



# AVIS

## N°04-05-06/2020

### *La commission de la santé et de la protection sociale*

#### **Saisines concernant :**

- ***l'avant-projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2014-20 du 31/12/2014 instituant une contribution calédonienne de solidarité,***
- ***l'avant-projet de loi du pays modifiant le fonctionnement des fonds de réserves des branches du régime général de la CAFAT et son projet de délibération d'application,***
- ***l'avant-projet de loi du pays relative au ticket modérateur sur le risque maladie du régime unifié d'assurance maladie maternité et son projet de délibération d'application.***

**Présenté par :**

**Le président de la CSPS :**

M. Alain GRABIAS

**Le rapporteur de la CSPS :**

M. Jean-Louis LAVAL

**Dossier suivi par :**

Mmes Julie VASSALLO et Martine GARNIER, chargées d'études, et Véronique NICOLI, secrétaire.

Adoptés en commission, le 06 mars 2020,  
Adoptés en bureau, le 11 mars 2020,  
Adoptés en séance plénière, le 13 mars 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 11 février 2020 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de 5 projets de textes selon la procédure normale, à savoir :

- l'avant-projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2014-20 du 31/12/2014 instituant une contribution calédonienne de solidarité ;
- l'avant-projet de loi du pays modifiant le fonctionnement des fonds de réserves des branches du régime général de la CAFAT et son projet de délibération d'application ;
- l'avant-projet de loi du pays relative au ticket modérateur sur le risque maladie du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM) et son projet de délibération d'application.

La commission de la santé et de la protection sociale, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les 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°04-05-06/2020

Conformément aux articles 22-1 et 22-4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière « *d'impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ....* » ainsi que de « *protection sociale, hygiène publique et santé...* ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen des présents avant-projets de loi du pays et de leurs projets de délibérations d'application.

### I – PRÉSENTATION DES SAISINES

Face au déficit chronique du RUAMM et aux difficultés de trésorerie récurrentes en découlant, le gouvernement a élaboré un plan de redressement et de rééquilibrage de ses ressources financières. Celui-ci s'effectuera en plusieurs étapes, l'objectif étant dans un premier temps d'apporter de la trésorerie, puis de maîtriser les dépenses de santé et enfin d'apurer la dette antérieure.

Dans ce cadre, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l'institution de trois projets de loi du pays et de deux délibérations d'application.

Il propose par le biais d'un premier texte de prévoir la possibilité pour la CAFAT d'effectuer des prêts interbranches. Ce prêt s'élèverait à 5 milliards de F. CFP, la somme serait empruntée pour partie au régime retraite et pour partie à celui des prestations familiales, tous deux disposant de réserves suffisantes pour que cela ne les mettent pas, eux aussi, en difficulté sur la période de remboursement.

Cet emprunt ne sera possible qu'avec l'accord du conseil d'administration de la CAFAT et sous condition de remboursement avec intérêts.

A cet égard, bien qu'un délai maximum de remboursement de 5 ans soit prévu par le texte, l'amortissement devrait s'effectuer sous 3 ans pour l'emprunt actuellement envisagé. Le taux d'intérêt devrait être d'environ 1,5%, ce qui correspond en moyenne aux taux dont bénéficie la CAFAT lorsqu'elle place de l'argent sur des comptes de dépôts à terme rémunérés (DAT) auprès d'organismes bancaires.

En lien avec ce premier projet de texte, le second prévoit d'affecter une partie de la contribution calédonienne de solidarité (CCS)<sup>1</sup> à partir de 2021 directement à la CAFAT pour une durée limitée afin qu'elle puisse rembourser les dettes contractées à l'égard des régimes prêteurs.

Le troisième avant-projet de loi du pays porte sur le ticket modérateur sur lequel le CESE avait rendu un premier avis réservé il y a un an environ<sup>2</sup>.

Cette nouvelle version fait suite à l'avis négatif du conseil d'Etat au motif de l'inégalité de traitement entre les assurés qu'aurait créé cette réglementation. En effet, une partie d'entre eux n'aurait pas été soumis au ticket modérateur car seuls les contrats collectifs étaient visés. Ainsi, les adhérents ayant souscrit un contrat à titre individuel (par exemple les travailleurs indépendants ou les retraités) n'étaient pas concernés.

Le gouvernement a donc réalisé une nouvelle mouture de cet avant-projet de loi du pays afin de tenir compte des réserves du conseil d'Etat et de certaines réalités de terrain.

- il étend les dispositions du ticket modérateur à l'ensemble des organismes d'assurance complémentaire et non plus aux seules mutuelles ;
- il élargit son champ d'application à l'ensemble des adhérents, qu'ils soient salariés, travailleurs indépendants ou retraités ;
- il modifie le champ des prestations impactées au sein du « petit risque », dispensant certaines prestations de l'application du ticket modérateur<sup>3</sup> et en y soumettant d'autres. L'économie attendue pour le RUAMM s'élèverait à 248 millions de F.CFP.

En conséquence, le remboursement d'un assuré sur le petit risque ne pourra dépasser 90% de la somme facturée pour les mutuelles bénéficiant de la « section locale » (à savoir celles servant d'interlocuteur unique pour le remboursement de leurs adhérents).

Tel est l'objet des présentes saisines soumises à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

---

<sup>1</sup> A savoir la section 1

<sup>2</sup>le CESE avait pour sa part rendu un avis réservé, Cf. avis n° 02/2019

<sup>3</sup>notamment celles listées aux alinéas 8, 12, 18 et 19 de l'article 31-1 de la délibération n° 280 du 19 décembre 2001 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie telles que les verres de lunettes ou prothèses prescrites par un ophtalmologiste ou encore les contraceptifs ou les actes d'orthodontie

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

### A- Concernant le fléchage temporaire de la CCS vers le RUAMM et la possibilité de prêt inter-régime :

De manière générale, les conseillers reconnaissent la nécessité de dégager urgemment de la trésorerie pour le RUAMM et constatent que des garanties importantes ont été apportées afin d'assurer un faible impact pour les régimes prêteurs (à savoir le régime retraite et celui des prestations familiales).

Ils regrettent néanmoins que ces saisines ne leur aient pas été transmises dans leur contexte, à savoir assorties d'une présentation du plan global adopté par le gouvernement sur la question du redressement et du rééquilibrage des comptes du RUAMM afin qu'ils puissent avoir une vision d'ensemble. A cet égard, ils jugent les rapports de présentation insuffisamment étayés. La présentation d'un tableau de gestion prévisionnel de la trésorerie du RUAMM serait notamment un élément important de compréhension.

Concernant le fléchage de la section 1 de la CCS vers le RUAMM, nul n'indique quelle était la destination originelle de ce produit fiscal et nul ne précise si cette modification mettra en péril certaines actions ou programmes.

Par ailleurs, ils soulignent l'absence d'appel à la solidarité au sein des mesures étudiées dans le cadre de la recherche de ressources financières nouvelles.

Les commissaires mettent en exergue que la refondation de la gouvernance et les économies espérées en découlant dans le domaine de la santé et de la protection sociale nécessitent une période de transition. Au regard du temps de mise en œuvre de réformes de ce type sous d'autres lieux, ils estiment probable que celle-ci s'étendra à minima sur 2 années voire davantage. En conséquence, ils s'interrogent sur la possible récurrence de tels prêts et la soutenabilité sur plusieurs années de ces modalités.

### B- Concernant les dispositions relatives au ticket modérateur

#### 1. *Le risque d'effets pervers du ticket modérateur :*

En premier lieu, les conseillers déplorent que la CAFAT n'ait pas été consultée sur cette nouvelle mouture du texte. Ils estiment de plus que la fiche d'impact associée au dossier est incomplète : l'évaluation financière est des plus réduite, la présentation des impacts sociaux et économiques fait l'impasse sur de nombreux aspects (cf. infra), tel que le nombre de personnes ne disposant pas d'une complémentaire santé, et ne cite ni sources ni études à l'appui.

Ainsi, les conseillers soulignent que cette mesure pourrait générer des iniquités, car ni les personnes relevant de l'aide médicale (certaines provinces ayant instauré leur propre dispositif), ni celles ayant recourt à des assurances privées ne bénéficiant pas de la section locale, ne seront concernées par ce dispositif.

Ils notent également les possibilités de contournement du dispositif. En effet, les usagers conservent la possibilité de déposer dans un premier temps auprès de la CAFAT leurs feuilles de remboursement puis dans un second temps à leur mutuelle pour le paiement de la part complémentaire, auquel cas le ticket modérateur ne sera pas obligatoirement appliqué sur la part mutualiste.

Par ailleurs, les commissaires sont tout particulièrement attachés à l'accès au soin pour tous. A cet égard, ils mettent en lumière que la question financière est un facteur non négligeable de renoncement aux soins (cf. graphique infra à titre d'exemple). Ils insistent sur les conséquences néfastes à moyen et long terme de tels comportements tant d'un point de vue santé que financier, l'aggravation de pathologies à l'origine bénignes pouvant générer des coûts extrêmement conséquents en cas de non prise en charge.

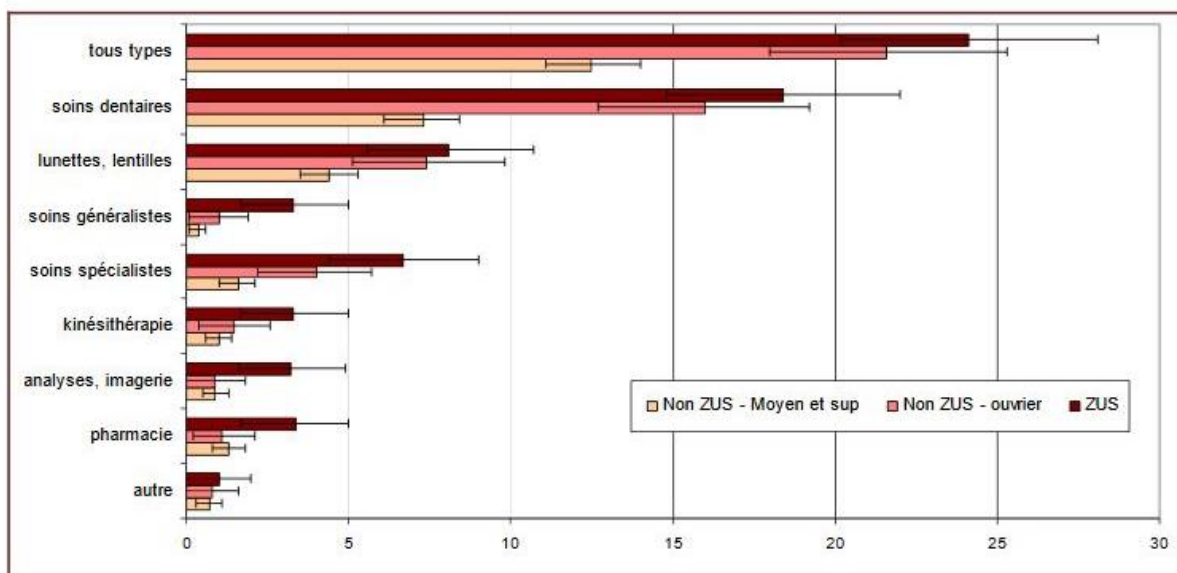


Figure 1 : le renoncement aux soins pour raisons financières dans l'agglomération parisienne<sup>4</sup>

**Recommandation n°1:** Le plan DO KAMO prévoyait des phases d'observation concernant les actions mises en œuvre. Les conseillers soulignent l'impérieuse nécessité d'une telle démarche afin de mesurer le taux de renoncement aux soins découlant de la mesure. Il conviendra également de documenter ces renoncements, d'en connaître les raisons principales et d'adapter la mesure en fonction des résultats obtenus afin de s'assurer que les individus ne soient pas dissuadés de se soigner.

<sup>4</sup> Source : ministère des solidarités et de la santé français : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/serieetud120.pdf>

## 2. **Le tiers payant : une contrepartie à envisager**

Les conseillers font remarquer l'intérêt d'appliquer un tiers payant sur les mêmes postes de dépense visés par le ticket modérateur. Ce dernier constituerait un contrepoids pour les assurés qui serait peu coûteux pour la collectivité et faciliterait l'accès aux soins des assurés. En effet, si le débat concernant l'inflation des dépenses de santé qu'il générerait n'a jamais été tranché, il est en revanche reconnu qu'il est un facilitateur d'accès aux soins, tout particulièrement pour les personnes à faibles revenus.

En outre, les conseillers relaient les interrogations d'une partie des auditionnés quant aux impacts d'une future dématérialisation des remboursements et sur la préservation du bénéfice de la section locale. Ils font observer que le tiers payant pourrait utilement être envisagé comme une contrepartie offerte aux mutuelles pour la poursuite de l'application du ticket modérateur.

## 3. **Périmètre du « petit risque » et répartition des économies dégagées**

Les conseillers mettent en lumière les divergences entre les différents acteurs concernés (mutuelles, DASS, CAFAT) en matière de définition du périmètre des actes que recouvre le « petit risque » qui nécessitent des ajustements techniques.

Une répartition des économies de remboursement liées au ticket modérateur est prévue entre les mutuelles et la CAFAT. Les conseillers questionnent la pertinence d'un tel partage de marge compte tenu de l'objectif recherché, à savoir une réduction des coûts pour le RUAMM, les mutuelles ne faisant pas face, à priori, aux mêmes difficultés.

## III- Conclusion de la commission

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de la santé et de la protection sociale émet :

- un **avis réservé** à la majorité à l'avant-projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2014-20 du 31/12/2014 instituant une contribution calédonienne de solidarité ;
- un **avis réservé** à la majorité à l'avant-projet de loi du pays modifiant le fonctionnement des fonds de réserves des branches du régime général de la CAFAT et à son projet de délibération d'application ;
- un **avis réservé** à la majorité à l'avant-projet de loi du pays relative au ticket modérateur sur le risque maladie du régime unifié d'assurance maladie maternité et à son projet de délibération d'application).

**LE RAPPORTEUR**



**Jean-Louis LAVAL**

**LE PRESIDENT**



**Alain GRABIAS**

**Les commissions** ont adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à la **majorité des membres** présents et représentés par **8 voix « POUR »** et **1 « RESERVE »**.

## IV –CONCLUSION DE L’AVIS N°04-05-06/2020

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet :

- un **avis favorable par 18 voix favorable, 0 voix défavorable et 8 voix réservés** à l’avant-projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2014-20 du 31/12/2014 instituant une contribution calédonienne de solidarité ;
- un **avis favorable par 19 voix favorable, 0 voix défavorable et 7 voix réservés** l’avant-projet de loi du pays modifiant le fonctionnement des fonds de réserves des branches du régime général de la CAFAT et à son projet de délibération d’application ;
- un **avis favorable par 14 voix favorable, 2 voix défavorable et 10 voix réservés** l’avant-projet de loi du pays relative au ticket modérateur sur le risque maladie du régime unifié d’assurance maladie maternité et à son projet de délibération d’application).

**LA SECRETAIRE DE SEANCE**



**Jeannette WALEWENE**

**LE PRESIDENT**



**Daniel CORNAILLE**

# Annexe : RAPPORT N°04-05-06/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, 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, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
19/02/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Madame Nancy BERNALEAU</b>, cheffe de cabinet de M.D'ANGLEBERMES,</li><li>- <b>madame Séverine METILLON</b>, directrice adjointe des affaires sanitaires et sociales (DASS),</li><li>- <b>madame Laurence DEWULF</b>, directrice adjointe des services fiscaux (DSF),</li><li>- <b>madame Marie-Laure MESTRE</b>, directrice par intérim de l'Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (ASSNC),</li><li>- <b>madame Nathalie DOUSSY</b>, directrice générale adjointe de la CAFAT et <b>monsieur Bertrand CUENCA</b>, directeur de la branche santé,</li><li>- <b>monsieur Éric DINAHET</b>, chargé de l'économie et de la fiscalité au mouvement des entreprises de France de Nouvelle-Calédonie (MEDEF-NC),</li><li>- <b>monsieur Jean-Louis LAVAL</b>, président de l'Union des entreprises de proximité (U2P),</li><li>- <b>monsieur Jean-Pierre KABAR</b>, président de la confédération générale des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (COGETRA).</li></ul>
20/02/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Monsieur Gilles DELIEUX</b>, directeur général de la mutuelle du nickel,</li><li>- <b>monsieur Vadim MAIKOVSKY</b>, directeur adjoint de la mutuelle des fonctionnaires (MDF),</li><li>- <b>madame Sylvia SARGITO</b>, directrice générale de la mutuelle des patentés et libéraux (MPL),</li><li>- <b>monsieur Jacques MERCADAL</b>, directeur de la mutuelle du commerce,</li><li>- <b>monsieur Georges CASTEJON</b>, président de l'association au service de la retraite (ASNR) et membre du syndicat des retraités,</li><li>- <b>monsieur LE PECHOUX</b>, secrétaire général de la CSTCFO,</li><li>- <b>monsieur André FOREST</b>, président de l'union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE),</li><li>- <b>Monsieur Patrice GAUTHIER</b> : secrétaire de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et président de la fédération des professionnels libéraux de santé (FPLS) accompagné de <b>madame Audrey CADO</b>, chargée d'études à la CPME.</li></ul>
04/03/2020	<i>Réunion de synthèse</i>
06/03/2020	<i>Examen &amp; approbation en commission</i>



**L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.**

Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites ou participé aux réunions d'auditions:

- la fédération des syndicats des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique (FSFAOFP),
- l'union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC),
- l'union territoriale de la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (UT-CFE-CGC),
- la confédération nationale des travailleurs du Pacifique (CNTP).

11/03/2020	BUREAU
13/03/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	18

## **Au titre de la commission du CESE :**

**Ont participé aux travaux : mesdames POEDI et WALEWENE; messieurs BURETTE, CORNAILLE, FOREST, GRABIAS, KABAR, LAVAL, PAOUMUA et POIROI.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames POEDI et WALEWENE; messieurs BURETTE, CORNAILLE, FOREST, GRABIAS, LAVAL, PAOUMUA et POIROI.**

**Étaient absents lors du vote : Madame VAIADIMOIN ; messieurs KABAR et SAUSSAY.**