

## 6.5 CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE

### 6.5.1 Le contexte

#### a. Les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale

En application de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale, ainsi qu'en matière d'administration des services de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse. Le contour de cette compétence a été précisé par différents avis du Conseil d'État, desquels il résulte que l'ensemble des champs couverts par le terme de protection sociale relève de la Nouvelle-Calédonie.

Le terme de protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective, permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des « risques sociaux ». Il s'agit de situations susceptibles de compromettre la sécurité économique de l'individu ou de sa famille, en provoquant une baisse de ses ressources ou une hausse de ses dépenses : vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille, etc. À côté des mécanismes visant au versement de prestations sociales en espèces (pensions de retraite, par exemple), ou en nature (remboursement de soins de santé), existent des mécanismes visant à offrir des prestations de services sociaux comme l'accès à des services, fournis à prix réduit ou gratuitement (crèches, hôpitaux).

Les prestations sociales répondent principalement à trois logiques.

- Une **logique d'assurance sociale**, dont l'objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenus (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail). Les prestations sociales sont financées par des cotisations sur les salaires (comme dans une assurance privée) et sont donc réservées à ceux qui cotisent.
- Une **logique d'assistance**, qui a pour objectif d'instaurer une solidarité entre les individus pour lutter contre les formes de pauvreté. La prestation assure alors un revenu minimum, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique. Il est versé sous

condition de ressources, mais non de cotisations préalables (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, aides sociales).

- Une **logique de protection universelle**, qui a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus. Les prestations sont donc accordées sans conditions de cotisations, ni de ressources et sont les mêmes pour tous (prestations familiales).

Ces mécanismes et logiques se traduisent concrètement aussi bien par l'édiction de normes (lois du pays et délibérations, comme par exemple l'aide au logement, le RUAMM, le régime handicap et dépendances, l'aide médicale, les allocations familiales et allocations familiales de solidarité, etc.), que par l'intervention de services sociaux : assistantes sociales de secteur, aide sociale à l'enfance, établissements et services sociaux et médico-sociaux, etc.

À ce jour, l'équilibre issu de la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces lors de la mise en œuvre de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 n'a pas été remis en cause. Si la Nouvelle-Calédonie intervient dans le domaine normatif de la protection sociale, l'action sociale de proximité est mise en œuvre principalement par les collectivités provinciales, sans préjudice des interventions des CCAS dans les communes où ils ont été créés.

#### ■ L'incidence de l'exercice de la compétence en matière de protection sociale

À la demande d'une province, et en application de l'article 47 de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999, le Congrès peut déléguer la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour adapter et appliquer la réglementation en matière de protection sociale (art. 47-I), ou pour prendre des mesures individuelles d'application de cette même réglementation (art. 47-II). Ces délégations de compétences sont susceptibles d'être accompagnées des transferts de moyens nécessaires à leur exercice.

A priori, l'administration des services de la PJEJ<sup>(1)</sup> ne fait pas partie des compétences que le

(1) Protection Judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse.

Congrès pourrait déléguer à une province, sauf à raccrocher cette compétence à celle plus large de la protection sociale.

À l'heure actuelle, les provinces exercent directement, sans délégations de compétences formalisées, une action sociale de proximité en matière principalement d'aide sociale à l'enfance et de polyvalence de secteur. Elles ont, à l'époque, obtenu une délégation de compétences pour adapter et appliquer la délibération cadre de 1989 relative à l'aide médicale et aux aides sociales : dans ce cadre, elles ont développé des actions en direction des personnes âgées et des personnes handicapées (aides sociales, subventions aux associations du secteur, etc.), ainsi que de l'enfance en danger. Elles perçoivent également, par l'intermédiaire de la DGF versée par l'État, un financement dédié, notamment aux dépenses imputables à l'aide médicale, aux aides destinées aux personnes âgées, aux enfants secourus, aux personnes handicapées (art. 181-III).

#### ■ La répartition actuelle des « compétences » en matière de protection sociale

À travers les transferts de compétence vers la Nouvelle-Calédonie, tels que prévus en application de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999, le mouvement dessiné tend à faire de la Nouvelle-Calédonie une collectivité qui concentre la majeure partie des compétences, les provinces ne détenant plus effectivement que des compétences résiduelles d'intervention de proximité, comparables à celles des communes sur leur territoire géographique.

Le second enjeu en matière de protection sociale tient donc au choix par la Nouvelle-Calédonie d'exercer pleinement sa compétence ou de la déléguer aux provinces. Derrière ce choix, se posent à nouveau des questions de financement par la Nouvelle-Calédonie des actions, notamment à travers les discours relatifs à la clé de répartition ou à une modification de la loi organique pour recentrer les financements actuels de l'État vers la Nouvelle-Calédonie. Cette question se posera de toute façon, que la Nouvelle-Calédonie fasse le choix d'une gestion directe de sa compétence, ou qu'elle la délègue aux provinces.

Toutefois, entre également en considération le service rendu à la population : convient-il de maintenir une intervention de proximité par l'intermédiaire des provinces, qui disposent désormais d'une expertise dans le domaine, mais qui ont également procédé à des choix politiques pour définir le champ de leurs actions ? Ou bien faut-il recentrer les services à la Nouvelle-Calédonie dans un objectif d'égalité de traitement des populations ? Que retenir comme indicateur de choix : une égalité de traitement sous l'égide de la Nouvelle-Calédonie ou une équité de traitement qui prendrait mieux en compte les spécificités des territoires ?

## b. Le vieillissement de la population

Le vieillissement de la population aura un impact majeur sur l'évolution des politiques publiques en direction des personnes âgées (retraites, dépenses de santé, prise en charge de la dépendance, équipement et services sanitaires et sociaux).

### 1 ÉVOLUTION PROJETÉE DE LA POPULATION DE PERSONNES ÂGÉES

ANNÉE	POPULATION	60 ANS ET +	75 ANS ET +
2010	248 000	28 272	6 944
2020	282 761	41 849	11 028
2030	315 000	61 425	17 640

Source : ISEE

## c. Des réformes sociales importantes

### ■ Le handicap et la dépendance : une réforme majeure et une mise en œuvre progressive depuis mi-2009

La loi du pays N° 2009-2 du 07 janvier 2009, portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie, et ses délibérations d'application, ont initié une réforme structurelle de la prise en charge du handicap et de la dépendance.

Ainsi a été créé par ce dispositif :

- un conseil du Handicap et de la Dépendance ;
- un fonds Handicap et Dépendance ;
- un régime d'aides légales comprenant une allocation personnalisée, une aide à l'hébergement, une aide à l'accueil de jour, une aide à l'accompagnement de vie, une aide aux transports ;
- une obligation faite aux employeurs de plus de 20 salariés d'employer des travailleurs handicapés ;
- un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Depuis le démarrage du nouveau dispositif, 7 433 demandes ont été instruites par la nouvelle commission adultes de Reconnaissance du Handicap et de la Dépendance (CRHD-NC).

Les deux commissions (CRHD-NC pour les adultes et CEJH-NC pour les enfants) ont commencé un recensement des populations potentiellement concernées (étude populationnelle en cours).

2

## NOMBRE DE PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Adultes en situation de handicap* (taux > 50 %)	Enfants en situation de handicap (taux > 50 %)	Personnes reconnues travailleur handicapé *
4 074	1 082	2 133

\* Données non exhaustives (l'ensemble de la population ne s'est pas encore présenté)

Source : la DASS

Le nombre actuel de bénéficiaires des aides de ce régime au titre de l'année 2012 (montée en charge du régime) est établi à 3 510 (1 947 hommes et 1 563 femmes), pour un montant total de dépenses de plus de 3,5 milliards XPF (3 571 301 384 XPF).

### ■ Les personnes âgées : la mise en œuvre d'un minimum pour les personnes âgées

Il a été institué à partir de 2012 deux dispositifs permettant de :

- assurer un minimum retraite aux anciens salariés (« minimum retraite ») en s'appuyant sur le Complément Retraite de Solidarité (CRS) ;
- revaloriser l'aide sociale aux personnes âgées « minimum vieillesse » (MV) en modifiant le dispositif existant.

Au travers de ces deux dispositifs, la Nouvelle-Calédonie reconnaît la valeur du travail pour chacun (activité salariée, activité au chams ou vivrière, mère ou père au foyer, etc.).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013 le dispositif minimum vieillesse concernait 4 852 personnes et le dispositif CRS, 3 188 personnes, soit plus de 8 000 bénéficiaires.

### ■ La politique familiale : l'harmonisation des régimes prestations familiales et allocations familiales de solidarité

En 2005 a été créé le régime des allocations familiales de solidarité (AFS) dans l'optique de versement d'allocations générales d'entretien aux familles ne pouvant prétendre aux prestations familiales du régime général (PF). Ce régime a néanmoins été construit afin d'accueillir d'autres types de prestations familiales, visant à apporter un soutien à la famille par le développement de politiques sociales de prévention, le plus en amont possible des situations sources de difficultés, voire de précarité.

Par souci de cohérence et de lisibilité des actions entre le régime des AFS et des PF, la loi du pays N° 2011- 1 du 5 janvier 2011 est venu créer et pérenniser :

- les allocations prénatales qui permettent d'accompagner la famille dans une démarche de dépistage précoce d'éventuelles pathologies sources de complications médicales pour la mère et/ou l'enfant ;

- les allocations de maternité, lorsque l'enfant est né, qui interviennent dans une démarche de soutien à l'exercice de la fonction parentale, visant à favoriser le développement global et harmonieux des enfants ;
- l'allocation de rentrée scolaire, qui a pour objectif de faciliter l'accès à l'éducation, moteur de cohésion et de promotion sociale.

## ■ Des dispositifs sociaux non financés de manière pérenne

### 1. Le dispositif handicap et dépendance

À ce jour, les recettes qui alimentent le régime pour l'exercice 2013 s'élèvent à 3,8 milliards XPF (excédents des années précédentes, contribution de la Nouvelle-Calédonie correspondant à 10 % de la TSS et contributions provinciales).

Les prévisions de dépenses du régime, en année pleine, s'élèvent, compte tenu des droits ouverts début 2013, à 5,5 milliards XPF.

Le financement du dispositif n'est actuellement pas stabilisé, d'autant que l'apport financier des provinces ne semble pas acquis sur les exercices futurs.

### 2. Le minimum vieillesse et le complément retraite de solidarité

Les deux dispositifs sont actuellement financés, par l'intermédiaire de l'ASS-NC, transitoirement par la Contribution Sociale Additionnelle (CSA). Le besoin de financement est annuellement établi à hauteur de 4,7 milliards XPF.

### 3. Les AFS

Le régime est actuellement financé par l'ASS-NC sur ses propres réserves, compte tenu de l'affectation de la CSA à l'ASS-NC pour l'exercice 2013 et 2014. Le montant prévisionnel annuel des dépenses est établi à hauteur de 2,7 milliards XPF.

## ■ Un manque de structures d'accueil

### 1. Pour la petite enfance

Actuellement, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une offre d'accueil, avec de fortes inégalités territoriales, en crèches et en « assistants maternels », établi à environ 4 100 places et correspondant à plus de 600 emplois.

Le développement des structures d'accueil

agrées et l'accès des familles à ces structures doivent être facilités à travers la mise en œuvre de mesures d'aides financières, soit en direction des professionnels, soit en direction des familles. Il est avéré que les projets de création ou d'extension de structures d'accueil, comme l'installation d'assistantes maternelles agréées, rencontrent des difficultés, en lien principalement - et malgré les dispositifs d'aides préexistants -, avec les coûts d'investissement et de fonctionnement de cette activité. Par ailleurs, le coût des frais de garde reste un frein à l'accès aux dispositifs existants pour les familles.

### 2. Pour l'enfance et la jeunesse en danger

Les missions de la protection judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse (PJEJ) sont :

- de répondre aux besoins de l'instruction et de l'exécution des décisions judiciaires concernant les mineurs, prononcées par les magistrats au tribunal de première instance de Nouméa et des sections détachées de Koné et de Lifou ;
- sans préjudice des compétences dévolues aux provinces en matière d'aide sociale à l'enfance, de s'assurer des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires, dont l'exercice est confié aux provinces et aux associations conventionnées.

En ce qui concerne la réponse aux besoins d'instruction et d'exécution des décisions judiciaires, la PJEJ est composée de 5 services : 3 foyers qui développent au total 42 places mixtes, dont 5 places d'urgence ; un service de placement en familles d'accueil, qui développe une capacité de 25 places environ, couplé à un centre de jour chargé de proposer des activités d'insertion à travers ses ateliers techniques et de ré-instrumentation scolaire ; un service de milieu ouvert chargé principalement de la mise en œuvre des mesures éducatives, sanctions, peines issues de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante.

Le constat est que les moyens d'accueil développés par la Nouvelle-Calédonie ne répondent que partiellement aux dispositions de l'ordonnance de 1945 et aux besoins de la juridiction. Par exemple, il n'existe pas d'établissement de soins adapté à l'accueil de mineurs dont l'état physique ou psychique

nécessiterait une observation particulière. Il n'existe pas non plus d'établissement de type centre éducatif fermé (CEF) permettant la mise en œuvre de mesures de contrôle et de surveillance, afin d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté, ou encore l'accueil, dans le cadre d'un placement extérieur (mineur sous écrou, mais à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire). Le taux d'encadrement en personnels éducatifs des foyers de la PJEJ ne permet actuellement pas le développement des prises en charge, ni d'augmenter la capacité d'accueil.

### 3. Pour les personnes âgées

La situation actuelle ne peut répondre que très partiellement au phénomène de vieillissement de la population calédonienne.

#### 3 OFFRE D'ACCUEIL DES ÉTABLISSEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES, 2013

Nombre d'établissements	Nombre de lits autorisés ouverts	Nombre de lits autorisés à ouvrir	Total lits
17	672	98	776

Source : la DASS

#### 4 COMPARAISON DES TAUX D'ÉQUIPEMENT 2013. NOMBRE DE LITS POUR PERSONNES ÂGÉES, POUR 1 000 PERSONNES DE PLUS DE 75 ANS

Nombre de lits pour personnes âgées pour 1 000 personnes de plus de 75 ans	
NOUVELLE-CALÉDONIE	116
PROVINCE SUD	144
PROVINCE SUD	6
MÉTROPOLE	127

Source : la DASS

## 6.5.2 Les indicateurs d'opportunité

- Les déficits sociaux : 27 milliards XPF de dépenses<sup>(2)</sup> (hors RUAMM) pour des capacités de financement (fiscalité en vigueur) de 23 milliards XPF en 2013.
- Le nombre de personnes ne disposant pas d'une couverture maladie complémentaire : 57 500 en 2013.
- Le nombre de places en structures d'accueil pour la petite enfance : 4 100 en 2013.

## 6.5.3 Les choix et les priorités possibles

- Faut-il maintenir une intervention de proximité par l'intermédiaire des provinces, ou faut-il recentrer les services à la Nouvelle-Calédonie dans un objectif d'égalité de traitement des populations ?
- La Nouvelle-Calédonie choisit-elle de maintenir ou d'accroître le niveau des prestations sociales, ou de développer une incitation aux assurances privées ?
- Faut-il définir un champ de protection sociale obligatoire ?
- Le financement de la protection sociale doit-il être assuré majoritairement par les cotisations assises sur les salaires et/ou par des recettes fiscales ?
- La politique sociale doit-elle s'appuyer prioritairement sur la prévention, ou sur le traitement de la vulnérabilité ?

## 6.5.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

### a. Développer l'aide aux personnes âgées (structures d'accueil, services à la personne)

Pour maintenir le taux d'équipement actuel en établissements pour personnes âgées, compte tenu des projections de population en 2020, le besoin de création de lits est évalué à hauteur de 474 lits, soit une augmentation de 60 % de l'offre actuelle. Compte tenu des taux d'encadrement moyen au sein des établissements, la création de ces 474 lits emporte une création nette d'emploi de 237 postes.

(2) Compensation secteurs aidés, anciens minima retraite, CRS, minimum vieillesse, AFS, aide au logement (part de la Nouvelle-Calédonie), diverses dépenses sanitaires, handicap et dépendance.

Cependant, ces données quantitatives doivent être confrontées aux attentes et aux comportements de la population âgée calédonienne. En effet, la création d'établissements ne doit pas être l'unique réponse à la problématique de la dépendance des personnes âgées.

Conformément aux premières préconisations du comité de l'organisation sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (COSS-NC), il convient d'engager une véritable politique dite de « maintien à domicile ». La déclinaison de celle-ci passe par le développement et le renforcement du secteur des services à la personne (santé et social), dont le dynamisme économique n'est plus à démontrer.

## b. Développer le secteur de la petite enfance

La déclinaison de la politique de la famille vise à faciliter la conciliation des temps de vie, entre vie privée et vie professionnelle, à travers notamment l'accès à un mode de garde des enfants sécurisé et adapté à leurs besoins. Le schéma institutionnel des compétences sur ce secteur est ainsi établi :

- une compétence sur l'élaboration des normes appartenant à la Nouvelle-Calédonie,
- une délégation de compétence pour la mise en œuvre de la réglementation aux autorités provinciales (provinces Nord et Sud).

Un travail de refonte de la réglementation relative aux établissements d'accueil de la petite enfance (crèches, centres périscolaires et jardins d'enfants), qui date de 1961, et l'élaboration d'un statut des assistants maternels apparaissent essentiels pour la modernisation de ce secteur d'activité.

Le besoin en structures d'accueil agréées et les difficultés rencontrées ont été évoquées plus haut. Pour y répondre, il peut être envisagé la création d'une allocation pour frais de garde des jeunes enfants. Le coût prévisionnel de la mesure est estimé à hauteur de 1,2 milliard XPF, pour une population cible de 3 400 enfants.

Un autre levier, complémentaire au précédent, peut être étudié en matière de garde d'enfant. Il existe actuellement, au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), une possibilité de déduire du revenu global des frais de garde d'enfants (art. 128 du code des impôts). Cette déduction a été créée en 1988 pour permettre aux parents de concilier vie sociale et vie professionnelle. Le rapport de Jean-Pierre Lieb<sup>(3)</sup> sur la fiscalité directe, note que les principaux bénéficiaires du dispositif de déduction des frais de garde des enfants sont les foyers les plus aisés<sup>(4)</sup>. Il constatait que les conditions du texte ne correspondent pas ou plus aux réalités socioculturelles, puisque seuls les frais payés à des structures agréées par l'autorité provinciale sont déductibles, alors que les capacités d'accueil de ces établissements sont restreintes. Une réflexion est en cours dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité et des propositions formulées par la commission du Congrès en charge de cette réforme.

En ce qui concerne les capacités d'accueil, il faut rappeler qu'un crédit d'impôt a été institué en faveur des entreprises pour encourager le développement de crèches d'entreprise en faveur des salariés. Ce crédit d'impôt n'est actuellement pas utilisé.

## c. Développer et adapter les moyens de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse

### ■ Répondre aux besoins d'instruction et d'exécution des décisions judiciaires

À court et moyen termes, la PJEJ fera valoir ses besoins en personnels qualifiés, en demandant les créations de postes nécessaires à la réalisation de ses missions, ainsi que les budgets nécessaires au développement d'outils d'observation et d'analyse. À plus long terme, il s'agit d'imaginer la réponse adaptée à la taille de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la formation des professionnels en nombre et qualifications diverses et suffisantes dans le champ de l'intervention socio-éducative, de la médiation, de la sociologie, etc. Il convient en amont de se donner les moyens d'une évaluation réelle et prospective de ces besoins, puis de

(3) Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie, Jean-Pierre LIEB, juin 2012.

(4) Sur les 86 883 foyers étudiés (2010), 1 814 déclarent des frais de garde des enfants en déduction de leur revenu, soit 2,1 % de l'ensemble des foyers. Le montant global des dépenses pour frais de garde des enfants déclaré en déduction de charge s'élève à 760 millions XPF et le montant retenu (effectivement déductible après plafonnement à 500 000 XPF par foyer fiscal) est de 652 millions XPF, soit un montant déductible moyen de 359 000 XPF par foyer.

communiquer sur les métiers et de les rendre attractifs en valorisant mieux leurs contraintes (réglementation relative au temps de travail et régime indemnitaire).

La Nouvelle-Calédonie dispose de la compétence réglementaire lui permettant de développer des outils innovants de prise en charge : nonobstant les dispositions de l'ordonnance de 1945, la PJEJ pourrait être dotée des moyens nécessaires au développement de projets de prise en charge renforcée, comparables à des CEF, mais adaptés aux valeurs et cultures de son public, en majorité d'origine mélanésienne, océanienne.

À cet égard, le projet d'accueil renforcé en tribu proposé en 2012, qui répondait à ces objectifs, avait reçu un accueil favorable des magistrats qui en avaient bien saisi l'intérêt comme alternative aux CEF, tels que développés dans l'hexagone. Pour être expérimenté, ce projet nécessite en particulier le déploiement des moyens adéquats et le recrutement de personnels qualifiés.

La Nouvelle-Calédonie devrait promouvoir la publication d'appels à projet afin de mieux répondre à ses missions : il existe un besoin d'intervention en complément de celles réalisées par le milieu ouvert de la PJEJ pour la prise en charge des mesures alternatives aux poursuites proposés par le parquet

#### ■ Assurer le contrôle des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires

Le contrôle des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires est confié aux provinces et aux associations conventionnées.

Cette mission reste balbutiante et est très peu développée par la PJEJ. Elle consiste principalement à s'assurer du nombre de décisions effectivement mises en œuvre par les provinces ou les associations, afin d'effectuer les paiements correspondants aux prestations réalisées.

Il conviendrait, dans ce domaine, de mieux dimensionner la réglementation et le service (la PJEJ) pour qu'il puisse piloter une véritable politique de qualité. Il faudrait aussi, dans ce cadre, préciser la répartition des compétences entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

S'il existe bien un schéma de protection de l'enfance et de la jeunesse, travaillé avec les provinces et en association avec les principaux acteurs et partenaires de la Nouvelle-Calédonie et des provinces dans le champ de l'enfance en danger et délinquante (Sénat coutumier, justice, associations de maires), ce schéma nécessiterait à lui seul trois personnels spécifiques pour être développé en cohérence.

Au-delà du contrôle de la mise en œuvre des décisions judiciaires, une des perspectives pour la PJEJ serait d'être au centre, de par son expertise en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse, de dispositifs de coordination et de concertation avec les CLSPD<sup>(5)</sup>, par exemple, avec la justice et les services de police et de gendarmerie par ailleurs. En effet, seule la PJEJ est susceptible de pouvoir constituer la plaque tournante maîtrisant une vision globale des actions développées par les territoires pour organiser la coordination, la concertation et la synergie.

La Nouvelle-Calédonie pourrait initier une démarche d'observatoire de l'enfance en danger permettant, au-delà des territoires provinciaux, de disposer d'une vision pays. Il ne s'agit pas ici de créer de nouvelles structures, mais d'organiser à partir de l'existant, et en déployant les compétences utiles, le recueil de l'information et son analyse.

#### Les perspectives sont donc les suivantes :

■ engagement d'une démarche de clarification des compétences en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse : à cet égard, un projet de loi du pays relative à l'aide sociale à l'enfance est en cours d'élaboration par le comité technique du schéma de protection de l'enfance. Ce projet participe sans aucun doute de cette démarche de clarification. L'organisation d'Etats généraux de la protection de l'enfance, qui auraient vocation à étudier les besoins de l'enfance et de la jeunesse, autant en termes de prévention que de traitement des situations carencées, participerait également de cette démarche de clarification.

■ Renforcement du rôle et de la capacité de travail du schéma de protection de l'enfance pour en faire un outil d'aide au pilotage.

(5) Conseil local de la sécurité et de la prévention de la délinquance

## d. Renforcer la protection sociale

### ■ Mettre en place un régime de retraite pour les travailleurs indépendants

L'amélioration de la protection sociale des travailleurs indépendants constitue un axe majeur (vœu de Congrès de la Nouvelle-Calédonie). Dans cette optique, des travaux ont été engagés pour étudier la mise en place d'un régime de retraite au bénéfice de cette population. La Nouvelle-Calédonie dénombre actuellement plus de 21 000 travailleurs indépendants.

### ■ Renforcer la couverture complémentaire santé

L'instauration du RUAMM, en 2002, représente une étape majeure de modernisation de la protection sociale néo-calédonienne. L'instauration d'une couverture complémentaire santé obligatoire viendrait accentuer la performance du système, puisque le niveau de protection sociale est un déterminant de la consommation de soins et, *in fine*, de l'état de santé de la population. Il est actuellement dénombré environ 57 500 personnes sans couverture complémentaire maladie.

Il convient de noter l'adoption très récente (juin 2013) d'un cadre juridique actualisé du secteur des mutuelles (code de la mutualité). Ce cadre vient apporter une harmonisation des modes de fonctionnement, une visibilité et une sécurité juridiques garantissant le respect des grands principes mutualistes.

L'instauration d'un régime de retraite pour les travailleurs indépendants (TI) et l'instauration d'une couverture complémentaire santé obligatoire nécessitera d'inscrire leur financement (aide au démarrage du régime TI - non chiffrable à l'heure actuelle - et coût d'une complémentaire santé évalué à 1,25 milliard XPF), dans les perspectives des politiques sociales et fiscales en cours.

### ■ Pérenniser le financement des dispositifs sociaux

Le financement de la protection sociale est assuré par trois types de financeurs :

- les ménages, avec leurs cotisations salariales, y compris les travailleurs indépendants ;
- les employeurs, par le versement de cotisations patronales ;
- l'Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, qui bénéficie de l'affectation de la taxe de solidarité sur les services (TSS, puis TGA ), collectée sur les prestations de services et payée par les consommateurs (ménages et entreprises, en l'absence de mécanisme de récupération de taxe en amont).

Les ménages et les employeurs (« cotisants ») sont les principaux financeurs directs de la protection sociale. En 2011, ils ont assuré conjointement plus de 80 % des ressources du RUAMM, alors que l'impôt a pris à sa charge 20 %<sup>(6)</sup>. La répartition entre les trois financeurs démontre que les employeurs restent les principaux financeurs. En 2011, les ménages ont assuré environ 20 % du financement du RUAMM et environ 25 % du financement de la protection sociale (pour les 5 branches : RUAMM, retraite, prestations familiales, chômage, accidents travail) dans son ensemble, contre 75 % environ pour les entreprises.

De 2004 à 2009, les ressources fiscales affectées à la protection sociale se sont accrues de façon significative grâce à la croissance économique : le RUAMM a ainsi bénéficié des surplus de recettes. La part de la TSS dans les ressources du RUAMM est passée de 15 % en 2004 à 19,3 % en 2009.

Le total des dépenses de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale en 2014 s'élèvera à 27 milliards XPF. La capacité de financement de cette dépense par la Nouvelle-Calédonie, au regard des dispositions actuelles, est de 23 milliards assurée par :

- la TSS, pour une valeur de gain estimée à 18 milliards XPF<sup>(7)</sup>,
- la CSA, pour une valeur de gain estimée à 5 milliards XPF.

Il faut y ajouter le déficit structurel du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM),

(6) Selon Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie, rapport de Jean-Pierre Lieb, juin 2012.

(7) La loi du pays adoptée le 4 mars 2012 en seconde lecture, prévoyait que la TGA aurait une quote-part affectée à l'Agence sanitaire et sociale et qui correspondrait au produit actuel de la TSS.



d'un montant prévisionnel pour 2014, de 1,122 milliard XPF (CAFAT).

Les réflexions portent actuellement sur la fiscalisation des ressources, et notamment la mise en place d'une Contribution Sociale Généralisée (CSG), ou d'une TVA sociale, qui permettrait d'alléger le coût du travail et constituerait une

garantie de recettes plus pérennes pour l'équilibre des comptes de la protection sociale.

Pour Jean-Pierre Lieb, l'instauration de la CSG contribuerait également à une diversification du financement de la protection sociale, entre les prélèvements contributifs et non-contributifs qui obéissent à des logiques et des objectifs différents.

## 5 STRUCTURE DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Caractéristique des prélèvements	Prélèvements finançant des prestations contributives	Prélèvements finançant des prestations non-contributives
<b>Logique inhérente</b>	Assurance sociale Protection des individus contre les risques sociaux	Assurance sociale Solidarité, redistribution, allocation des ressources plus équitables
<b>Prestations</b>	Prestation versée au moment de la réalisation du risque	Transferts monétaires ou en nature, parfois versés sous conditions de ressources
<b>Justification du versement de la prestation</b>	Cotisation préalable qui constitue <i>in fine</i> un revenu différé	Situation individuelle
<b>Assiette</b>	Salaires	Ensemble des revenus des ménages (salaires, revenus du patrimoine, produits de placement)

Source : Rapport sur la réforme de la fiscalité directe, J.P. LIEB, juin 2012

### 6.5.5 Les prérequis

- Clarifier la répartition des compétences et des financements entre les collectivités ;
- définir une politique en matière de petite enfance et de personnes âgées ;
- mettre en cohérence la politique sociale avec les autres politiques publiques de solidarité (transport, habitat, bourses, etc.) ;
- assurer le financement de la protection sociale, *via* notamment une réforme de la fiscalité.

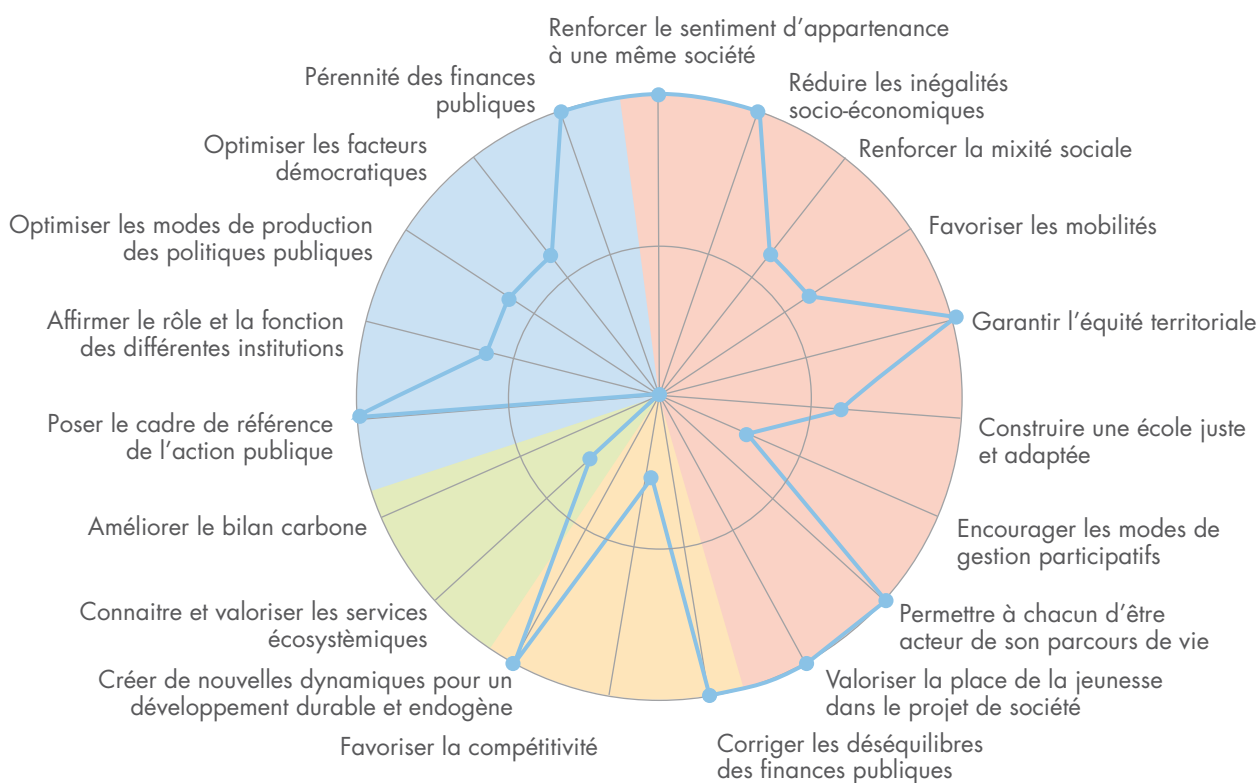
### L'apport de cette politique aux orientations fondamentales

Essentielle en matière de sentiment d'appartenance à une même société, la politique de protection sociale, fortement inspirée de l'État providence, agit sur un ensemble de facteurs : réduction des inégalités, maintien d'un niveau de revenu et donc de consommation, développement du capital humain, prise en compte de la jeunesse et de la vieillesse. Elle a un coût, et son évolution est inquiétante. L'évolution démographique, avec le vieillissement de la population calédonienne, va fortement

impacter l'évolution de la dépense publique. Parallèlement, le faible poids relatif de la jeunesse va induire une baisse des taux d'activité susceptible de compromettre l'équilibre des comptes sociaux. Elle oblige les pouvoirs publics à mieux préciser le cadre de mise en œuvre de cette politique et ses modalités de financement. Cela implique une bonne articulation entre les politiques provinciales et celle de la Nouvelle-Calédonie.

## 6

### CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance