



## RAPPORT & AVIS N°27/2018

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

*Saisine du gouvernement concernant l'avant-  
projet de loi du pays portant prolongation de  
l'exonération de cotisations sociales au bénéfice des  
établissements d'accueil petite enfance et périscolaire*

Présenté par :

La présidente :

Mme Catherine PEYRACHE

La rapporteure de séance :

Mme Jeannette WALEWENE

Dossier suivi par :

Mmes Jade RETALI, chargée d'études et Laetitia MORVILLE, secrétaire du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 20 août 2018,  
Adoptés en bureau, le 22 août 2018,  
Adoptés en séance plénière, le 24 août 2018.

# RAPPORT N°27/2018

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,

A été saisi par lettre en date du 31 juillet 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *avant-projet de loi du pays portant prolongation de l'exonération de cotisations sociales au bénéfice des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire*, selon la **procédure normale**.

Le bureau de l'institution a confié à la commission de la santé et de la protection sociale le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
01/08/2018	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>monsieur Pierre MESTRE</b>, collaborateur au cabinet de <b>monsieur Christopher GYGES</b>, membre du gouvernement en charge notamment du secteur de la protection sociale ;</li><li>- <b>madame Séverine METILLON</b>, cheffe du service de la protection sociale de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS-NC) ;</li><li>- <b>madame Nathalie DOUSSY</b>, directrice adjointe de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) ;</li><li>- <b>madame Marie-Laure MESTRE</b>, directrice adjointe par intérim de l'agence sanitaire et social de Nouvelle-Calédonie (ASS-NC) ;</li></ul>
03/08/2018	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>madame Sabrina GIRAUD</b>, juriste chargée de la protection sociale au MEDEF-NC ;</li><li>- <b>monsieur Jean-Louis LAVAL</b>, président de l'union des entreprises de proximité de Nouvelle-Calédonie (U2P-NC) ;</li><li>- <b>monsieur Baptiste FAURE</b>, secrétaire général de la confédération des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie (CPME) ;</li><li>- <b>monsieur Dominique MANATE</b>, vice-président du secteur privé pour l'union territoriale des cadres - confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (UT-CFE-CGC).</li></ul>

08/08/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>monsieur Manu BERTHIER</b> et <b>madame Claudia JEANDOT</b>, représentants de l'Union des Professionnels de la Petite Enfance (UPPE);</li> <li>- <b>madame Nathalie BOLATON</b>, directrice territoriale des établissements et des services de la Croix rouge Nouvelle-Calédonie ;</li> <li>- <b>madame Sandra LOPES</b>, chef du service famille éco-éducation du centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Nouméa;</li> <li>- <b>madame Barbara PELLAN</b>, en charge du service accompagnement organisation médico-sociales de la direction provinciale de l'action sanitaire et sociale de la province Sud (DPASS PS).</li> </ul>
	<b>Synthèse</b>
20/08/2018	<b>Réunion d'examen &amp; d'approbation en commission</b>
<p><b>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission de la santé et de la protection sociale dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.</b></p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la province des îles Loyauté ;</li> <li>- la province Nord.</li> </ul>	
22/08/2018	<b>BUREAU</b>
24/08/2018	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>6</b>	<b>13</b>

**Conformément à l'article 22-4° de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière de « protection sociale ».**

**C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de loi du pays.**

## I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Il s'agit de la 3<sup>ème</sup> fois qu'une exonération de cotisations sociales est demandée pour les structures d'accueil de la petite enfance et périscolaire<sup>1</sup>. Au moment du gel des prix, en 2014, les crèches n'ont pas été concernées mais leur prix avait été contrôlé et, pour les aider, elles ont été exonérées de charges sociales. Cette mesure se termine au 3 décembre 2018.

Une rénovation de tous les textes relatifs à la petite enfance était prévue mais, celle-ci n'étant pas aboutie, la demande de prolongation pendant 3 ans supplémentaires était nécessaire afin de les préparer. Suite à la création du conseil calédonien de la famille (CCF) en 2016, les travaux ont repris. S'ils étaient finalisés avant 2021, l'exonération pourrait prendre fin avant la date fixée mais, sans elle, les crèches risqueraient pour l'instant de se retrouver asphyxiées. En effet, un audit mené en 2016 par KPMG sur le secteur de la petite enfance a montré que le tarif mensuel pour un enfant devrait être de 110 000 F. CFP, sans exonération de cotisations sociales, pour assurer leur rentabilité alors que le prix moyen actuel que paye un parent se situe entre 60 et 80 000 F. CFP par mois (grand Nouméa).

D'un point de vue plus technique, le secteur des crèches est rentré dans le périmètre de la délibération encadrant les secteurs aidés<sup>2</sup> (hôtellerie, agriculture et gens de maison) en 2014 et il s'agit du seul secteur bénéficiant d'une exonération totale, ce qui représente un manque à gagner de 265 millions de F. CFP par an pour la CAFAT. Dans le cas où une politique de la petite enfance serait mise en place, ce secteur ne bénéficierait plus que d'un abattement de 75 % sur les cotisations sociales, comme les autres secteurs aidés. Le secteur compte aujourd'hui 50 structures agréées pour près de 2380 places et 376 emplois, ce qui indique que l'aide de la Nouvelle-Calédonie a permis de maintenir le nombre de structures (passées de 48 à 50 en 3 ans) et surtout d'augmenter le nombre d'emplois (+ 24 % depuis 2014).

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC **selon la procédure normale.**

<sup>1</sup> Voir le rapport et avis n°33/2013 du 22 novembre 2013 concernant l'avant-projet de loi du pays portant exonération et abattement de cotisations sociales aux établissements d'accueil petite enfance et périscolaire pour la première demande, la deuxième ayant eu lieu hors mandature

<sup>2</sup> Délibération n° 368 du 23.12.1992 portant dispositions particulières en matière de cotisations à la CAFAT

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission s'est attachée à examiner l'avant-projet de loi du pays article par article, et émet les observations ainsi que les propositions suivantes.

### A- Propos liminaires

Malgré des annonces sur une prise en charge partielle des frais de garde, seul un renforcement de la réglementation encadrant les structures d'accueil pour les enfants a été adopté, entraînant une augmentation des tarifs de garde. A l'heure actuelle, la crèche coûte environ 80 000 F. CFP par enfant et par mois, sachant que le salaire mensuel moyen était de 274 000 F. CFP en 2013<sup>3</sup> mais que 29 % des salariés gagnaient moins de 200 000 F. CFP<sup>4</sup>, sans compter les frais de transport et de restauration que le travail peut impliquer. De plus, considérant qu'une femme gagne en moyenne 3,2 % de moins qu'un homme, le parent qui reste à la maison pour garder un enfant en bas âge est le plus souvent la mère. Ainsi, le prix des crèches est un réel enjeu de société, en cela qu'il permet, ou non, que les deux parents travaillent et favorise l'activité professionnelle des femmes, gage d'indépendance, lorsqu'il demeure abordable.

### B- Sur l'avant-projet de loi du pays

En premier lieu, la commission déplore l'absence d'une politique « petite enfance » à l'échelle pays, pourtant réclamée depuis 15 ans par les acteurs et bien que le gouvernement se soit engagé à la mener à plusieurs reprises, sans résultat à ce jour. C'est d'ailleurs l'absence d'actions concertées et de grandes orientations concernant notamment la garde des enfants et la parentalité qui entraîne cette troisième exonération. A noter toutefois la création du CCF qui a engagé des travaux dans ce sens.

En second lieu, le système des prolongations d'exonérations pose le problème de la lisibilité sur le long terme puisqu'elles sont proposées pour des périodes courtes. Un horizon à 3 ans entrave des investissements lourds, et cela pose notamment problème par rapport aux prêts bancaires. A titre d'exemple, une opération immobilière se prévoit sur au moins 15 ans. Les crèches rencontrent donc des difficultés d'emprunt.

**Recommandation n°01 : mettre en place des solutions pérennes, au travers d'une politique petite enfance territoriale ambitieuse.**

---

<sup>3</sup> Source : ISEE

<sup>4</sup> Source : IDC NC, « Les salaires en 2015 »

Si les exonérations, dans ce secteur, sont justifiées d'un point de vue économique et social, elles ne doivent être envisagées que si la Nouvelle-Calédonie est certaine de pouvoir les compenser, ce qui semble de moins en moins sûr au vu du projet de délibération<sup>5</sup> dont a été saisi le CESE récemment. De manière générale, au vu des difficultés de la CAFAT et de celles du gouvernement à rembourser ses dettes, il ne semble pas que cela soit une solution viable sur le long terme.

**Recommandation n°02 : s'assurer de pouvoir compenser les exonérations et évaluer régulièrement les dispositifs de secteurs aidés pour déterminer leur impact réel.**

De nombreuses recommandations ont été formulées dans ce sens, et depuis longtemps, par les professionnels concernés. Le CESE avait également préconisé, dès 2013 : « *aux termes de ces 2 ans, un véritable dispositif d'aides sociales doit être mis en place [...] De fait, il recommande de revoir le système d'aide à la famille avec des mécanismes de coefficient en fonction des revenus déclarés des parents permettant une meilleure équité, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre pour les personnes âgées.* ».

Le régime des prestations familiales devrait notamment servir à aider davantage les familles à faire garder leurs enfants en bas âge. Ainsi, l'allocation familiale CAFAT, pour un couple dont chacun gagne un peu plus du SMG (4 258 800 F. CFP par an) n'est que de 18 949 F. CFP mensuels par enfant. L'allocation familiale de solidarité (s'adressant à tous les résidents qui ont un revenu inférieur à 2.856.700 F. CFP par an) est du même montant. Ces aides paraissent donc largement insuffisantes au vu du prix actuel des crèches et il peut être plus judicieux pour le couple—que l'un des deux arrête de travailler (ou reste sans emploi) jusqu'à ce que l'enfant soit en âge de rentrer à l'école, d'autant plus s'il a deux enfants de moins de 2 ans et 9 mois (âge minimum de scolarisation).

La commission rappelle d'ailleurs ce que le CESE avait déjà mis en exergue en 2013<sup>6</sup> « *l'engagement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de créer des allocations pour frais de garde du jeune enfant* », qui n'ont toujours pas vu le jour.

**Recommandation n°03 : renforcer le rôle des prestations familiales de la CAFAT dans l'aide aux familles et mettre en place une allocation pour frais de garde du jeune enfant.**

---

<sup>5</sup> Voir le rapport et avis n°22/2018 du 17.08.2018 concernant le projet de délibération portant approbation du projet de convention entre le gouvernement, l'agence sanitaire et sociale (ASSNC) et la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) et habilitation du président à le signer

<sup>6</sup> Rapport et vœu n°02/2016 du 29 août 2013 concernant l'autosaisine relative à « quels financements pérennes pour nos aides sociales ? »

D'autres solutions seraient également envisageables, telles que les crèches parentales ou le développement des assistants maternels. En outre, la commission regrette notamment l'absence de crèches d'entreprises, malgré l'existence d'un crédit d'impôt<sup>7</sup>. Le tissu économique calédonien, constitué en majorité de très petites entreprises (TPE), s'y prête peut-être peu, mais des entreprises plus importantes ainsi que des groupements d'employeurs pourraient les mettre en place. De même, le premier employeur du pays, l'administration et ses établissements publics, devrait montrer l'exemple.

**Recommandation n°04 : inciter davantage à la création de crèches d'entreprises et d'administrations.**

Par ailleurs, les commissaires signalent que la réglementation relative aux crèches date de 1961<sup>8</sup> et qu'il est plus que temps de la réformer. De même, l'activité d'assistant maternelle n'est encadrée par aucun texte à l'heure actuelle, malgré des saisines du CESE-NC sur ces deux sujets en 2011<sup>9</sup>. Cette lacune pose problème, particulièrement du fait de la concurrence déloyale de certains assistants maternels envers les crèches<sup>10</sup> et de la mise en danger de la santé et de la sécurité des enfants. Ils rappellent l'importance de la qualité de la prise en charge dans les premières années de vie, celles-ci étant primordiales pour le développement. De plus, les nourrissons et les bambins représentent un public spécialement fragile à tous points de vue.

**Recommandation n°05 : revoir la réglementation sur les crèches et en proposer une nouvelle sur les assistants maternels au plus vite.**

## C- Conclusion de la commission

La commission souhaite rappeler la conclusion de l'avis susmentionné, avec laquelle elle est toujours en accord 5 ans plus tard : « *Le recours aux exonérations des cotisations sociales constitue un expédient dangereux. En effet, il est souhaitable de trouver des dispositifs globaux et pérennes sous forme d'aides sociales aux parents telles que déjà envisagés.*

*De façon générale, le conseil économique et social juge primordial d'initier une véritable politique de la famille impliquant la réalisation d'un schéma global sur la petite enfance. »*

---

<sup>7</sup> Art. Lp. 45 ter 1 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie

<sup>8</sup> Délibération n° 299 du 8 juin 1961 relative à la réglementation des pouponnières, des crèches, des garderies, des jardins et des centres d'enfants

<sup>9</sup> Rapports et avis n°04 concernant le projet de délibération relatif à la réglementation des assistants maternels et n°05/2011 concernant la réglementation des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire du 14 février 2011

<sup>10</sup> Qui gardent plus de 3 enfants

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de la santé et de la protection sociale émet un **avis favorable** à l'avant-projet de loi du pays portant prolongation de l'exonération de cotisations sociales au bénéfice des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire.

LA RAPPORTEURE  
DE SEANCE



Jeannette WALEWENE

LA PRÉSIDENTE



Catherine PEYRACHE

**La commission de la santé et de la protection sociale** a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à l'unanimité** des membres présents et représentés par **8 voix « POUR »**.

### III -CONCLUSION

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent avant-projet de loi du pays.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **25 voix « favorable »**, **0 voix « défavorable »** et **2 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE