

LA PROTECTION SOCIALE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER - L'EXEMPLE DE LA CAFAT DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Laurent Tolmé

EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale | « Regards »

2019/2 N° 56 | pages 195 à 206

ISSN 0988-6982

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-regards-2019-2-page-195.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale.

© EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La Protection sociale dans les collectivités d'outre-mer - L'exemple de la CAFAT de Nouvelle-Calédonie



Entré à la CAFAT en 2003, Laurent TOLMÉ occupe depuis 2012 les fonctions d'Adjoint au Directeur de la branche Recouvrement. En complément de ses activités, Laurent TOLMÉ participe depuis septembre 2019 au parcours de formation CapDirigeants (6^e promotion).

La Nouvelle-Calédonie est singulière à plus d'un titre.

Par son statut juridique tout d'abord, car elle n'est ni un département, ni une collectivité d'outre-mer. Par ses richesses économiques ensuite, qui lui octroient une place à part au sein des territoires ultramarins de la région. Enfin par son propre pouvoir législatif au sein de la République Française, qui lui confère une autonomie déjà ancienne en matière de Protection sociale.

Ainsi, si le système de Protection sociale du Territoire s'imprègne d'un certain nombre d'orientations nationales, il s'en éloigne aussi sur plusieurs aspects. La CAFAT, organisme unique né en 1958, se consacre à la gestion de l'ensemble des risques de Sécurité sociale, jouant ainsi son rôle de redistribution et d'amortisseur social. Au-delà de l'équilibre budgétaire de ses régimes, la Caisse est elle aussi confrontée à de nombreux enjeux, tant dans son organisation que vis-à-vis de ses usagers.

La Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie, incomplètement abrégée en CAFAT, est le gestionnaire essentiel de la Protection sociale sur le Territoire.

Il y a dix ans, à l'occasion d'une formation dispensée par l'EN3S en Nouvelle-Calédonie, deux représentants de l'EN3S¹, dont l'un est également contributeur dans ce 56^{ème} opus, m'ont marqué par leur toute première question : « *Quel est le niveau de PIB du Territoire ?* » Je fus conforté dans ma conviction que l'équilibre des régimes de Sécurité sociale est intimement lié aux grands agrégats socio et macro-économiques.

Ainsi, pour comprendre et évoquer la Protection sociale en Nouvelle-Calédonie, il est indispensable d'en dresser au préalable un panorama institutionnel et macroéconomique (I), avant de passer en revue la CAFAT tant au travers de son histoire et de son organisation (II) que de ses régimes (III). Enfin, une dernière partie (IV), conclusive, sera consacrée aux enjeux qui attendent l'Institution dans les prochaines années.

¹ Messieurs Claude Bigot et Pierre Ramon-Baldie.

I- LE STATUT JURIDIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, SES INSTITUTIONS ET SON ENVIRONNEMENT SOCIO- ÉCONOMIQUE

I.1/ Ni DOM, ni COM : un statut *sui generis*

À l'inverse de la Réunion, la Polynésie, la Guadeloupe ou Saint-Barthélemy, la Nouvelle-Calédonie n'est ni un département d'outre-mer (DOM), ni une collectivité d'outre-mer (COM).

Ainsi, elle n'est pas régie par les articles 73 et 74 du titre XII de la Constitution. La loi fondamentale de 1958 lui consacre un titre entier (le titre XIII et ses articles 76 et 77) depuis la signature des accords de Nouméa en 1998.

Ces accords, conclus 10 ans après ceux de Maignon-Oudinot (qui ont rétabli durablement la paix civile en fixant un statut transitoire à la Nouvelle-Calédonie), dessinent l'avenir institutionnel du pays en prévoyant jusqu'à trois référendums d'autodétermination². Ces trois consultations peuvent permettre à la Nouvelle-Calédonie d'accéder à un statut international de pleine souveraineté en se dotant de compétences régaliennes, d'une citoyenneté et d'une nationalité propres.

Dès 1957 le Territoire bénéficiait d'une autonomie extrêmement étendue, notamment en matière d'hygiène, de santé publique, de couverture et d'aide sociales. Au-delà des référendums d'auto-détermination, l'accord de Nouméa et la loi organique du 19 mars 1999 sont venus renforcer l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie en lui conférant des prérogatives législatives. Ainsi, les principes fondamentaux de la Sécurité sociale y sont directement adoptés par des lois du pays.

Ces particularités procurent à la Nouvelle-Calédonie un statut dérogatoire dit *sui generis* : sa singularité l'affranchit de toute appartenance à des catégories existantes de statut.

I.2/ Des institutions au fonctionnement innovant

Pour exercer ses prérogatives législatives et réglementaires, la Nouvelle-Calédonie s'est vue dotée d'institutions singulières *via* la loi organique de mars 1999.

Il n'y a pas de Parlement bicaméral local. L'assemblée délibérante prend la forme d'un Congrès où siègent 54 membres issus des trois Provinces (sommairement équivalentes aux départements nationaux) qui structurent le Territoire : Province des Îles, Province Nord et Province Sud, cette dernière concentrant une grande partie de la population et des richesses produites.

Le Congrès vote des lois du pays (à portée législative) et des délibérations (à portée réglementaire). Il élit et contrôle le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en charge du pouvoir exécutif. L'organisation du Gouvernement se décline en Directions qui lui sont rattachées (exemple : Direction du Budget et des Affaires Financières). Le Gouvernement étant collégial, chaque membre est chargé d'animer un secteur particulier.

² Le premier référendum a eu lieu le 4 novembre 2018, le « non » à l'indépendance l'emportant à 56,7 % des suffrages ; le second référendum est prévu le 6 septembre 2020.

Ces deux institutions sont également complétées par le Sénat coutumier (en charge des terres coutumières et des signes identitaires kanak) et le Conseil Economique, Social et Environnemental (Cese), qui restent toutefois des instances consultatives.

Sous réserve des résultats des 2^e et 3^e référendums, l'État français demeure présent au travers du Haut-Commissariat, en charge des pouvoirs régaliens.

I.3/ Grands agrégats socio et macroéconomiques

En 2019, la population du Territoire s'établit à 271 000 habitants³. Si la croissance démographique reste dynamique, elle s'est nettement réduite (+ 1 % entre 2014 et 2019, à comparer aux + 9,4 % entre 2009 et 2014). Ce résultat provient d'un effet ciseau : d'un côté le solde naturel reste positif (+ 2 500 habitants chaque année), de l'autre, le solde migratoire est désormais négatif (- 2 000 personnes chaque année). Le vieillissement de la population est prégnant puisque la part des moins de 20 ans ne représente plus qu'un tiers des habitants (43 % il y a 20 ans) et que selon les estimations, 1 habitant sur 5 aura plus de 60 ans en 2030.

Le produit intérieur brut (PIB) de la Nouvelle-Calédonie s'est établi en 2018 à 8,6 Md€, soit 31.734 € par habitant, une valeur très proche de la Nouvelle-Zélande et de ses 4,8 millions d'habitants. Sur les 20 dernières années, l'économie de la Nouvelle-Calédonie peut se résumer en deux grandes périodes.

La période 1999-2011 tout d'abord, d'une prospérité économique assez remarquable, durant laquelle le taux de croissance moyen du PIB s'élevait à 3,7 %, grâce aux cours du nickel orientés à la hausse et dont le Territoire est fortement dépendant – il détient d'ailleurs 8 % des réserves mondiales ; ainsi que par d'ambitieux programmes d'investissements publics et privés (usines métallurgiques) qui jouaient un rôle moteur dans l'économie calédonienne.

Derrière ce panorama séduisant se cachaient cependant des points de faiblesse qui perdurent encore aujourd'hui : la taille modeste du Territoire et de son marché ne lui permet pas de s'ouvrir à la concurrence. De nombreuses protections de marché existent et génèrent des niveaux de prix élevés (30 % à 70 % plus élevés qu'en France) et de faibles gains de productivité. Par ailleurs, la conjoncture économique reste très dépendante de l'évolution des cours du nickel.

La période récente ensuite, 2012-2018, est marquée par un profond ralentissement de la croissance économique, avec une évolution moyenne du PIB de 1,2 %. Les investissements, qui représentaient le carburant majeur de la croissance, se sont réduits (on ne construit pas une usine métallurgique chaque année). À cela s'est combinée une nette dégradation des cours du nickel et une situation d'attente des chefs d'entreprise en matière d'investissement, du fait de l'approche des référendums d'auto-détermination, susceptibles de reformater le tissu économique et social.

La Nouvelle-Calédonie cherche donc aujourd'hui à sortir de cette forme de stagnation, notamment pour sortir d'une logique « tout nickel » dont les ressources ne sont pas inépuisables. Le Congrès vient à ce titre de voter une loi du pays portant sur un

³ Sources des statistiques de cette section : ISEE (Institut de la Statistiques et des Études Économiques) et IEOM (Institut d'Émission d'Outre-Mer).

programme de relance économique incluant des primes exceptionnelles de pouvoir d'achat et des mesures fiscales incitatives.

L'emploi salarié, qui pendant la période 1999-2011 augmentait d'environ 4 % par an, s'est fortement rétracté voire réduit dans certains secteurs. Le taux de chômage (au sens du Bureau International du Travail) s'est établi en 2017 et 2018 à 11,9 %. À l'instar de la France métropolitaine, il touche en particulier les jeunes de moins de 30 ans (28,3 %), *a fortiori* les personnes sans diplôme (41,3 %).

Globalement, la part du PIB consacrée à la Protection sociale s'élève à 23 %, soit presque un quart des richesses produites. Ce taux est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (21 %), mais largement inférieur à celui de la France (31,5 %⁴).

II - LA CAFAT : SON HISTOIRE, SON ORGANISATION ET SA GOUVERNANCE

En qualité de caisse unique, la CAFAT constitue un incontestable outil de rééquilibrage à l'échelle du Territoire, lequel est encore caractérisé par de fortes inégalités (indice de Gini à 0,42)⁵. Son acronyme témoigne des premiers risques dont elle eut la gestion.

II.1/ De 1955 à aujourd'hui

En 1955, le Conseil de la Nouvelle-Calédonie vote une proposition tendant à l'institution d'un régime de Sécurité sociale « *inspiré du régime métropolitain et adapté aux conditions locales* ». Ce régime couvre « *les prestations familiales, la réparation des accidents du travail, l'assurance maladie et la retraite du travailleur* ».

C'est ainsi qu'en décembre 1958 est créée la CAFAT, une société de secours mutuel⁶ au statut juridique de droit privé. À partir de cette date, ses missions s'étendent considérablement avec le développement des risques de Sécurité sociale :

- ▼ 1961 : le régime de retraite est créé, ainsi qu'un premier régime de prévoyance ;
- ▼ 1969 : extension de la prévoyance avec la prise en charge des risques : maladie (dont chirurgie) et l'invalidité ;
- ▼ 1975 : création d'un régime d'assurance chômage en faveur des salariés ;
- ▼ 1976 : création de l'assurance maternité.

Le Régime Général de la Nouvelle-Calédonie se distingue donc de celui de la Métropole en ce qu'il intègre également le risque Chômage.

L'année 2002 consacre un tournant majeur avec la création du Régime Unifié d'Assurance Maladie Maternité (RUAMM). Le terme « unifié » renvoie au fait que l'ensemble

⁴ Source Drees pour l'année 2018.

⁵ À comparer à celui de la France métropolitaine, qui s'établit à 0,288 ; plus cet indice est proche de 0, plus les richesses sont équitablement partagées.

⁶ Conformément à la loi du 1^{er} avril 1898.

des actifs cotise et abonde le même régime (avec toutefois des assiettes et des taux de cotisation différents).

La création de ce régime unifié, dont le financement prévoyait une part d'impôt, était une volonté politique forte dès 1970 mais de nombreuses difficultés juridiques jalonnèrent la genèse du projet. Par exemple, la législation ne permettait pas à la CAFAT, un organisme privé, d'être destinataire de recettes fiscales.

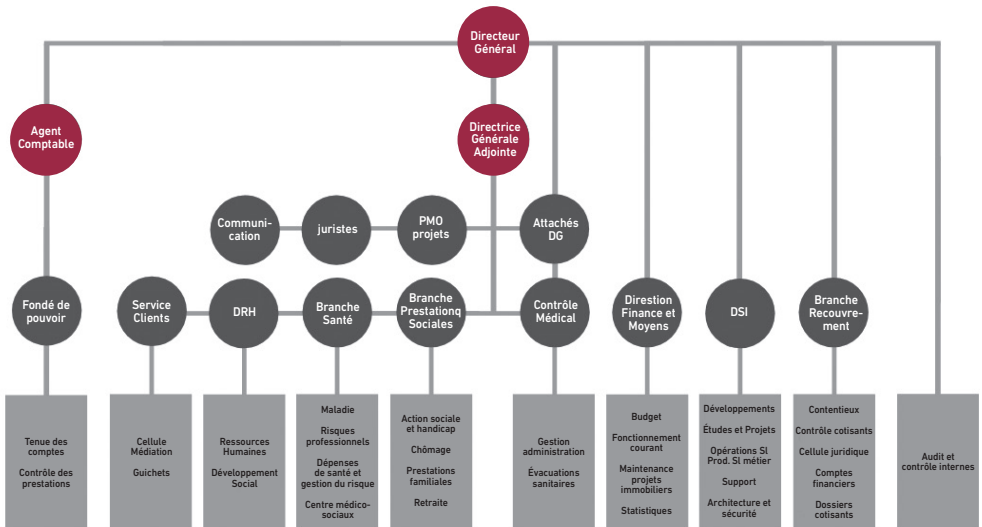
Il fallut attendre la loi organique de 1999 pour réellement entrevoir l'instauration du RUAMM. D'abord parce qu'à cette occasion, l'État donna son accord de principe à l'adhésion au futur régime de ses civils et militaires. Ensuite et surtout, parce que la loi susvisée conféra à la Nouvelle-Calédonie une compétence en matière de « *création et d'affectation d'impôts et taxes au profit (...) d'organisme chargés d'une mission de service public* ». La problématique juridique du financement était ainsi résolue.

L'extension des missions se poursuit après 2002 avec l'instauration de nouveaux régimes de solidarité, financés par l'impôt :

- 2005 : création des allocations familiales de solidarité au profit des familles à revenu modeste ;
- 2007 : création du complément retraite de solidarité (pour abonder le minimum contributif) ;
- 2009 : instauration du régime de soutien aux personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie ;
- 2011 : mise en place des allocations prénatales et de maternité et des allocations de rentrée scolaire.

II.2/ Effectifs et ressources humaines

À ce jour, l'effectif de la CAFAT se compose de 570 collaborateurs en CDI (taux de féminisation de 70 %), dont l'ancienneté moyenne est de 13 ans et l'âge moyen de 41 ans.



Compte tenu de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie en matière de Sécurité sociale, la CAFAT dispose de sa propre convention collective. La classification des métiers s'articule autour de différentes catégories d'emploi. On trouve ainsi des agents de bureau (catégories 1 et 2), des assistants gestionnaires (catégorie 3), des gestionnaires (catégories 4 et 5), des techniciens et agents de maîtrise (catégories 6 à 8), des cadres (catégories 9 et 10) et des cadres stratégiques (catégories 11 et 12). À chaque catégorie correspond une plage possible de « points d'emploi » (dont la valeur est fixée annuellement), qui fonde ainsi une partie importante de la rémunération. La valeur de celle-ci est complétée de « points d'ancienneté » et de « points d'évolution ». Ces derniers sont attribués sur proposition des Directeurs de branche, selon l'atteinte d'objectifs formulés à l'occasion d'entretiens annuels.

Contrairement à la convention collective de l'Ucanss, la rémunération n'intègre ni 13^e ni 14^e mois. Le 13^e mois est remplacé par une prime d'assiduité versée en novembre, qui récompense le présentisme et dont la hauteur maximale correspond au salaire mensuel brut moyen de l'année.

Le chapitre rémunération se complète enfin d'un accord d'intéressement, dont la réalisation est subordonnée à l'atteinte d'objectifs directement liés au projet stratégique de l'entreprise. En cas de versement, la prime d'intéressement est la même pour tous.

La Direction des ressources humaines est actuellement engagée sur trois chantiers stratégiques : l'amélioration de la qualité de vie au travail, l'accompagnement au changement et au développement des compétences et enfin l'encouragement à l'innovation.

II.3/ Gouvernance et rôle de la Tutelle

La CAFAT reste un organisme géré par un Conseil d'administration paritaire, composé de onze membres du collège employeurs et travailleurs indépendants, ainsi que de onze membres issus du collège des employés du secteur privé et public. Les membres du Conseil d'administration, bénévoles, sont nommés pendant trois ans.

Siègent aussi au Conseil d'administration, avec des voix consultatives, un représentant de chacune des trois Provinces, le trésorier payeur général, ainsi que le Directeur général et l'Agent comptable de la Caisse. Enfin, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est représenté aux réunions du Conseil d'administration.

Si depuis 1996, la Sécurité sociale de l'Hexagone a considérablement évolué dans sa gouvernance (effacement progressif de l'ère de démocratie sociale), en Nouvelle-Calédonie, les prérogatives du Conseil d'administration de la CAFAT restent étendues puisqu'il conserve notamment des missions de gestion (il fixe par exemple les paramètres du régime de Retraite). Une réforme de 2002 est cependant venue consacrer les pouvoirs propres du Directeur général, lequel agissait auparavant par délégation du Président.

L'action tutélaire (contrôle de légalité et d'équilibre budgétaire) s'effectue par la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS), rattachée au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Cette Direction joue aussi le rôle de législateur en matière de textes de loi intéressant le domaine de la protection sociale. Elle met également en

œuvre les politiques en matière de santé publique et environnementale et contrôle les établissements hospitaliers publics du Territoire.

Schématiquement, la DASS mixe différentes prérogatives dévolues en France au ministère de la Santé et à la Direction de la Sécurité sociale, la CAFAT assumant davantage le rôle de caisses locale et nationale.

Enfin, la DASS peut être amenée à procéder à l'évaluation de l'efficacité des actions de la Caisse dans le cadre des Conventions d'Objectifs et de Gestion (Cog) qui peuvent être conclues entre le Gouvernement et la CAFAT.

II.4/ L'absence de Cog et de structure d'analyse et d'orientation

La seule véritable Cog, en ce qu'elle procédait réellement d'un partenariat entre le Gouvernement et la CAFAT, s'échelonna sur la période 2008-2010.

Depuis neuf ans, aucune convention n'a été signée. Cela n'a certes pas empêché la CAFAT d'établir différents projets d'entreprise ou plans stratégiques dont le dernier en date pourrait tout à fait s'inscrire dans des objectifs de type Cog : maîtrise des coûts de gestion, optimisation du recouvrement, meilleure qualité de service client, expertise au sein des acteurs de la Protection sociale et investissement dans le capital humain.

Il n'empêche cependant que ces projets d'entreprise, en dépit de leur qualité indéniable, n'ont pas la même portée et surtout, n'impliquent pas autant le Gouvernement et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie que ne le ferait une véritable Cog.

De plus, contrairement à la France, le Territoire n'a pas les moyens de se doter de précieux outils de pilotage tels que les lois de financement de Sécurité sociale ou les programmes de qualité et d'efficience (PQE), même si l'élaboration de ces derniers n'est pas totalement exclue de la réflexion⁷.

Par ailleurs, la richesse du réseau national, composé de ses trois étages (caisses locales et nationale, Direction de la Sécurité sociale) mais aussi les nombreuses institutions satellites gravitant autour du périmètre des politiques publiques constituent de puissants outils d'analyse et de décryptage. Cette richesse fait défaut sur le Territoire.

II.5/ Avantages d'une caisse unique

Compte-tenu de sa propre autonomie en matière de législation sociale, mais aussi de ses ressources plus limitées, le système de Sécurité sociale calédonien est resté fidèle au principe d'unicité cher à Ambroise Croizat.

Si cette décision a été susceptible d'affecter la structuration des orientations et de la gouvernance de la Sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie, elle a permis a contrario de bénéficier de certains avantages au profit des assurés sociaux et de la CAFAT elle-même.

⁷ Il s'agit d'ailleurs d'une préconisation formulée par l'IGAS en juin 2018, dans le cadre d'une mission d'appui-conseil portant sur l'organisation, la gouvernance, le pilotage et la régulation du système de protection sociale et de santé.

Pour les usagers, cela signifie un lieu unique de gestion des prestations et un même site web d'informations et de démarches en ligne. La présence d'un guichet unique constitue également un avantage certain.

Côté CAFAT, l'unicité lui permet de mutualiser le fonctionnement de ses services supports (Ressources humaines, Direction des Systèmes d'Information, Communication, Juridique, etc.), ce qui lui garantit des coûts de gestion relativement faibles. Des travaux d'analyse des processus, couplés à des efforts sur la masse salariale, ont d'ailleurs permis pour la 3^e année consécutive, de diminuer les coûts de gestion de l'organisme.

Une Caisse unique signifie également un patrimoine informationnel inestimable qui doit permettre de mettre en œuvre plus de transversalité et de simplification dans les démarches client (principe du « dites-le nous une fois »). Cependant, comme en Métropole, trop souvent des données sont équivalentes mais pas exactement assimilables dans les branches, compte tenu de définitions et de modalités de calcul différentes, limitant les possibilités de réutilisation. Des marges de progrès considérables sont possibles mais restent subordonnées à une harmonisation juridique des informations et de leur définition, ainsi qu'à une plus grande interopérabilité entre les systèmes d'information.

La gestion dans un seul organisme de l'ensemble des risques de protection sociale renforce également l'attractivité de l'Institution, notamment auprès d'une partie des jeunes générations pour lesquelles, de plus en plus, le rôle sociétal de l'entreprise est un facteur de choix.

III - LES RÉGIMES ET LEUR FINANCEMENT

III.1/ Le financement des prestations

Hormis les prestations qui relèvent de la seule fiscalité, les cinq risques de Sécurité sociale gérés par la CAFAT sont en grande partie financés par les cotisations sociales (80 %⁸ en moyenne).

L'inspiration bismarckienne est donc encore patente, comme en témoignent aussi les taux de cotisation qui malheureusement ne sont ni proportionnels ni progressifs, compte tenu de l'existence de différents plafonds (ou tranches au-delà desquelles le taux d'appel est inférieur au taux nominal) sur les cinq régimes.

Schématiquement, la répartition des encaissements au profit des différents régimes s'effectue selon une matrice récapitulante, pour chaque type de cotisant ou secteur d'activité, une clé de répartition proportionnelle aux taux de cotisation ramené à base 100. Par exemple, le taux de cotisation Retraite des salariés du privé s'élève à 14 %, et le total des prélèvements est de 46,355 %. Ainsi, lors d'un encaissement, 30,2 %⁹ de celui-ci sera affecté au régime Retraite.

8 En intégrant les flux financiers versés par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui viennent compenser certains allègements ou exonérations de cotisations.

9 $(14 \% \times 100 \% / 46,355 \%)$.

L'année 2015 fut marquée par l'entrée en vigueur de la Contribution Calédonienne de Solidarité (CCS), l'équivalent de la CSG métropolitaine. Comme la CSG, cette contribution relève de l'impôt, mais ses recettes issues des revenus d'activité et de remplacement sont recouvrées par la CAFAT, selon les mêmes modalités que les cotisations. La contribution est ensuite reversée au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, même si son usage est de contribuer à la pérennisation des régimes sociaux.

III.2/ Assurance Maladie : le défi de la maîtrise des dépenses de santé

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'infrastructures hospitalières modernes, comme en témoigne l'ouverture récente en 2016 du Médipôle (85 000 m², 650 lits, 12 salles d'opération, certification HQE¹⁰).

Au demeurant, le coût de la santé reste très élevé en Nouvelle-Calédonie puisqu'il représente environ 50 % des dépenses en matière de Protection sociale, loin devant la France (35 %). Paradoxalement, compte tenu du facteur prix, ce taux de 50 % ne permet pourtant pas de couvrir un niveau de prestation élevé (seulement 2 200 € / habitant contre environ 3 900 € / habitant en France). Ainsi, l'espérance de vie des femmes et des hommes se situe respectivement à 80 et 75 ans, soit 5,3 et 4,5 points de moins qu'en France.

Dans son principe, le RUAMM constitue un excellent dispositif, permettant à 94 % des habitants de bénéficier d'une couverture santé, indépendamment du statut (salariés, employeurs, indépendants, fonctionnaires, ainsi que leurs ayants droit). En matière de soutenabilité financière en revanche, le régime fait l'objet de déficits annuels successifs, dont le cumul s'élève fin 2019 à environ 260 M€. Au-delà de ces chiffres comptables, le régime subit régulièrement des ruptures de trésorerie, ce qui le conduit à retarder ses paiements auprès des professionnels de santé et à surseoir au versement des dotations globales de financement des hôpitaux.

Le déséquilibre structurel du RUAMM provient avant tout de l'évolution des dépenses de santé dont le rythme est effréné : en 25 ans, elles ont été multipliées par cinq, soit une progression annuelle moyenne de presque 7 %. Sur les quatre dernières années cependant, le rythme de progression oscille plutôt autour des + 4,5 %, un taux certes inférieur mais qui demeure insoutenable sur la durée. En 2018, les dépenses du RUAMM se sont chiffrées à 590 M€.

En lien avec l'absence de loi de financement, la Nouvelle-Calédonie ne bénéficie pas encore d'objectifs annuels en matière de dépenses de santé¹¹. Les dépenses annuelles sont fixées à la fois par les élus (taux directeur des dépenses hospitalières et niveau de dotation globale) et par la CAFAT qui anime le dispositif conventionnel et négocie, avec les Provinces qui gèrent l'aide médicale gratuite, les tarifs des professionnels de santé libéraux (lesquels n'ont pas été relevés depuis 7 ans pour maîtriser les dépenses).

¹⁰ Haute Qualité Environnementale.

¹¹ Proposition formulée depuis de nombreuses années par la CAFAT et recommandée par la mission IGAS de juin 2018 ; le Gouvernement actuel souhaite une adoption en 2020 et une mise en œuvre en 2021.

Comme les autres régimes de Sécurité sociale, le RUAMM est piloté par les partenaires sociaux siégeant au Conseil d'administration de la CAFAT. En pratique cependant, leurs leviers d'action sur le RUAMM restent limités : les compétences en matière de santé sont très diluées et le Conseil d'administration n'est pas le législateur. Ainsi, de nombreuses propositions concrètes et chiffrées, permettant de maîtriser l'évolution des dépenses de santé, ont été formulées depuis plusieurs années sans toutefois être suivies d'effets par le pouvoir exécutif et le Congrès.

D'où la proposition souvent évoquée que le pilotage du RUAMM se distingue des autres régimes de Sécurité sociale et tend vers une gouvernance plus partagée, d'autant que son financement est abondé par une part croissante de solidarité (recettes d'origine fiscale).

Les fortes tensions qui pèsent régulièrement et de manière croissante sur la trésorerie ont malgré tout conduit les pouvoirs exécutifs à élaborer une feuille de route stratégique à temporalité moyen – long terme, intitulée « Do Kamo¹² ». Parmi les nombreuses mesures évoquées : la création d'une Autorité Indépendante de Régulation (AIR), l'instauration d'un ticket modérateur sur les affections de longue durée, l'alignement des taux de remboursement sur ceux de l'Hexagone, le développement du virage ambulatoire, l'introduction d'une tarification à l'activité, etc. Beaucoup de ces mesures restent impopulaires auprès des calédoniens et des professionnels de santé, ce qui complique, pour l'exécutif, leur mise en œuvre.

À plus court terme, un plan de redressement du RUAMM a été dévoilé par le Président du Gouvernement. Encore au stade de négociation avec l'ensemble des acteurs de la Santé, il passe à la fois par des mesures permettant d'accroître les recettes et de soulager les dépenses. On ignore quelle sera l'ampleur des mesures votées, et, subséquemment, les effets de rééquilibrage qu'ils produiront.

III.3/ Les autres régimes

Concernant le régime Retraite, la population calédonienne reste jeune, avec un ratio actifs / retraités qui certes se dégrade un peu chaque année (vieillessement de la population), mais qui en 2018 est encore de 2,23 pour 1 (1,39 pour 1 en France). Ces caractéristiques démographiques permettent au régime de rester performant et d'afficher un taux de remplacement (rapport entre la pension et le dernier salaire) d'environ 51,5 %.

L'âge légal de départ à la retraite est toujours fixé à 60 ans, mais il est possible d'anticiper ce départ (jusqu'à 10 trimestres), sous certaines conditions qui peuvent entraîner un malus (décote).

À certains égards, le système existant en Nouvelle-Calédonie se rapproche du projet de réforme systémique discuté à l'heure actuelle dans l'Hexagone :

- ❖ Il s'agit d'un système à points : les cotisations acquittées chaque année sont divisées par la « valeur de référence » (1 point pour environ 20 € de cotisation aujourd'hui) puis inscrites au compte de l'assuré ; au moment de la liquidation, le total des points acquis au cours de toute la carrière est converti *via* la

12 Signifiant « Être épanoui » en langue kanak

« valeur du point » (2 € aujourd'hui). Le taux de rendement du régime est donc d'environ 10 % (20 € de cotisation valent 1 point qui lui-même vaut 2 € de pension) ;

- ▼ Le pilotage du régime est confié aux partenaires sociaux (Conseil d'administration de la CAFAT) qui fixent les valeurs de référence et du point, selon le salaire moyen annuel, mais aussi l'évolution du coût de la vie et la situation du régime.

Après plusieurs années d'excédents, en 2018, le régime a cependant affiché un déficit comptable de 21 M€, en lien avec une hausse de 4 % du nombre de retraités et des produits de cotisation en légère baisse sous l'effet de la stagnation (voire la baisse dans certains secteurs) du nombre de salariés. À cette date, le régime dispose de 417 M€ de réserves (280 M€ de pension versés chaque année). Des études actuarielles avaient anticipé ce résultat et des travaux de réforme sont entre les mains des partenaires sociaux (un recul à 62 ans de l'âge de départ figure parmi les options).

Comme évoqué précédemment, la conjoncture économique, et notamment l'atonie régnant sur les niveaux de masse salariale, ont un effet délétère sur l'équilibre des régimes. En 2018 (et pour la 3ème année consécutive), le régime chômage est en déficit (- 4 M€), avec un niveau de réserve s'élevant à 10,3 M€.

Du côté des Accidents du travail et des maladies professionnelles, la situation est encore plus alarmante puisque le régime accuse en 2018 une quatrième année consécutive de déficit (- 8 M€). L'état des réserves (7 M€) est devenu inférieur au minimum réglementaire, ce qui impose en 2020 l'application d'une réforme.

Enfin, le régime des Prestations Familiales est le seul qui affiche en 2018 un résultat positif (+ 3,5 M€), après cependant 3 années en territoire négatif, qui à elles seules ont représenté un déficit cumulé de 31,8 M€. Le résultat de 2018 s'explique principalement par des dépenses de prestations en légère diminution (- 2,5 M€). Il convient enfin de noter qu'il n'existe pas de prime d'activité ou de RSA en Nouvelle-Calédonie.

IV- LES FUTURS GRANDS ENJEUX DE LA CAFAT

À l'instar des caisses de Métropole, la CAFAT se trouve face à d'importants enjeux d'avenir. Trois d'entre eux apparaissent prépondérants.

D'abord la poursuite du développement d'une plus grande transversalité entre ses services et ses régimes, afin de maximiser les avantages que lui confère son unicité. Cette étape passe notamment par une transformation de la culture d'entreprise, qui par nature n'est pas immédiate. Des progrès considérables ont déjà été réalisés, par exemple avec la création toute récente d'une véritable Direction Client, qui transcende l'organisation en silo des branches ; ou par le lancement d'un guichet d'accueil spécifiquement dédié aux travailleurs indépendants, traitant à la fois de leur couverture santé et de leurs cotisations.

Ce premier enjeu doit permettre à la CAFAT de réinventer certains de ses processus au bénéfice de ses clients qui attendent plus de transparence, de simplicité et d'immédiateté de service. C'est un devoir que nous avons à l'égard de nos usagers, amplifié par la crise de l'État providence que rencontre également le Territoire.

Ensuite sa capacité à moderniser certains de ses systèmes d'information, en particulier celui du Recouvrement et de la Maladie, bâtis sur des technologies certes robustes mais très anciennes et peu documentées, qui alourdissent les coûts de maintenance et d'évolution à chaque changement de réglementation. Des briques fonctionnelles plus modernes ont certes été implémentées avec la généralisation des téléservices, mais le cœur opérationnel reste fragile et source d'inquiétude. Les refontes de ces systèmes d'information ont plusieurs fois été entreprises, sans toutefois aboutir, à cause d'une problématique de coût amplifiée par un différentiel d'échelle : le budget de la CAFAT est considérablement plus faible que celui de la Sécurité sociale française, mais on ne peut concevoir pour autant que les systèmes d'information y soient considérablement moins développés. Ainsi, relativement, le poids financier et le temps à consacrer à ces refontes sont pour la CAFAT extrêmement complexes à mobiliser.

Ce deuxième enjeu doit, entre-autres, permettre à la CAFAT d'optimiser la performance de son recouvrement qui, même s'il reste honorable à ce jour (reste à recouvrer employeur de 5,5 %) offre encore des marges de progrès.

Enfin, la capacité de l'organisme à gérer de nouveaux risques ou régimes, à moyens plus ou moins constants. Sont notamment évoqués, dans les prochaines années, un régime retraite pour les travailleurs indépendants qui en sont aujourd'hui dépourvus (à moins d'un adossement au régime existant des salariés) ou l'arrivée irrémédiable d'un vrai risque dépendance. La CAFAT devra donc poursuivre et amplifier ses gains de productivité tout en développant l'agilité situationnelle et procédurale des équipes et des managers.