurs Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX (donne procuration à M. BELLAGI), André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY (donne procuration à Mme QUINTY) et Lionel WORETH (donne procuration à M. POIROI).**

**Étaient absents lors du vote : messieurs Louis-José BARBANÇON, Jean-Marc BURETTE, Bruno CONDOYA, Aguetil GOWE, Noël WAHUZUE**