



AVIS n°03/2023
du 17 mars 2023 concernant l'avant-projet de loi
portant création d'une contribution annuelle à
l'équilibre général de la caisse locale de retraites
accompagné de son projet de délibération
d'application

Présenté par :

Le président/vice-président :

M. Jean SAUSSAY / Pierre
BOIGUIVIE

La rapporteure :

Mme Corinne QUINTY

Dossier suivi par :

Mmes Martine GARNIER, Laetitia
MORVILLE et Mariette GOYE,
respectivement chargée d'études,
secrétaire et aide-documentaliste.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 08 février 2023 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre général de la caisse locale de retraites accompagné de son projet de délibération d'application, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que 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 de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 03/2023

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Depuis 1954¹, il est créé, sur le territoire, un établissement public gérant le régime de retraites des agents de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie et des communes², rebaptisé en 2006 la caisse locale de retraites (CLR). Elle a pour missions :

- « 1° d'immatriculer et d'affilier des agents au régime ;
- 2° de concéder, de suspendre et d'annuler des pensions ;
- 3° de valider des services antérieurs à l'affiliation ;
- 4° de liquider des droits à pension directs ou dérivés notamment réversions, pensions d'orphelins, pensions d'invalidité, prestations familiales ;
- 5° de gérer des pensionnés et des cotisants ;
- 6° de mettre en recouvrement des recettes de la caisse locale de retraites, notamment cotisations, contributions, validations, dons et legs ;
- 7° de mettre en paiement des arrérages et des charges liés au paiement des pensions ;
- 8° de suivre le contentieux des pensions ;
- 9° de gérer les fonds disponibles de la caisse »³.

La caisse locale de retraites est soumise à un régime dit de « répartition »⁴, par opposition au régime de capitalisation. Ce système repose sur la solidarité intergénérationnelle. En d'autres termes, les fonctionnaires actifs et leurs employeurs

¹ Décret n°54-48 du 28 janvier 1954 portant création et organisation de la caisse locale de retraite de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

² Art. Lp. 211-1 du code des pensions de retraites des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie.

³ Art. Lp. 112-1 du code des pensions de retraites des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie.

⁴ La CLR assure la gestion du régime de retraite de 5 683 personnes sur le territoire selon un courrier du président du conseil d'administration de la CLR, monsieur Vaimu'a MULIAVA, en date du 15 septembre 2022.

versent une cotisation au bénéfice des agents retraités. En 2023, le taux de cotisation s'élève à 35,9% : 10,8% pour les fonctionnaires actifs et 25,10% pour leur employeur. Ces taux vont continuer d'augmenter jusqu'en 2027.

De 1954 à 1999, la situation financière de la CLR est excédentaire puis à partir de 1999, elle devient déficitaire, selon la chambre territoriale des comptes (CTC), et ce pour plusieurs raisons : une gouvernance qui laisse à désirer due à un manque d'expertise, une augmentation du nombre de retraités contrasté par une faible augmentation des cotisants, des bonifications d'âge et d'ancienneté permettant aux agents de partir dès 50 ans, après 30 années de service, pour toucher une retraite à taux plein etc...

C'est pourquoi, plusieurs réformes se sont succédées, en 2003, 2006 et 2014, dont l'objectif était de stabiliser la viabilité du régime financier de la CLR. Cet équilibre va se construire autour de deux piliers à savoir :

- d'une part, réduire les droits à la retraite pour les futures fonctionnaires (l'installation d'abattements d'abord provisoires puis définitifs en cas de départ à la retraite anticipé avant l'âge de 60 ans, la réduction du régime de bonification de 1 année pour 10 ans et depuis le 1^{er} janvier 2023 sa suppression sauf pour les métiers dits « pénibles » ...);
- et d'autre part, une augmentation des cotisations et contributions.

Ainsi au 31 août 2022, le déficit annuel de la CLR s'élevait à 417 660 950 F.CFP⁵, pour une trésorerie de 2 267 302 300 F.CFP⁶, « soit à peine plus de 1 mois de réserve dans la mesure où les dépenses mensuelles de la CLR s'élèvent à 14,1 millions d'euros [soit 1 682 576 970 F.CFP] »⁷. De 8 cotisants pour 1 pensionné en 1986, nous sommes passés à 2 cotisants pour 1 retraité à l'heure actuelle⁸.

C'est sur ce dernier point, que le projet de texte vient légiférer. En effet, afin de rétablir un équilibre financier de la CLR, il est proposé de mettre à la charge des employeurs publics, qui recrutent des agents contractuels de droit public (ACDP), une contribution annuelle de 5%. Force est de constater qu'au regard du nombre grandissant d'ACDP employés dans la fonction publique et leur affiliation à la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT), cette situation constitue un manque à gagner pour la CLR.

⁵ Soit 3,5 millions d'euros. Cf. le courrier du président du conseil d'administration de la CLR, monsieur Vaimu'a MULIAVA, en date du 15 septembre 2022.

⁶ Soit 19 millions d'euros. Cf. le courrier du président du conseil d'administration de la CLR, monsieur Vaimu'a MULIAVA, en date du 15 septembre 2022.

⁷ Cf. le courrier du président du conseil d'administration de la CLR, monsieur Vaimu'a MULIAVA, en date du 15 septembre 2022.

⁸ Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (CTC NC), le 24 décembre 2020, Rapport d'observations définitives Caisse locale de retraites (CLR) Exercices 2011 et suivants.

Selon les prévisions du cabinet d'actuariat, les mesures prises permettraient de reconstituer les réserves de la CLR d'ici l'année 2025⁹. Toutefois, cette projection est à relativiser compte tenu du contexte socio-économique et politique dans lequel se trouve la Nouvelle-Calédonie.

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, il est rappelé que les emplois publics peuvent être occupés soit par des fonctionnaires soit par des agents contractuels soumis au droit public (ACDP), depuis peu, et pour des métiers qui n'ont pas de corps d'accueil dans la fonction publique. L'objectif de ce projet de texte est de trouver un équilibre quant à la situation financière déficitaire de la caisse locale de retraites (CLR) qui souffre d'une "privation de rentrée d'argent" due à l'absence de cotisation, pour la retraite, des ACDP dont le nombre ne diminue pas.

I. Observations générales

Lors des auditions, il a été fait part aux conseillers d'un grand nombre¹⁰ de fonctionnaires qui seraient en mesure de partir à la retraite et dont les conséquences seraient la mise en cessation de paiement de la CLR. En réalité, il est répertorié 200 à 250 départs¹¹ par an, il n'en reste pas moins que ces chiffres montrent un besoin régulier et opportun en recrutement de fonctionnaires. Il a été répété maintes fois aux commissaires que le nombre d'effectifs cotisants était insuffisant au regard du nombre d'effectifs retraités (en 1986, le ratio était de 8 cotisants pour 1 retraité, en 2022, il passe à 2 cotisants). Ainsi, comment remédier à une telle situation ?

A ce propos, il a été rappelé que la fonction publique de Nouvelle-Calédonie se caractérise par un nombre important de contractuels qu'ils relèvent de contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI). Le nombre exact d'ACDP au sein des collectivités publiques n'est pas connue¹² et il aurait été souhaitable que ces chiffres nous parviennent, ne serait-ce que pour déterminer l'impact de la contribution annuelle.

⁹ Cf. le courrier du président du conseil d'administration de la CLR, monsieur Vaimu'a MULIAVA, en date du 15 septembre 2022.

¹⁰ Ce chiffre s'estime à environ 1 000 fonctionnaires (auditions de la directrice de la CLR, madame Betty AUDIE, au CESE-NC en date du lundi 20/02/2023).

¹¹ En 2022, 263 départs à la retraite selon la présentation par la CLR de l'avant-projet de loi du pays portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre de la caisse locale de retraites au CESE-NC.

¹² Bien que la CLR estime le nombre de contractuels à environ 2 000 voire 3 000 selon sa présentation susmentionnée.

Néanmoins, les services administratifs s'accordent pour dire que l'intégration dans la fonction publique d'environ 2 000 à 3 000 agents contractuels améliorerait grandement la situation de la CLR. Plusieurs problématiques se posent sur ce point :

- tout d'abord, la question de la priorité des lauréats de concours avec épreuve sur des postes de l'administration est, en principe, la norme¹³. Or, l'institution n'a pu s'empêcher de remarquer le recours courant aux contractuels qui est une dérogation au principe général selon lequel les emplois publics sont occupés par des fonctionnaires. Ce recrutement s'explique du fait de l'inadéquation entre les besoins du poste et les compétences des lauréats de concours. Certaines collectivités, telle que la province Nord, souffrent de carence en fonctionnaires et le recrutement de contractuels s'en est trouvé facilité. Ainsi, le vrai problème est, non pas le recrutement des contractuels, mais certaines formes d'accessibilité à la fonction publique (et notamment les concours avec épreuve) ;
- ensuite la priorisation de l'intégration des agents en CDI ;
- le fait que l'intégration résulte de la volonté combinée de l'employeur public mais aussi du contractuel ;
- et enfin, les représentants auditionnés ont fait part au CESE-NC du manque d'intérêt des contractuels pour l'intégration due notamment à l'absence d'attractivité de la fonction publique pour des métiers spécifiques tels que les juristes, les médecins, les informaticiens... Il convient alors de s'interroger sur cet état de fait.

Recommandation n°1 : déterminer le nombre de contractuels au sein des collectivités publiques.

Recommandation n°02 : rendre obligatoire la mise en place du bilan annuel et qu'il soit rendu public.

Recommandation n°03 : publication de la nomination des ACDP au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (JONC).

Recommandation n°04 : faire une étude quant à l'attractivité de la fonction publique sur le territoire.

La CLR a également attiré l'attention des membres de l'institution sur deux points :

- d'une part, la situation du fonds de roulement¹⁴ de la CLR. Selon elle, ce dernier est maîtrisable grâce à la réforme d'urgence engagée par le congrès en date du 19 mai 2021.
- et d'autre part, la situation préoccupante de la trésorerie. En 2018, la trésorerie de la CLR s'élevait à 7,5 milliards F.CFP. En 2021, elle est de 3,5 milliards F.CFP. Cette situation s'explique notamment par les dettes des centres hospitaliers. Ainsi, la dette cumulée du centre hospitalier territorial et du Nord serait aux alentours de 1,4 milliards F.CFP¹⁵. Par conséquent, les centres

¹³ Art. Lp. 11 de la délibération n°81 portant droits et obligations des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie « *Les emplois permanents des employeurs publics sont occupés par des fonctionnaires* ».

¹⁴ Le fonds de roulement désigne la réserve d'argent immédiatement disponible afin de financer les activités de l'organisme (actif déduit du passif courant).

¹⁵ AUDIÉ B., directrice de la CLR, (2023, 20 février), présentation *Avant-projet de loi du pays portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre de la caisse locale de retraites* au CESE-NC (diapositives) « *dette des CH au 14-02-2023* » :

hospitaliers (CH), sans compter les cotisations mensuelles à la CLR pour l'année 2023¹⁶, doivent également rembourser leurs arriérés au risque que la situation financière de la CLR ne se dégrade encore davantage.

II. Remarques spécifiques

A. Sur l'avant-projet de loi du pays

L'avant-projet de loi du pays prévoit en son article 2 que « I - La présente loi du pays entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023. II - Toutefois, les actes d'engagement et contrats de travail conclus avant le 1^{er} janvier 2023 ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi du pays. III - Par dérogation au II, le renouvellement, après le 1^{er} janvier 2023, des actes d'engagement et contrats de travail conclus avant cette date sont soumis aux dispositions de la présente loi du pays ».

En droit métropolitain, le principe est celui de la non-rétroactivité de la loi¹⁷. Toutefois, en droit public, ce principe peut être écarté par une loi l'exprimant expressément¹⁸ en étant limitée par d'impérieux motifs d'intérêt général¹⁹. Cependant, en Nouvelle-Calédonie, tandis que l'article 2 du code civil s'applique, l'article L.221-4 du code des relations entre le public et l'administration est rendu « *Non applicables* ». Ainsi, *quid* de cette disposition ? L'avant-projet de loi du pays peut-il entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023 ?

De plus, l'avant-projet de loi du pays en son article 1^{er} dispose que « Article Lp.140-6 : Le défaut de transmission des documents exigés dans les délais prescrits donne lieu au versement des pénalités de retard dont le montant est fixé par voie de délibération. Article Lp. 140-7 : Le défaut de versement de la contribution dans les délais prescrits donne lieu à une majoration de retard dans le taux est fixé par voie de délibération ». Le projet de délibération auquel il est fait référence ici fixe le montant de la pénalité de retard à 500 F.CFP et celui de la majoration de retard à 1,5% de la contribution annuelle²⁰.

Or « la non-rétroactivité de la loi a valeur constitutionnelle en matière répressive, entendue dans un sens large, incluant les sanctions administratives »²¹. Ainsi, il faut

-
- 656 MF pour CHT dont 457 MF de cotisations CLR ;
 - 734 MF pour CHN dont 492 MF de cotisations CLR ».

¹⁶ AUDIÉ B., directrice de la CLR, (2023, 20 février), présentation *Avant-projet de loi du pays portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre de la caisse locale de retraites* au CESE-NC (diapositives) « - Montant des cotisations moyennes mensuelles : 1,750 mds - Montant des pensions moyennes mensuelles : 1,690 mds ».

¹⁷ C. civ., art. 2 « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ».

¹⁸ C. des relations entre le public et l'administration, art. L221-4 « Sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date ».

¹⁹ Guide légistique, 2017 « un juste équilibre doit être ménagé entre l'atteinte aux droits découlant des lois en vigueur et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier ».

²⁰ Art. R150-10 du projet de délibération « I - Le montant de la pénalité de retard prévu par l'article Lp.140-6 est fixé à 500 F.CFP par agent contractuel inclus dans la masse salariale telle que définie par l'article R.150-5 et par mois de retard.

II- La majoration de retard prévue par l'article Lp.140-7 est fixée à 1,5% de la contribution annuelle due par l'employeur, par mois de retard ».

²¹ Guide légistique, 2017.

déterminer si la pénalité de retard de l'article Lp.140-6 ainsi que la majoration de retard de l'article Lp. 140-7 relève de sanctions administratives. Ces dernières peuvent être de l'ordre pécuniaire, des blâmes, des suspensions, des retraits d'autorisation etc... Et si tel est le cas, ces deux articles ne peuvent être soumis à la rétroactivité.

Recommandation n°05 : les commissaires s'interrogent sur l'applicabilité du projet de loi du pays et ses effets rétroactifs.

B. Sur le projet de délibération

Il est observé l'oubli d'un terme au sein de l'intitulé du projet de délibération. L'intitulé est ainsi rédigé « *délibération portant création d'une contribution à l'équilibre général de la caisse locale de retraites* ». Or, lors du comité supérieur de la fonction publique (CSFP) ayant eu lieu le 15 décembre 2022, il a été demandé de préciser que la contribution soit annuelle afin d'éviter tout débat sur le sujet. Cette demande ayant été approuvée, les commissaires sollicitent les rédacteurs du projet de texte de faire les modifications qui s'imposent.

Recommandation n°06 :

Au lieu de : « *Délibération portant création d'une contribution à l'équilibre général de la caisse locale de retraites* » ;

Remplacer par : « *Délibération portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre général de la caisse locale de retraites* ».

III - CONCLUSION DE L'AVIS N°03/2023

L'institution convient que la situation de la CLR est préoccupante et qu'il est urgent d'équilibrer ses comptes, tel est l'objectif des plans de réforme de 2021 et 2022. Aujourd'hui, les difficultés de la CLR proviennent de la trésorerie due aux impayés des CH. Elle entend avec circonspection que cette contribution annuelle est une mesure à court terme et qu'elle est destinée à combler le déficit de la caisse à l'instant T. C'est une mesure complémentaire visant à pénaliser les employeurs qui ne recrutent pas de fonctionnaires sur poste permanent. Pour autant, elle ne peut s'empêcher de remarquer que pour toutes ces raisons, une fiche d'impact aurait été nécessaire. D'autant plus lorsqu'il s'agit d'un avant-projet de loi du pays. En son absence, il est difficile de donner un avis éclairé.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : déterminer le nombre de contractuels au sein des collectivités publiques.

Recommandation n°02 : rendre obligatoire la mise en place du bilan annuel et qu'il soit rendu public.

Recommandation n°03 : publication de la nomination des ACDP au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (JONC).

Recommandation n°04 : faire une étude quant à l'attractivité de la fonction publique sur le territoire.

Recommandation n°05 : les commissaires s'interrogent sur l'applicabilité du projet de loi du pays et ses effets rétroactifs.

Recommandation n°06 :

Au lieu de « *délibération portant création d'une contribution à l'équilibre général de la caisse locale de retraites* » ;

Remplacer par « *délibération portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre général de la caisse locale de retraites* ».

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis favorable*** à la majorité ***sur l'avant-projet de loi du pays portant création d'une contribution annuelle à l'équilibre général de la caisse locale de retraites accompagné de son projet de délibération d'application.***

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **27 voix « pour »**, **0 voix « contre »** et **0 « abstention »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°03/2023

- *Nombre de réunions en commission* : 2
- *Adoption en commission* : **06/03/2023**
- *Adoption en bureau* : **13/03/2023**
- *Adoption en séance plénière* : **17/03/2023**

Invités auditionnés (7) :

- **Mesdames Séverine BONNARDEL et Marie-Charlotte RASOLON**, cheffe de service ainsi que chargée d'études de la direction des ressources humaines de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie (DRHFP NC) ;
- **Madame Betty AUDIÉ**, directrice de la caisse locale des retraites (CLR) ;
- **Madame Marie-Ange MORVAN**, directrice des ressources humaines (DRH) à la province Sud ;
- **Monsieur Christopher PIU**, chef au service de la gestion des carrières et des rémunérations (SGCR) de la DRH à la province Nord ;
- **Monsieur Lionel WORETH**, représentant de La Fédé ;
- **Madame Sandrine PAPON**, représentante de l'UT-CFE-CGC.

Observations par écrit (4) :

- CAFAT ;
- La Fédé ;
- Province Nord ;
- AMNC.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (9) :

- DAJ ;
- PIL ;
- AFMNC ;
- COGETRA ;
- USTKE ;
- USOENC ;
- CSTNC ;
- CSTC-FO ;
- Association des retraités.

Au titre de la commission :

Ont participé aux travaux : Mesdames Eliette COGNARD et Corinne QUINTY, messieurs Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Richard KALOI, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Corinne QUINTY, messieurs Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

Était absent lors du vote : Madame Eliette COGNARD, messieurs Jean-Marc BURETTE, André ITREMA et Jean-Pierre KABAR.