



AVIS n°14/2025

du 13 juin 2025

**concernant l'avant-projet de loi du pays
instituant des mesures de soutien à l'emploi en
Nouvelle-Calédonie**

Présentée par la CDEFB¹ & CEETF² :

Les vice-présidents :

Monsieur Bruno CONDOYA

Madame Pascale DALY

Les rapporteurs :

Monsieur Daniel ESTIEUX

Monsieur Lionel WORETH

Dossier suivi par :

Madame Martine GARNIER, chargée d'études juridiques ainsi que madame Laetitia MORVILLE, secrétaire du bureau des études.

¹ CDEFB : commission du développement économique, de la fiscalité et du budget.

² CEETF : commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 28 mai 2025 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays instituant des mesures de soutien à l'emploi en Nouvelle-Calédonie, selon la procédure d'urgence.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget ainsi que de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et directions, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

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

AVIS n°14/2025

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'avant-projet de loi du pays soumis pour avis au CESE-NC instituant des mesures de soutien à l'emploi fait suite à la *délibération n°147/CP relative au chômage partiel spécifique lié aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie* prenant fin le 30 juin 2025. Ce projet de texte intervient dans une conjoncture économique difficile avec :

- une augmentation de 75% du nombre de chômeurs indemnisés entre mars 2024 et mars 2025 ;
- une hausse de 31% du nombre de demandeurs d'emploi inscrits entre avril 2023 et avril 2025.

Le projet de texte s'adresse :

- aux conjoints de citoyens calédoniens et aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS). Alors que l'article Lp. 451-2-1 du code du travail prévoit leur accès à l'emploi local au bout de deux ans, le projet de texte supprime cette condition pour un effet immédiat (**chapitre I - article 1^{er}**) ;
- aux entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles avérées et persistantes depuis les émeutes de mai 2024 ou ayant bénéficié d'un dispositif de chômage partiel entre le 1^{er} mai 2025 et le 30 juin 2025. Le projet de texte met en place une allocation exceptionnelle de maintien dans l'emploi gérée par la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT). Elle doit s'étendre du 1^{er} juillet au 31 décembre 2025 (**chapitre II - articles 2 à 8**) ;

- aux entreprises et aux demandeurs d'emploi puisque cette mesure doit permettre la résorption du chômage par une réduction dégressive des cotisations patronales allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2025 (**chapitre III - articles 9 à 10**).

Ce texte s'inscrit dans un contexte de crise économique et social pour le territoire et doit permettre entre autres de :

- fluidifier le marché du travail en facilitant l'insertion professionnelle des travailleurs qualifiés ;
- simplifier le cadre réglementaire régissant l'emploi local ;
- encourager la reprise économique en allégeant le coût du travail et en résorbant le chômage.

Il doit entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2025.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure d'urgence**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

I. Chapitre I : Dispositions favorisant l'accès à l'emploi des conjoints des citoyens de Nouvelle-Calédonie

L'article Lp. 451-2-1 du code du travail dispose que « *La durée de résidence du conjoint d'un citoyen de Nouvelle-Calédonie est assimilée à une durée de résidence de dix ans, lorsqu'ils sont mariés depuis au moins deux ans et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie.*

La durée de résidence du conjoint d'une personne justifiant d'une durée de résidence suffisante au sens de l'article Lp. 451-2 est assimilée à celle de cette personne, lorsqu'ils sont mariés depuis au moins deux ans et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions s'appliquent également aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité ».

L'avant-projet de loi du pays a pour objet de supprimer la notion de temps « *depuis au moins deux ans* » de cet article, et ce, afin d'encourager l'embauche des conjoints, notamment dans le secteur médical. Cette mesure est destinée tant aux conjoints résidents déjà sur le territoire qu'aux futurs arrivants.

Au cours des auditions, des questions se sont posées quant à la rédaction de l'article. En effet, une certaine confusion règne quant à sa compréhension puisque dans l'exposé des motifs, il est compris que les mots « *depuis au moins deux ans* » qui sont supprimés sont ceux se référant aux **conjoints de citoyens calédoniens** (cf. tableau ci-après). Tandis que le tableau de consolidation lui supprime les mots « *depuis au moins deux ans* » dans la phrase qui suit et qui s'adresse aux **conjoints d'une personne justifiant d'une durée de résidence suffisante au sens de**

l'article Lp. 451-2 (cf. tableau). La question qui se pose est alors de savoir si **la suppression vaut pour les conjoints de citoyens calédoniens uniquement, les conjoints d'une personne justifiant d'une résidence au sens de l'article Lp. 451-2 ou pour les deux ?**

Après consultation, les auteurs du texte ont confirmé que cette suppression valait pour les deux phrases. **Il convient alors de bien le clarifier dans le projet de texte.** Un bilan sera fait sur ce point au bout de deux ans, à la demande des syndicats, et après consultation de la commission paritaire de l'emploi local (CPEL). Et afin d'éviter toute dérive, il est entendu qu'à compétence égale, le citoyen sera privilégié.

Recommandation n°01 : clarifier la formulation de l'article 1^{er}.

Recommandation n°02 : il est demandé qu'un bilan soit fait sur ce point au bout de deux ans.

Recommandation n°03 : il est également demandé qu'à compétence égale, le citoyen soit privilégié.

Les mots « depuis au moins deux ans » sont supprimés de l'article Lp. 451-2-1 du code du travail de Nouvelle-Calédonie pour supprimer l'exigence temporelle du mariage ou du PACS.

En effet, cet article prévoyait que « *la durée de résidence du conjoint d'un citoyen de Nouvelle-Calédonie est assimilée à une durée de résidence de dix ans, lorsqu'ils sont mariés depuis au moins deux ans et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie.*

La durée de résidence du conjoint d'une personne justifiant d'une durée de résidence suffisante au sens de l'article Lp. 451-2 est assimilée à celle de cette personne, lorsqu'ils sont mariés depuis au moins deux ans et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions s'appliquent également aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité. »

3

³ Exposé des motifs, p.4.

Dispositions actualisées (version consolidée)

Article Lp. 451-2-1 : La durée de résidence du conjoint d'un citoyen de Nouvelle-Calédonie est assimilée à une durée de résidence de dix ans, lorsqu'ils sont mariés depuis au moins deux ans et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie. La durée de résidence du conjoint d'une personne justifiant d'une durée de résidence suffisante au sens de l'article Lp. 451-2 est assimilée à celle de cette personne, lorsqu'ils sont mariés ~~depuis au moins deux ans~~ et résident ensemble en Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions s'appliquent également aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

4

En outre, au regard de l'intention originelle des auteurs du texte, à savoir faciliter l'embauche des conjoints au sein des métiers dits pénuriques, les conseillers ont bien relevé l'inquiétude de la CAFAT mais les conseillers estiment l'avoir prise en compte dans la recommandation n°01.

II. Chapitre II : Allocation exceptionnelle de maintien dans l'emploi

Cette allocation doit servir à des entreprises dites fragilisées au sein de la conjoncture économique actuelle. Elle est exclusive, autrement dit, elle n'a pas pour objet de s'accumuler avec d'autres aides poursuivant le même objectif :

- l'article 2 précise les conditions d'éligibilité de cette aide. Peuvent la demander les entreprises ayant bénéficié d'un dispositif de chômage partiel entre le 1^{er} mai 2025 et le 30 juin 2025 ou celles confrontées à des difficultés conjoncturelles avérées et persistantes. L'ensemble des salariés, dont les entreprises sont éligibles à cette allocation, en bénéficia, même ceux en contrat unique d'alternance (apprentis) ;
- l'article 3 garantie la protection sociale des bénéficiaires de l'allocation en assurant la continuité des droits sociaux ;
- l'article 4 confie la gestion de cette aide à la CAFAT ;
- l'article 5 précise que « *L'allocation versée prend la forme d'une indemnité horaire, calculée sur la base du salaire minimum garanti horaire (SMG ou SMAG), et est plafonnée à 125 heures par mois et 1500 heures sur une année civile [...] les employeurs sont contraints à minima de maintenir la rémunération de 44 heures par mois y compris s'ils ne parviennent pas à fournir du travail à leurs salariés* »⁵ ;
- l'article 6 détermine ses modalités d'attribution. Ainsi, l'allocation est versée par la CAFAT pour une durée de trois mois renouvelables. Elle est arrêtée par le

⁴ Tableau de consolidation, p.14.

⁵ Exposé des motifs, p.3.

GNC qui peut également verser des avances de trésorerie ou des subventions à la CAFAT jusqu'au 31 décembre 2025. Enfin, l'agence sanitaire et sociale (ASS-NC) peut être autorisée à participer au financement ;

- l'article 7 prévoit le paiement direct des allocations par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en cas de cessation de paiement et de redressement judiciaire des entreprises ;
- l'article 8 met en place un régime de sanctions en cas de fraudes des entreprises.

Ce dispositif, comparé à la délibération n°147/CP, apporte deux modifications importantes : d'une part, l'indemnisation passe à 100 % du SMG, et non plus à 70 % de la rémunération, et d'autre part, l'impossibilité pour le salarié de rester un mois en chômage partiel alors que la délibération permettait 169 heures.

Au cours des auditions, un point a été soulevé par la CAFAT concernant les indemnités journalières mentionnées à l'article 3 de l'avant-projet de loi du pays. Ce dernier dispose que « *I- Les bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle de maintien dans l'emploi continuent de percevoir les prestations familiales et les prestations du régime unifié d'assurance maladie-maternité.*

En cas d'incapacité temporaire continue d'une durée inférieure à un mois et sur justificatif médical, le bénéficiaire de l'allocation continue de percevoir celles-ci.

Au-delà de ce délai, l'allocation est suspendue et reportée en fin de droit.

Durant cette période, l'assuré bénéficie des indemnités journalières prévues par l'article Lp. 83-1 de la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie ».

Ainsi, dans le cas d'une incapacité temporaire supérieure à un mois, le bénéficiaire de l'allocation exceptionnelle ne percevra celle-ci qu'à la fin du versement des indemnités journalières.

Selon la CAFAT, la logique de ce raisonnement peut se comprendre, mais dans la pratique cette disposition est difficile à mettre en œuvre en termes de régularisation et de lisibilité pour l'employeur et l'employé. D'une part, la CAFAT n'est pas informée de toutes les incapacités de travail, et d'autre part, il n'y a pas de corrélation entre la période d'indemnisation du chômage et la connaissance d'une incapacité de travail. Dans les faits, alors que l'incapacité de travail se traite par dossier individuel, tel n'est pas le cas du chômage partiel qui est traité par liste communiquée par l'employeur. Cette absence de corrélation peut entraîner un risque d'interruption de l'indemnisation. Au regard de ce qui précède, est-il pertinent de conserver cette mesure sur l'incapacité de travail ? D'autant plus que sa suppression ne remettrait pas en cause la perception ni des prestations familiales ni des prestations au titre du RUAMM.

Recommandation °04 : à l'article 3, il est recommandé d'ajouter « points de retraite » à la phrase « II- L'allocation exceptionnelle de maintien dans l'emploi est assimilée à un salaire pour l'attribution de points au compte de l'assuré ».

III. Chapitre III : Dispositions soutenant le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi par la réduction dégressive des cotisations patronales

L'avant-projet de texte modifie la loi du pays n° 2001-011 du 7 novembre 2001 pour introduire une dérogation temporaire. Cette dernière s'applique à toutes nouvelles embauches entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2025. Elle prend la forme d'une réduction dégressive des cotisations patronales « *sur la base d'un taux unique pour toute embauche, sous contrat à durée déterminée ou indéterminée, d'une durée supérieure à six mois, d'un demandeur d'emploi.*

Le plafond de rémunération éligible à cette réduction est fixé à la somme de trois salaires minimum garanti mensuels, majorée de 150 %.

Il est expressément précisé que cette réduction n'est pas applicable en cas d'embauche d'un ancien salarié par la même entreprise dans les trois mois suivant la cessation de son contrat de travail, afin d'éviter les effets d'aubaine et de privilégier les créations nettes d'emplois ». Le montant des réductions est avancé par les employeurs à la CAFAT puis remboursé par le GNC, « *dans la limite des crédits budgétaires disponibles, par l'intermédiaire d'un fonds dédié au soutien au retour à l'emploi* »⁶.

Au cours des échanges, une question s'est posée quant aux mesures, en particulier celle sur l'allocation exceptionnelle et celle sur la réduction progressive des cotisations patronales. **D'un point de vue financier, est-ce que ce dispositif peut tenir jusqu'au 31 décembre 2025 ?** Les rédacteurs du texte nous ont répondu que ce dispositif doit être financé par le prêt de l'État correspondant à une enveloppe de 90 milliards de F.CFP environ pour l'année 2025. Sur ces 90 milliards de F.CFP, 11.2 milliards de F.CFP sont consacrés au financement des dispositifs de soutien de l'emploi sachant que le prêt est prévu pour être versé en deux parties. Parmi ces 11.2 milliards de F.CFP, 4.5 milliards de F.CFP sont réservés à l'allocation exceptionnelle et 1.5 milliards de F.CFP à l'exonération des charges patronales. Ainsi, ce dispositif est fondé sur un premier versement tout en laissant la possibilité de le compléter par un deuxième **dont les conditions ne sont pas encore connues à ce jour**. Dans l'hypothèse où la deuxième tranche s'ouvre après la fin du dispositif, soit après le 31 décembre 2025, est-il prévu une avance sur le financement par le GNC ? Celui-ci en a-t-il la capacité en termes de trésorerie ? Dans l'affirmative, pourra t-il se faire rembourser cette avance par l'État ?

Enfin, l'institution relève le caractère précaire des dispositifs de soutien à l'emploi - un texte du GNC sur le sujet sort environ tous les six mois depuis mai 2024. De plus, le calendrier électoral prévu pour la fin de l'année 2025 risque d'accentuer un peu plus cette précarité.

⁶ Exposé des motifs, p.4.

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°14/2025

En conclusion, le CESE-NC souhaite alerter sur le fait que depuis mai 2024, le régime de chômage total, qu'il relève du droit commun ou spécifique aux exactions, prévoit l'indemnisation des salariés pour une durée de neuf mois. **Or, que deviennent les salariés ayant perdu leur contrat de travail et ne bénéficiant plus de cette indemnité au bout des neuf mois ?**

À ce jour, la CAFAT dénombre 8 000 personnes qu'elle ne retrouve sur aucune de ses listes pour les raisons suivantes :

- sortie du dispositif de chômage sans retrouver d'activité ;
- ne bénéficient plus d'aucune aide ;
- ne sont pas sortis du territoire ;
- n'ont pas repris d'activités de travailleurs indépendants ;
- ne sont pas devenus retraités.

Ce chiffre de 8 000 personnes est approximatif puisque la CAFAT ne dispose pas de toutes les informations, **d'autant que ce dernier varie mensuellement.**

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : clarifier la formulation de l'article 1^{er}.

Recommandation n°02 : il est demandé qu'un bilan soit fait sur ce point au bout de deux ans.

Recommandation n°03 : il est également demandé qu'à compétence égale, le citoyen soit privilégié.

Recommandation n°04 : à l'article 3, il est recommandé d'ajouter « points de retraite » à la phrase « II- L'allocation exceptionnelle de maintien dans l'emploi est assimilée à un salaire pour l'attribution de points au compte de l'assuré ».

Suite aux observations des commissions, le CESE-NC émet un **avis réservé à la majorité** sur l'avant-projet de loi du pays instituant des mesures de soutien à l'emploi en Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres consultés par **32 voix « POUR »** dont 8 procurations.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°14/2025

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 11/06/2025*
- *Adoption en bureau : 12/06/2025*

Invités auditionnés (6):

- **Madame Christelle DENAT**, directrice du cabinet de C.GYGES ;
- **Monsieur Philippe MARTIN**, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) ;
- **Monsieur Xavier MARTIN**, directeur de la CAFAT ;
- **Monsieur Laurent TOLMÉ**, directeur des prestations sociales à la CAFAT ;
- **Madame Larissa THONON**, représentante de l'UT-CFE-CGC ;
- **Monsieur Lionel WORETH**, représentant de la Fédé.

Observations par écrit (0) :

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (9) :

- MEDEF,
- CPME,
- U2P NC,
- FEINC,
- USOENC,
- USTKE,
- CSTC-FO,
- CSTNC,
- COGETRA.

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Pascale DALY, Rozanna ROY et Larissa THONON ainsi que messieurs Louis-José BARBANÇON, Bruno CONDOYA, Daniel ESTIEUX, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Yves GOYETCHE, André ITREMA, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI et Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames Pascale DALY et Rozanna ROY (*en visioconférence procuration à monsieur CONDOYA*) ainsi que messieurs Louis-José BARBANÇON, Bruno CONDOYA, Daniel ESTIEUX (*en visioconférence procuration à monsieur WORETH*), Jean-Louis d'ANGLEBERMES (*procuration à monsieur BARBANÇON*), Yves GOYETCHE, André ITREMA (*en visioconférence en procuration à monsieur POIROI*), Gaston POIROI et Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : messieurs Hatem BELLAGI, Bertrand COURTE, Jean-Pierre KABAR, André FOREST, Jean-Louis LAVAL et Jean SAUSSAY.