



AVIS n°05/2026

du 18 mars 2026

**concernant l'avant-projet de loi du pays portant
diverses mesures en matière de retraites
accompagné de son projet de délibération**

Présentée par la CSPS¹ :

Le président :

Monsieur Jean SAUSSAY

Le rapporteur :

Monsieur Lionel WORETH

Dossier suivi par :

Madame Naomy ALI et monsieur Eséchiel
IHILY, chargés d'études juridiques ainsi
que madame Laetitia MORVILLE,
secrétaire au bureau des études.

¹ CSPS: commission de la santé et de la protection sociale.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 18 février 2026 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays portant diverses mesures en matière de retraites, accompagné de son projet de délibération, 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 directions, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

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

AVIS n°05/2026

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le régime des retraites du régime général de la CAFAT traverse une crise financière sans précédent . Son besoin de financement est estimé entre 7 et 8 milliards de F.CFP pour l'année 2026, avec un risque de rupture de trésorerie pour juin 2026.

L'avant-projet de loi du pays et son projet de délibération présentent une réforme des retraites en Nouvelle-Calédonie afin de garantir la pérennité financière du système de protection sociale.

Cette réforme comporte deux piliers :

- 1) la modification de dispositions relatives à la branche assurance vieillesse et veuvage du régime général,
- 2) la modification de dispositions relatives à la contribution calédonienne de solidarité (CCS).

Tel est l'objet de la présente saisine soumis à l'avis du conseil économique, social et environnement de la Nouvelle-Calédonie, selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En propos liminaires, l'institution se félicite d'être saisie d'un avant-projet de loi du pays accompagné de son projet de délibération d'application. Cependant, elle peut difficilement rendre un avis complet sur la réforme puisque la délibération n'est pas finalisée en raison de l'étude actuarielle attendue pour fin mars.

A. Le départ anticipé à la retraite

Le projet allonge la durée requise de cotisation sans modifier l'âge légal de départ qui reste à 62 ans. Désormais, la durée de cotisation pour un départ anticipé sans abattement est portée à 39 annuités au lieu de 37².

L'avant-projet prévoit également un minimum de 15 années de cotisation pour bénéficier d'une retraite sans abattement avant 65 ans. Si la durée de 15 ans n'est pas atteinte, une pénalité définitive de -1,5% par trimestre manquant s'applique (jusqu'à l'âge plafond de 65 ans).

Les conseillers relèvent une ambiguïté.

Si la durée d'activité est supérieure ou égale à 15 ans au moment du départ à la retraite, l'abattement sera calculé en référence à l'âge légal de 62 ans. Dans le cas contraire, l'âge de référence est de 65 ans.

De plus, le montant des abattements pourrait atteindre jusqu'à 33% de la pension si l'âge de référence est de 65 ans.

Recommandation n°01 : clarifier l'articulation de l'âge de référence pour le calcul de l'abattement.

B. Le déplafonnement des cotisations

Le présent avant-projet de réforme supprime le plafonnement des cotisations à la branche assurance vieillesse et veuvage du régime général³. Il prévoit de créer une deuxième tranche de cotisations qui s'appliquerait aux revenus dépassant un seuil à définir⁴.

A ce titre, l'institution met en exergue l'imprécision du plafond de la première tranche et du taux de la deuxième tranche dans le projet de délibération, seul un « X » est mentionné. Ainsi, l'avant-projet de loi du pays acte le principe de déplafonnement et les paramètres seront fixés ultérieurement par délibération.

L'article 10 du projet de délibération supprime les sixième et septième alinéas de l'article 29 de la délibération n°458 du 8 janvier 2009 qui fixaient respectivement le

² Art. 4 du projet de délibération

³ Art. 2 de l'avant-projet de loi du pays

⁴ Art. 11 du projet de délibération

plafond de référence de l'année 2023 pour la branche vieillesse et veuvage du régime général à 539 500 F.CFP, et qui l'indexait selon les modalités prévues au 2° du même article. Il s'agit toutefois du plafond de référence de la première tranche de cotisations ainsi les conseillers se demandent s'il s'agit d'une erreur auquel cas une régularisation sera nécessaire.

L'institution remarque que ce point n'a pas encore été arbitré par les partenaires sociaux.

Recommandation n°02 : maintenir la rédaction actuelle de l'article 29 de la délibération n°458 du 9 janvier 2009 jusqu'à l'arbitrage des partenaires sociaux.

De fait, l'institution s'interroge à rendre un avis sur une simple lettre en guise d'argument sous prétexte que ces paramètres clés doivent être fixés en concertation avec les partenaires sociaux, en tenant compte des résultats de l'étude actuarielle en cours.

Compte tenu de l'importance de cet avant-projet de loi du pays, l'institution ne peut se résoudre à donner un blanc seing dans ces conditions.

Les conseillers s'étonnent que le gouvernement n'ait pas attendu la fin de l'étude actuarielle pour présenter ces textes afin que les prises de décisions puissent être analysées.

Recommandation n°03 : présenter des textes aboutis dans leurs études complémentaires.

C. L'ouverture de l'assurance volontaire

Le projet de réforme supprime la condition de cinq années de salariat préalable à l'assurance volontaire à la branche assurance vieillesse et veuvage. L'assuré peut choisir d'asseoir son assiette de cotisation sur sa dernière rémunération mensuelle, ou le plafond complet de la première tranche de cotisation, ou encore la moitié du plafond de la première tranche⁵.

D. L'alignement de la CCS⁶ sur les pensions de retraite

L'avant-projet de loi du pays modifie la définition des « revenus de remplacement » afin de distinguer deux sous-catégories basées sur leur finalité, permettant ainsi de leur appliquer des taux de prélèvement différents :

- les revenus de remplacement viagers qui regroupent les pensions de retraite (de base ou complémentaires), les pensions de réversion, les pensions d'invalidité viagères et les rentes viagères;
- les revenus de remplacement temporaires qui concernent les aides temporaires telles que les allocations chômage, les indemnités journalières (maladie, maternité, accident du travail) ou les indemnités de stage.

⁵ Art. 7 du projet de délibération d'application de la loi du pays portant réforme des retraites

⁶ CCS : « Contribution Calédonienne de Solidarité »

L'objectif de cette nouvelle tarification est d'aligner progressivement l'effort de solidarité des retraités sur celui des actifs. Cette hausse, qui fait passer le taux appliqué sur les pensions de retraite (revenus viagers) de 1,3% à 3%, s'étalera sur trois ans pour atténuer le choc. A l'inverse, le taux appliqué aux revenus de remplacement temporaire est maintenu à 1,3%.

Le rendement est estimé à 1,36 milliard de F.CFP de recettes annuelles sur l'ensemble des retraites.

Les conseillers relèvent que ce train de mesures est présenté comme une réforme des retraites. Or, l'exposé des motifs et la fiche d'impact indiquent que la hausse de la CCS vise à «augmenter les ressources affectées au régime unifié d'assurance maladie maternité et à la protection sociale» et non aux régimes de retraite.

Il convient de se demander pourquoi un effort financier est sollicité auprès de l'ensemble des retraités pour renflouer la caisse maladie alors que leur propre caisse de retraite est au bord de la cessation de paiement.

Recommandation n°04 : affecter les recettes supplémentaires de la CCS vers les régimes de retraite spécifiques calédoniens.

En l'état actuel de rédaction, la hausse de la CCS affecte négativement les pensions de retraités sans bénéficier au régime tout en prolongeant la menace de cessation de paiement des retraites.

De plus, l'institution signale que les retraités du secteur public subissent déjà un abattement de 8%, l'ajout de cette CCS à 3% alourdira considérablement la pression fiscale sur leurs revenus.

En effet, si la hausse de la CCS (+1,2% en 2026) s'applique aveuglément à tous, les retraités du public subiront une double pénalité frôlant les 10% de perte de pension cette année.

Recommandation n°05 : abaisser la part fixe de la minoration CLR pour neutraliser l'impact de la nouvelle CCS pour les fonctionnaires retraités de la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, il semble que le taux cible de 3% s'applique uniformément sur toutes les pensions, sans mécanismes d'exonération pour les petites retraites.

Recommandation n°06 : maintenir le taux de 1,3% de CCS pour les retraites jusqu'au niveau des revenus de remplacement

E. La maîtrise de la valeur du point de retraite

Le projet plafonne l'évolution de la valeur du point de retraite à la variation annuelle de l'indice des prix de détail à la consommation. Désormais, la variation de la valeur du

point de retraite ne pourrait plus être supérieure à celle de l'inflation. La valeur du point retraite est déterminée annuellement par le conseil d'administration de la CAFAT⁷.

Ainsi, au titre des équilibres et enjeux sociétaux, l'institution estime que les partenaires sociaux sont légitimes afin de négocier la revalorisation du point.

Recommandation n°07 : laisser au conseil d'administration de la CAFAT le soin de fixer la valeur du point retraite comme actuellement.

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°05/2026

En l'état, la proposition de fléchage concernant l'augmentation de la CCS n'a aucun rapport avec le présent avant-projet de loi du pays portant diverses mesures en matière de retraites.

L'institution relève l'importance de l'avant-projet de loi du pays pour éviter la cessation de paiement du régime de retraite de la CAFAT et note les résultats essentiels de l'étude actuarielle dans la complétion du projet de délibération d'application.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : clarifier l'articulation de l'âge de référence pour le calcul de l'abattement

Recommandation n°02 : maintenir la rédaction actuelle de l'article 29 de la délibération n°458 du 9 janvier 2009 jusqu'à l'arbitrage des partenaires sociaux

Recommandation n°03 : présenter des textes aboutis dans leurs études complémentaires

Recommandation n°04 : affecter les recettes supplémentaires de la CCS vers les régimes de retraite spécifiques calédoniens

Recommandation n°05 : abaisser la part fixe de la minoration CLR pour neutraliser l'impact de la nouvelle CCS pour les fonctionnaires retraités de la Nouvelle-Calédonie

Recommandation n°06 : maintenir le taux de 1,3% de CCS pour les retraites jusqu'au niveau des revenus de remplacement

Recommandation n°07 : laisser au conseil d'administration de la CAFAT le soin de fixer la valeur du point retraite comme actuellement

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres consultés par **30 voix « POUR », 0 « CONTRE » et 0 « ABSTENTION »** dont 5 procurations.

⁷ Art. 12 de la délibération 458 du 8 janvier 2009

Suite aux observations des commissions et des 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 en matière de retraite, accompagné de son projet de délibération.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°05/2026

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commissions : 12/03/2026*
- *Adoption en bureau : 16/06/2026*

Invités auditionnés (11) :

- **Madame Christelle DENAT**, conseillère au cabinet de monsieur Christopher GYGÈS, membre du gouvernement en charge notamment du budget,
- **Madame Marie-Laure MESTRE**, directeur de la DASS-NC,
- **Madame Daria GUIOMARD**, cheffe adjointe du service des études, de la législation et du contentieux à la DAJ,
- **Monsieur Xavier MARTIN**, directeur général de la CAFAT,
- **Monsieur Laurent TOLMÉ**, directeur des prestations sociales et de la santé par intérim de la CAFAT,
- **Madame Betty AUDIÉ**, directrice de la CLR,
- **Monsieur Christophe COULSON**, président de l'UT CFE-CGC NC,
- **Monsieur Joao D'ALMEIDA**, secrétaire général du SFAO-Retraités,
- **Madame Elsa FERNANDEZ**, conseillère à la FEINC,
- **Monsieur Steeves TERITEHAU**, secrétaire général de LA FEDE,
- **Monsieur Alain POIGEAUD**, trésorier de l'Association au service de nos retraites (ASNR).

Observations par écrit (3) :

- USTKE
- MEDEF-NC
- FEINC

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (2)

- USOENC
- CSTNC

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : madame Larissa THONON ainsi que messieurs Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Larissa THONON ainsi que messieurs André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : messieurs Pierre BOIGUIVIE, Jean-Marc BURETTE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Richard KALOI et Jean-Louis LAVAL.