



**AVIS n°06/2024
du 3 avril 2024**

concernant l'avant-projet de loi du pays portant diverses mesures d'urgence en faveur de la caisse locale de retraites et relatives à l'attractivité du secteur de la fonction publique, accompagnée de son projet de délibération.

Présenté par la CSPS/CEETF¹ :

La présidente de la CEETF :

Madame Corinne QUINTY

Le rapporteur :

Monsieur Jean SAUSSAY

Le vice-président de la CSPS :

Monsieur Mélito FINAU

Le rapporteur :

Madame Corinne QUINTY

Dossier suivi par :

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé d'études, madame Annie WATIPANE secrétaire au bureau des études et monsieur Sébastien BOYER chef du bureau de la documentation.

¹ Commission de la santé et de la protection sociale et commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 29 février 2024 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale ainsi que la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, 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°06/2024

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le régime de retraite des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie géré par la CLR² était, dès son origine, un régime très avantageux et intrinsèquement déséquilibré.

Le rapport d'observations définitif de la chambre territoriale des comptes des exercices 2014 et suivants, délibéré le 24 décembre 2020³, indique que "La situation financière de la CLR résulte d'une trajectoire longue dont le point de départ a été la quasi absence de retraités à gérer pendant les 20 premières années du régime (173 retraités en 1975). Cette situation exceptionnelle a longtemps compensé le déséquilibre intrinsèque résultant des dispositions généreuses du régime défini en 1954.

L'exceptionnelle durée de cette période de gestion excédentaire a brouillé la vision des acteurs qui n'ont pas tous pleinement compris que les difficultés actuellement rencontrées découlent de l'arrivée à maturité démographique du régime, nécessairement déficitaire compte tenu de ses dispositions techniques."

Dès sa mise en place, et pendant une quarantaine d'années, le régime était excédentaire principalement en raison du nombre élevé de cotisants au regard de celui des pensionnés (8 cotisants pour 1 pensionné en 1986). Cette situation a permis l'accumulation de réserves jusqu'en 1999.

"Le régime a, jusqu'en 2003, prévu des bonifications d'ancienneté réduisant à trente ans la durée de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ceci permettait aux agents de prendre leur retraite à 50 ans après trente années de services. Le régime était donc intrinsèquement déséquilibré car sur la durée de vie d'un agent, il en découlait un montant total cotisé très inférieur au montant total des pensions versées.

En conséquence de ces dispositions généreuses, sauf à prévoir des cotisations élevées et des pensions basses, le total des cotisations versées par un agent au cours de sa période d'activité de trente ans était inférieur au total futur de ses pensions qu'il

² Caisse locale de retraites de Nouvelle-Calédonie.

³ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-04/ROD-NC---CLR--format-revu.pdf>

recevrait jusqu'à son décès. A sa mise en place, le régime n'était donc pas équilibré sur le long terme. Cependant, la démographie du régime a pendant plus de trente ans masqué ce déséquilibre."⁴

En 2000, le régime est arrivé à maturité démographique et s'est progressivement dégradé puisque les fonctionnaires, entrés de plus en plus nombreux dans le régime, ont fait valoir leur droit à la retraite. Ce dernier nécessitait d'importantes réformes.

En 2003, 2006 et 2014 ,de nombreuses mesures ont été mises en œuvre pour redresser la caisse. Il a notamment été adopté, la mise en place d'abattements provisoires en cas de départ avant l'âge légal, la réduction du régime de bonification de service, la fin de l'acquisition des bonifications d'âge, l'allongement de la période d'activité maximale, la mise en place de plusieurs plans d'intégrations afin d'augmenter le nombre d'affiliés, la mise en place d'une surcote pour les départs après 60 ans et 40 annuités, l'augmentation des cotisations et une minoration des pensions.

Ces trois réformes n'ont pas permis de pallier le déficit structurel de la caisse et le régime enregistre des résultats déficitaires depuis vingt ans. Financièrement, la période 2011-2019 s'est traduite par une division par deux des réserves de l'établissement.

En 2021, le congrès a adopté un plan d'urgence de redressement budgétaire de la CLR se traduisant par une augmentation des cotisations salariales et patronales. Ensuite, le plan d'intégration des contractuels a été prolongé et assoupli, les précédents n'ayant pas atteint leurs objectifs.

Enfin, en 2022, il a adopté 4 mesures en faveur du redressement du régime. Les bonifications de service ont été supprimées, la période servant de base de calcul de la pension, la durée nécessaire pour l'obtention d'une pension d'ancienneté, et les taux de cotisations ont été progressivement augmentés.

Malgré toutes ces mesures, la caisse est en grande difficulté. Au déficit structurel, qui continue de peser sur ses résultats, s'ajoute un déficit conjoncturel lié au non-versement des cotisations de certains employeurs. La CLR risquait d'éprouver des difficultés de paiement dès le mois d'août 2023. Cette dernière a sollicité le paiement des cotisations de certains employeurs de manière anticipée ce qui lui a permis de tenir quelques mois.

Un plan d'urgence et une aide financière exceptionnelle de l'Etat ont donc été actés afin de garantir la continuité du versement des pensions jusqu'en 2024. Ce dernier a engendré une augmentation des taux des cotisations, une modification du calendrier relatif à ces augmentations, une augmentation de la minoration des pensions, la fixation de taux d'abattements plus dissuasifs, un avancement du délai accordé aux employeurs pour s'acquitter de leurs cotisations, et une augmentation des taux appliqués à la contribution versée à la CLR en cas de rupture conventionnelle.

L'Etat a, quant à lui, accordé une subvention exceptionnelle de 2,160 milliards F.CFP.

La CLR est au bord de la cessation de paiement depuis juin 2023 et le déficit, à la fois structurel et conjoncturel, rend les projections de trésorerie extrêmement compliquées. Cette dernière peut se dégrader très rapidement d'ou l'impérieuse nécessité de prendre de nouvelles mesures pour éviter son effondrement.

⁴ ibid

Les mesures proposées sont les suivantes :

- Augmentation progressive de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans;
- Augmentation progressive de l'âge limite de 67 à 69 ans;
- Interdiction de tout départ à la retraite avant l'âge de 55 ans;
- Maintien des taux d'abattement pour tout départ à la retraite avant l'âge légal;
- Réduction des taux d'abattement pour les carrières dites « longues »;
- Maintien des minoration des pensions;
- Instauration d'un nouveau système de surcote plus incitatif;
- Poursuite de l'évolution de la durée dans un échelon pour le calcul de la pension;
- Possibilité de cotiser à la CLR pendant une période de disponibilité;
- Mise en place d'une contribution annuelle à l'équilibre général de la CLR.

A ces mesures s'ajoutent celles visant à améliorer l'attractivité de la fonction publique pour faciliter le recrutement de fonctionnaires et améliorer le ratio cotisants/pensionnés. Les mesures proposées sont les suivantes :

- Un dispositif expérimental de recrutement sans concours pour les catégories C.
- Reprise de l'intégralité de l'expérience professionnelle.
- Création de nouveaux domaines d'activités dans la filière technique (numérique et systèmes d'information et de communication, arts et techniques du spectacle).
- L'élargissement des corps et cadres d'emplois existants à des nouvelles fonctions (par exemple, les vagemestres dans le corps et le cadre d'emplois des adjoints administratifs).
- Poursuite de l'élargissement des recrutements sur titre pour certains corps spécialisés de l'OPT.
- Le maintien du plan d'intégration, pendant une durée de 3 ans, et l'augmentation de la validation des services précaires (possibilité de racheter ses points CAFAT jusqu'à 6 ans au lieu de 3).
- Imposer formellement, dans l'acte d'engagement, les motivations du recours à un agent contractuel de droit public.
- Instaurer la possibilité d'une gratification lors de l'accomplissement d'un stage scolaire ou de fin d'études.
- Création d'un échelon supplémentaire dans chaque grade de chaque corps et cadre d'emplois.
- Maintien des droits à l'avancement d'échelons pendant une période de 4 ans afin de faciliter la réintégration des fonctionnaires en disponibilité.
- Possibilité pour l'employeur de racheter les services CAFAT sur une période de 8 ans au lieu de 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

A. Sur les mesures paramétriques.

L'âge de départ à la retraite est un élément fondamental de l'équilibre d'un régime par répartition. Son augmentation, qui va passer progressivement de 60 à 62 ans, fait consensus au regard de la situation. C'est la durée choisie pour atteindre l'âge légal de départ à 62 ans qui a donné lieu à beaucoup de discussions et c'est une durée de 6 ans qui a été retenue. Chaque année, à partir de 2025, l'âge légal va progresser de 4 mois pour atteindre 62 ans à partir de 2030.

Actuellement, la limite d'âge des fonctionnaires est de 65 ans, avec une prolongation possible jusqu'à 67 ans. Dans la même logique du recul de l'âge légal de départ à la retraite, il est proposé de porter progressivement l'âge limite à 67 ans⁵, afin de permettre aux fonctionnaires de travailler plus longtemps. Cette augmentation se fera également sur une période de 6 ans.

Face à l'augmentation de l'espérance de vie et de la durée du travail, le CESE-NC estime opportun de commencer à mener des études relatives à la santé des travailleurs en fin de carrière afin d'évaluer la situation.

Recommandation n°1 : Conduire une étude sur la santé des actifs en fin de carrière.

Compte tenu de la situation du régime, de la proposition de relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite et de l'allongement continu de l'espérance de vie, il est proposé de mettre en place un âge plancher de départ à la retraite à 55 ans.

Il est proposé le maintien des taux d'abattement (qui ont été augmentés en septembre 2023) pour tout départ avant 60 ans et la création de nouveaux taux : 5 % et 8 % entre 60 et 62 ans ainsi que 40 % pour les départs avant 56 ans.

Le but est de dissuader les départs anticipés, pour le bien du régime. L'institution relève la pertinence de l'esprit de ces mesures.

Pour les carrières dites "longues", les personnes encore en activité et proches de la retraite, il est proposé de réduire les taux d'abattements de 25 % pour les fonctionnaires justifiants entre 35 et 40 années de services effectifs et de 50 % pour les fonctionnaires justifiants de plus de 40 années de services effectifs.

Le CESE-NC relève que ces personnes ont supporté les différentes réformes de ces dernières années et que cette mesure permet de les préserver des nouvelles évolutions du régime.

En octobre 2023, en même temps que l'augmentation des cotisations, le taux de minoration des pensions est passé de 5% à 6%. Il est proposé de maintenir un taux unique de minoration des pensions à 6% pour un rendement annuel estimé à 200 M F.CFP.

⁵ avec une prolongation possible à 69 ans.

Les mesures de minoration des pensions pour les retraités se justifient par les conditions extrêmement favorables dont ils ont bénéficié (bonifications d'années et de service, départ tôt avec des pensions élevées...). Les actifs n'en bénéficieront pas et devront travailler plus longtemps. En ce sens, il n'est pas infondé de faire participer les retraités pour que chacun contribue à l'effort collectif.

L'institution rappelle que la caisse locale de retraites est soumise à un régime dit de « répartition », par opposition au régime de capitalisation. Ce système repose sur la solidarité intergénérationnelle.

Cependant, tous les retraités ne perçoivent pas les mêmes montants de pensions.

Le tableau ci-après comptabilise les pensions par tranches.

Tranches de pension (2023)	Pension principale (CLR)	Total général
Inférieur à 100 000	65	362
Entre 100 001 et 200 000	655	1061
Entre 200 001 et 300 000	1674	1748
Entre 300 001 et 400 000	1460	1465
Entre 400 001 et 500 000	736	736
Entre 500 001 et 600 000	363	363
Entre 600 001 et 700 000	92	92
Supérieur ou égale à 700 001	48	48
Total général	5093	5875

Source : CLR

L'institution observe qu'environ la moitié des pensionnés⁶ se situent dans les 3 tranches inférieures tandis que le régime en compte 8 au total.

L'idée de fixer un taux de minoration progressif en fonction des tranches de pensions (minoration plus élevée pour les pensions les plus élevées) a été abandonnée. Pourtant, le rendement aurait été supérieur.

Recommandation n°2 : Le CESE-NC recommande l'instauration d'un taux de minoration progressif.

Actuellement, la surcote est appliquée lorsque le fonctionnaire justifie de plus de 40 annuités (services bonifiés) à partir de ses 60 ans. La majoration est alors fixée à 1 % par année d'âge révolue au-delà de 60 ans, dans la limite de 5 %. Il est proposé d'en réviser le mécanisme pour le rendre plus incitatif. Cette dernière sera accordée, indépendamment de leur âge, aux fonctionnaires qui accompliront plus de 40 années de services effectifs ou, le cas échéant, plus de 45 années de services dits "bonifiés". Le taux de cette surcote sera progressivement relevé par année révolue⁷.

L'institution constate qu'il y a actuellement un nombre important de fonctionnaires qui remplissent les conditions pour partir à la retraite⁸. Il faut trouver le moyen d'équilibrer

⁶ 47% des retraités ayant pour pension principale la CLR.

⁷ 1% par année révolue, dans la limite de 5% entre le 1er janvier 2025 et le 31 décembre 2026;

- 1,5% par année révolue, dans la limite de 7,5%, entre le 1er janvier 2027 et le 31 décembre 2029.

- 2% par année révolue, dans la limite de 10 %, à partir du 1er janvier 2030.

⁸ 1200 environ

le régime et ne pas faire partir ces personnes trop tôt afin de ne pas augmenter les dépenses de la CLR.

Les dernières réformes n'ayant pas permis de redresser le régime, les 1200 agents en âge de prendre leur retraite ne se sentent pas dans un climat de confiance.

Ce mécanisme vise à inciter les personnes à rester un peu plus longtemps pour bénéficier d'une pension sensiblement majorée. Il est tout d'abord à mettre en opposition à la mesure de minoration des pensions. Ensuite, **il est difficile d'en prédire les effets sur la caisse.** Le versement des pensions sera plus élevé mais devrait s'inscrire dans une durée plus courte en raison de l'allongement de l'âge de départ à la retraite. Les projections démontrent un effet positif sur la caisse mais il faut garder à l'esprit qu'il est difficile de prédire les actions des personnes qui seront concernées. **En outre, dans un régime avec une population si faible, la moindre variation peut avoir de lourdes conséquences.**

Il est également proposé la poursuite de l'augmentation de la durée effectuée dans l'échelon pour le calcul de la pension. Actuellement, le fonctionnaire doit avoir occupé son dernier échelon, au moment de sa radiation des cadres, depuis 10 mois. Cette durée passera à 12 mois en 2025, 14 mois en 2026, et 16 mois en 2027.

Concernant la possibilité de cotiser à la CLR pendant une période de disponibilité, plus de 670 fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie sont actuellement en disponibilité (soit 6 % des effectifs). Or, pendant cette période, qui peut durer jusqu'à neuf ans, ils ne cotisent plus au régime géré par la CLR et donc n'acquièrent plus de droits à la retraite. Il est dorénavant proposé de leur permettre de conserver ces droits pendant les 4 années qui suivent leur mise en disponibilité, sous réserve d'avoir dûment réglé les cotisations sociales afférentes (parts salariale et patronale).

Les commissions notent que cette mesure pourrait permettre à la CLR de bénéficier de nouvelles recettes d'une part importante de fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie.

Bien que les effets de ces 3 mesures soient difficiles à prévoir, des estimations régulières et des relevés d'information sont nécessaires afin de clarifier l'horizon de viabilité de la CLR.

Recommandation n°3 : Conduire une étude d'impact et une évaluation de ces mesures.

Le recrutement des contractuels sur des emplois permanents, alors même que ces emplois devraient normalement être occupés par des fonctionnaires, est préjudiciable à la CLR. Ce manque d'effectifs et de ressources détériore le rapport démographique et augmente la tension qui pèse déjà sur les flux financiers de la caisse. Il conviendrait alors, dans l'intérêt de la CLR, de limiter ces recrutements ou, à défaut, de percevoir à son profit une compensation financière.

Il est ainsi proposé la création d'une compensation qui constituerait une nouvelle source de financement, à la charge de l'employeur qui recruterait à durée indéterminée des agents contractuels sur des emplois permanents. Le montant de la contribution serait annuel et s'obtiendrait par l'application d'un taux forfaitaire de 10 % sur la masse salariale annuelle brute (cotisations patronales incluses), hors primes et indemnités, des nouveaux recrutements concernés. La contribution ne serait pas due pour les recrutements sur des métiers en tension comme les médecins et les chirurgiens-dentistes.

Le CESE-NC constate que la contribution annuelle demandée aux employeurs qui embauchent des CDI sur des postes de fonctionnaires permet partiellement de compenser le préjudice causé par cette pratique sur la CLR. Elles observent néanmoins, que l'applicabilité de cette mesure est limitée. En effet, certains employeurs ne sont déjà pas en mesure de verser leurs cotisations patronales et salariales et ne disposent donc pas des fonds nécessaires au versement de la contribution demandée. En outre, il n'existe aucun moyen de pression pour exiger le paiement de cette contribution aux employeurs qui ne le feraient pas.

Cependant, elles estiment qu'elle devrait également s'appliquer aux CDD sur des postes permanents de fonctionnaires, le préjudice causé étant le même.

Recommandation n°4 : Étendre l'applicabilité de la contribution annuelle à tout recrutement de personnel contractuel à durée déterminée sur emploi permanent au sein des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie.

Concernant les communes, les différentes mesures prises en matière de fonction publique ont impacté lourdement leur budget et certaines rencontrent depuis des difficultés de trésorerie accentuée par la baisse des dotations.

Ces dernières ne semblent pas opposées au principe de sanctionner les employeurs qui recrutent des contractuels en lieu et place des fonctionnaires. Toutefois, elles considèrent que la mesure est inéquitable lorsque le recrutement d'un contractuel résulte de l'absence de candidats fonctionnaires. L'absence de fonctionnaires n'est pas forcément liée à un refus de l'employeur mais aussi à un mode de recrutement qui ne permet pas de répondre entièrement aux besoins du terrain⁹. L'adoption de cette mesure, dont le coût n'est pas chiffré, viendra augmenter les charges de fonctionnement qui pèsent déjà lourdement sur ces collectivités.

Enfin, les agents contractuels de droit public ne signent plus de contrat de travail mais des actes d'engagement qui ne sont pas publiés au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Le CESE-NC réitère la recommandation de la commission de la santé et de la protection sociale, dans son avis n°03/2023 du 17 mars 2023.

Recommandation n°5: Rendre obligatoire la publication des actes d'engagement des agents contractuels de droit public au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

B. Sur la problématique du non versement des cotisations de certains employeurs.

Le non versement des cotisations du centre hospitalier territorial (CHT) et du centre hospitalier du Nord (CHN) est lié au déséquilibre structurel du RUAMM.

Sans l'aide exceptionnelle de l'Etat de 2,160 milliards F.CFP, qui a permis aux CHT et au CHN de régulariser leurs cotisations patronales impayés jusqu'au 31 octobre 2023, la CLR aurait été en insuffisance de trésorerie pour payer les pensions de

⁹ L'article 4 du projet de délibération permet de répondre partiellement à cette problématique.

novembre 2023. Avec le reliquat de la subvention de l'Etat¹⁰, le CHT et le CHN pourront payer leurs cotisations patronales jusqu'en mars 2024.

Si le CHT¹¹, le CHN¹², ainsi que la province des îles Loyautés¹³ ne reprennent pas régulièrement le paiement de leurs cotisations à partir de mars 2024, la trésorerie actuelle permettrait de tenir jusqu'en octobre 2024, où il ne resterait qu'environ 138 M F.CFP (sous réserve que d'autres employeurs ne fassent pas défaut entre-temps).

Il est possible qu'en l'absence de réforme du RUAMM, les centres hospitaliers ne puissent toujours pas payer les cotisations qu'ils doivent à la CLR. **Si cette situation perdure, il est possible que la CLR se retrouve en cessation de paiement fin 2024.**

Concernant la province des îles Loyautés et certaines communes, il s'agit d'un problème de trésorerie. Ils ont émis les mandats pour payer mais ne disposent pas de suffisamment de fonds.

Certains employeurs ne versent ni la part patronale ni la part salariale.

Au total, les cotisations CLR impayées sont estimées à 249,7 millions F.CFP¹⁴ auxquelles s'ajoutent les pénalités de retard : 696 millions F.CFP, dont 674 millions F.CFP pour les CH.

Ces éléments, ajoutés au déficit structurel de la caisse rendent les projections de trésorerie extrêmement compliquées. Cette dernière peut se dégrader très rapidement.

C. Sur les mesures relatives à l'attractivité de la fonction publique.

Le financement d'un régime de retraite par répartition est naturellement mis en difficultés lors d'une diminution du ratio démographique. Il est donc essentiel que des mesures permettant d'améliorer le recrutement des fonctionnaires soient prises en complément des mesures paramétriques.

Concernant l'intégration des agents contractuels, il est proposé de maintenir le plan d'intégration pendant une durée de 3 ans et l'augmentation de la validation des services précaires¹⁵.

Le CESE-NC remarque que l'intégration des contractuels semble difficile. Ces dernières dépendent de la volonté de l'employeur qui décide du nombre de postes qu'il ouvre chaque année à l'intégration. Pour certains contractuels, l'intégration représente une perte financière et il apparaît que l'efficacité des différents plans d'intégration est à relativiser¹⁶.

¹⁰ 585 M F.CFP

¹¹ 158 M F.CFP/mois

¹² 18M F.CFP/mois

¹³ 62M F.CFP/mois

¹⁴ 190,6 M F.CFP pour les collectivités autres que les CH; 22,3 M F.CFP pour le CHN; et 36,5 M F.CFP pour les détachés.

¹⁵ possibilité de racheter ses points CAFAT jusqu'à 6 ans au lieu de 3.

¹⁶ Les chiffres révélés en audition sont divergents.

L'intégration des contractuels permet d'en faire des cotisants à la CLR. Ils seront ensuite des retraités et il faudra assurer le paiement de leurs pensions. Le régime demeure structurellement déficitaire ce qui rend la problématique très complexe. De surcroît, leur intégration implique une perte de recettes pour la caisse de la CAFAT et donc la création d'un autre problème.

Le nombre exact de contractuels au sein de la fonction publique semble inconnu. Toutefois, leur nombre est important en raison notamment du choix qui a été fait de leur dédier un certain nombre des emplois. Si demain tous ces agents intégraient la CLR, le ratio cotisants/pensionnés serait sensiblement amélioré et augmenterait les recettes de la caisse. Cependant, si le régime demeure structurellement déficitaire, la CLR finira par se retrouver en cessation de paiement si d'autres mesures ne sont pas prises. Les précédentes réformes ont démontré que les mesures d'emploi ont un effet ponctuel et n'ont pas permis de modérer durablement la tendance structurelle. Les recrutements augmentent les recettes mais aussi le nombre de pensionnés à terme.

Néanmoins, pour faciliter l'atteinte de cet objectif, il est nécessaire que les employeurs déclarent le nombre de postes dont ils ont besoin à chaque concours. Les contractuels doivent être préparés à présenter l'épreuve orale et nécessitent un accompagnement dans leurs démarches de valorisation de l'expérience professionnelle. Enfin, un travail reste à faire sur la reconnaissance de nouveaux diplômes.

D. Les effets de la mesure.

Les projections actuarielles révèlent que, comparativement à l'acte 1, l'apport de l'acte 2 est visible à compter de 2026. Le résultat redevient positif quelques années avant de redevenir négatif à partir de 2033 selon les scénarios.

Avec l'acte 1 les résultats annuels de la CLR augmentent jusqu'en 2027, ce qui correspond à la date limite d'augmentation des cotisations.

Avec l'acte 2 les résultats annuels de la CLR augmentent jusqu'en 2030, ce qui correspond à la date limite de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite (62 ans). Ensuite le résultat annuel baisse pour atteindre un déficit de 2, 435 milliards F.CFP.

La CLR ne possède pas la trésorerie pour verser les pensions si les 1200 fonctionnaires qui remplissent les conditions pour partir à la retraite le faisaient.

Concernant les réserves de la CLR, les mesures complémentaires de l' acte 2 permettraient d'améliorer l'horizon de viabilité d'environ 4 années par rapport à la situation de l'acte 1, soit en 2042. Cependant, le comportement des fonctionnaires peut impacter le niveau de l'horizon. Sans acte 2, et avec taux nul d'évolution des cotisants, les réserves seront épuisées en 2038 au lieu de 2042.

Le montant des réserves de la caisse représente environ 4 mois de pensions à payer. L'institution observe que, dans un système à répartition comme le nôtre, il faudrait avoir au moins deux années de réserves pour être dans les conditions optimales.

Le CESE-NC relève que les projections donnent une tendance, mais qu'il s'agit d'un outil à interpréter avec beaucoup de précautions. Les moindres variations peuvent avoir des conséquences importantes à très court terme. Le scénario

projeté illustre une caisse en capacité de payer les pensions jusqu'en 2046. Il conviendra néanmoins de réactualiser les données chaque année et réaliser de nouvelles projections. **Il est très probable que le régime ait besoin d'être continuellement réformé pour éviter qu'il ne soit en cessation de paiement.**

Recommandation n°6 : Réactualiser les projections annuellement.

III – CONCLUSION DE L'AVIS N°06/2024

Les différentes mesures proposées permettent de prolonger l'horizon de viabilité du régime. Au regard de son histoire, du contexte structurel et conjoncturel, et de l'urgence de la situation, elles se montrent justifiées.

Cependant, malgré le nombre important et régulier de réformes, la question de l'équilibre à long terme du régime persiste. L'impérieuse nécessité d'adopter de nouvelles mesures pour redresser la caisse est établie. Cependant, elles ne permettront très probablement pas d'en assurer la pérennité.

Les leviers relatifs aux taux de cotisations et au montant des pensions ont été activés de nombreuses fois. Bien qu'il apparaisse inévitable qu'ils soient réutilisés à moyen-terme¹⁷, il conviendra de trouver d'autres manières de rétablir l'équilibre de la caisse¹⁸.

L'allongement de l'âge de départ à la retraite constitue aujourd'hui, un autre levier important qu'il conviendra d'évaluer, dans le but d'enrichir les données indispensables à la réalisation de projections fiables. En outre, il apparaît nécessaire d'atteindre un ratio minimal de 2,7 cotisants pour un retraité le plus rapidement possible et de le maintenir. L'accomplissement de cet objectif devra être accompagné d'une évaluation complète également.

Enfin, parmi les axes de long terme, l'institution rappelle la préconisation de la chambre territoriale des comptes qui appelait à lancer "une réflexion sur la structure d'ensemble du système de retraites du territoire, notamment la question de la fusion des régimes qui est peut-être une solution à explorer compte tenu de l'étroitesse de la base démographique de la CLR et dans une moindre mesure, du régime de la CAFAT /AGIRC ARRCO. S'il n'est pas question de faire évoluer celle-ci dans l'immédiat, mener une réflexion suffisamment tôt permettrait, le cas échéant, d'anticiper des évolutions qui ne pourraient être mises en œuvre que sur une longue période de temps."

¹⁷ au regard de la tendance des mesures prises depuis 2003.

¹⁸ L'inefficacité des augmentations d'effectifs comme levier de rééquilibrage financier a été identifiée par la chambre territoriale des comptes : "Les mesures d'emploi n'impactent l'effet volume que ponctuellement, sans pouvoir par construction affaiblir durablement une tendance structurelle découlant de la démographie des effectifs faisant valoir leur droit à la retraite." Cette analyse est à mettre en perspective avec le fait qu'au moment du contrôle de la chambre, la mesure relative à l'allongement de l'âge de départ à la retraite n'était pas présentée.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Conduire une étude sur la santé des actifs en fin de carrière.

Recommandation n°2 : Le CESE-NC recommande l'instauration d'un taux de minoration progressif.

Recommandation n°3 : Conduire une étude d'impact et une évaluation de ces mesures.

Recommandation n°4 : Étendre l'applicabilité de la contribution annuelle à tout recrutement de personnel contractuel à durée déterminée sur emploi permanent au sein des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°5 : Rendre obligatoire la publication des actes d'engagement des agents contractuels de droit public au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie

Recommandation n°6 : Réactualiser les projections annuellement.

Suite aux observations des commissions 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 diverses mesures d'urgences en faveur de la caisse locale de retraites et relatives à l'attractivité du secteur de la fonction publique, accompagné de son projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **31 voix « pour »**, **0 voix « contre »** et **1 « abstention »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°06/2024

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commission : 26/03/2024*
- *Adoption en bureau: 27/03/2024*
- *Adoption en séance plénière : 03/04/2024*

Invités auditionnés (10) :

- **Monsieur Wilfried LOQUET**, conseiller juridique de monsieur Vaimu'a MULIAVA, membre du gouvernement en charge de la fonction publique notamment;
- **Mesdames Séverine BONNARDEL et Marie-Charlotte RASOLOSON**, respectivement directrice des ressources humaines et de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie (DRHFPNC) et chargée de mission;
- **Madame Betty AUDIE**, directrice de la caisse locale des retraites (CLR);
- **Monsieur Nicolas PANIER**, secrétaire général de la province Sud;
- **Madame Fabienne KADOOKA et monsieur Jean SAUBOT**, représentants de l'UT CFE-CGC;
- **Monsieur Steeve TERIITEHAU**, secrétaire général de la FÉDÉ;
- **Monsieur Judicaël ESCHENBRENNER**, membre du bureau de l'USOENC;
- **Monsieur Dominique FRONTIER**, secrétaire général du syndicat des retraités territoriaux, COGETRA.

Observations par écrit (3) :

- CAFAT
- AMNC
- AFMNC

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (7):

- Province Nord
- Province des îles Loyautés
- ADRAF
- CHN
- CHT
- CSTNC

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : Mesdames Pascale DALY, Corinne QUINTY et Rozanna ROY; messieurs Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Marc BURETTE, Bertrand COURTE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Wilson FOREST, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY, Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : Mesdames Pascale DALY, Corinne QUINTY, messieurs Hatem BELLAGI, Mélito FINAU, Wilson FOREST, Richard KALOI, Jean SAUSSAY, Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : Madame Rozanna ROY; messieurs Pierre BOIGUIVIE, Jean-Marc BURETTE, Bertrand COURTE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL et Gaston POIROI.