



**AVIS n°01/2025
du 21 janvier 2025
concernant la proposition de délibération
relative au chômage partiel spécifique lié
aux exactions débutées en mai 2024 en
Nouvelle-Calédonie**

Présenté par la CDEFB¹ et la CEETF² :

Les vice-présidents :

Monsieur Bruno CONDOYA et madame
Pascale DALY

Les rapporteurs :

Messieurs Daniel ESTIEUX et Jean
SAUSSAY

Dossier suivi par :

Mesdames Jade RETALI, chargée
d'études, Flavianna MONI et Mariette
GOYE, respectivement secrétaire et
aide documentaliste

¹ Commission du développement économique, de la fiscalité et du budget

² 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 08 janvier 2025 par la présidente du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de délibération relative au chômage partiel spécifique lié aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, selon la procédure d'urgence.

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

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

Avis n° 01/2025

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le chômage partiel spécifique lié aux exactions a été adopté dès juin 2024, suite aux émeutes et aux destructions ayant débuté au mois de mai. Il s'agissait d'un régime dérogatoire à celui du chômage partiel de droit commun (article Lp. 442-1 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie). La délibération 147/CP du 14 juin 2024³ mettait en place un dispositif spécial, permettant :

- la restriction du champ d'application aux entreprises directement touchées par les exactions débutées en mai 2024;
- une indemnisation renforcée des salariés, et ce pendant trois mois renouvelable, jusqu'au 31 décembre 2024 ;
- des conditions spécifiques à remplir pour ouvrir le bénéfice de ce droit, et des conditions particulières de dépôt de la demande ;
- des sanctions administratives particulières en cas de fraude.

Le congrès a ensuite prolongé ce dispositif jusqu'au 30 juin 2025, par la délibération n°453 du 23 décembre 2024⁴. Toutefois, cette prolongation n'ayant pas de rapport avec l'objet de celle-ci, l'Etat a demandé à corriger cette irrégularité juridique. C'est pourquoi le présent texte propose de retirer les articles 3 à 5 de la délibération n°453 (article 4). En lieu et place, le chômage partiel spécifique serait prolongé jusqu'au 31 mars 2025 (articles 1 et 2), l'Etat pouvant a priori couvrir les besoins jusqu'à cette date. Cette participation serait formalisée par convention (article 5).

Par ailleurs, sont proposés ici un abaissement du taux de rémunération horaire brute, de 70% actuellement à 50%, ainsi que la réduction du plafond applicable au montant brut du salaire horaire minimum garanti, de 2,5 fois ce montant pour l'heure, à 2 fois (article 3).

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

³ Délibération n° 147/CP du 14 juin 2024 instituant des mesures sociales exceptionnelles liées aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie

⁴ Délibération n° 453 du 23 décembre 2024 relative à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la section « Nouvelle-Calédonie » de l'Assemblée parlementaire de la francophonie et modifiant la délibération n° 147/CP du 14 juin 2024 instituant des mesures sociales exceptionnelles liées aux exactions

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaires, les conseillers rappellent avoir été saisi d'un projet de délibération instituant des mesures exceptionnelles liées aux exactions débutées en Mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, en juin 2024, qui mettait en place ce chômage partiel spécifique. Ils regrettent que seule une de leurs recommandations, sur les sept émises alors, ait été prise en compte⁵. Il s'agissait d'ajouter une majoration de 10% au montant de l'allocation à rembourser en cas de fraude (article 14 de la délibération 147/CP du 14 juin 2024).

A- Rappel du contexte

La présente proposition de délibération répond en réalité à un courrier du Haut-commissaire, envoyé à la présidente du congrès et au président du gouvernement, suite aux amendements adoptés par les conseillers du congrès le 23 décembre 2024.

Profitant de l'examen de la délibération n° 453 du 23 décembre 2024 qui portait sur l'assemblée parlementaire de la francophonie, les élus ont décidé de prolonger le dispositif du chômage partiel jusqu'au 30 juin 2025, et d'en modifier les aspects suivants :

- les modalités de calcul de l'allocation, pour passer d'un système où la référence était 70 % de la rémunération brute du salarié, à 60% de la rémunération **nette** du salarié.
- la limite, les allocations étant plafonnées à 2,5 fois le montant brut du SMG, contre 2 fois le montant **net** suite aux amendements.

Le courrier du Haut-commissaire s'étonnait de la procédure d'amendement suivie, puisque la délibération examinée n'avait rien à voir avec le chômage partiel. En effet, le règlement intérieur du congrès dispose que "*Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement à un article du texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition*"⁶.

De la même manière, ce courrier signalait que les dépenses impliquées par ces nouvelles dispositions ne faisaient l'objet d'aucune recette ou ressource pour les financer, contrairement à ce qu'impose la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (article 84).

⁵ [Contribution n° 01/2024 du 13 juin 2024 concernant le projet de délibération instituant des mesures exceptionnelles liées aux exactions débutées en Mai 2024 en Nouvelle-Calédonie](#), recommandation n°04

⁶ Article 47, 3) de la délibération du congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie

L'Etat a toutefois accepté de continuer à financer le chômage partiel spécifique jusqu'au 31 mars 2025, car des reliquats de crédits alloués en 2024 à ce dispositif n'ont pas été dépensés, pour un montant de 2,8 milliards de F. CFP. En revanche, le courrier pose les conditions qui ont amené à la rédaction de la présente proposition de délibération.

Au vu de l'urgence de la situation, le chômage partiel spécifique s'arrêtant au 31 décembre 2024, et suite à la chute du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 24 décembre, ce dernier n'était pas en mesure d'arrêter un projet de délibération. C'est pourquoi la présidente du congrès a décidé de porter ce texte, qui doit être adopté au plus tôt afin de pouvoir poursuivre ce dispositif sans interruption, ce qui serait dramatique pour les bénéficiaires.

Les conseillers comprennent que les élus ont souhaité faire pression sur l'Etat en votant ce prolongement en force, quitte à utiliser un "cavalier législatif". Si le droit d'amendement est limité, ils rappellent que c'est bien pour des raisons "*de sincérité du débat parlementaire et de cohérence législative*". Sans compter que cela permet de passer outre les consultations requises, ce que les représentants de la société civile déplorent. Ainsi, ils soutiennent la suppression des articles 3 à 5 de la délibération n°453 du 23 décembre 2024. Ils estiment en outre qu'il était malvenu de donner de faux espoirs aux salariés et aux entreprises dans la période actuelle, sans assurance que ces dispositions puissent effectivement être financées et donc, mises en œuvre.

B- Sur le prolongement jusqu'au 31 mars 2025

A défaut de mieux, et le gouvernement national n'ayant lui-même que peu de perspectives pour l'instant et la Nouvelle-Calédonie pas les moyens de financer par elle-même ce dispositif, les conseillers reconnaissent que ce prolongement de trois mois est un pis-aller nécessaire.

En revanche, comme l'ont rapporté unanimement les représentants patronaux et syndicaux auditionnés, ce dispositif s'étend sur un laps de temps trop court, d'autant que le texte ne sera pas voté avant le 21 janvier 2025, pour un terme prévu deux mois plus tard. Tous ont mis en avant l'absence de visibilité ainsi créée. En effet, il est hautement improbable que l'activité économique reprenne dans les deux mois à venir. Quid de l'après 31 mars 2025 ? Le délai est trop réduit pour que les entreprises puissent effectuer leurs arbitrages, en l'absence de signes de reprise. Un licenciement économique, par exemple, se prépare plusieurs mois à l'avance.

Pour rappel, le chômage partiel permet de garder les compétences au sein de l'entreprise le temps que sa situation s'améliore, les salariés lui restant liés par contrat, contrairement au chômage total. Les cotisations sociales et patronales continuent donc d'abonder les caisses. De plus, pour les profils ayant des compétences rares ou techniques en particulier, il est primordial d'éviter qu'ils quittent leur entreprise du fait de ce manque de visibilité.

⁷ [Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations, Jean MAÏA](#)

D'un point de vue économique et social, la fin du chômage partiel pourrait avoir des conséquences graves, et contribuer à empirer une situation déjà tendue.

En septembre 2024, il restait encore 11 006 salariés en chômage partiel spécial exactions⁸. En cas d'arrêt de ce dispositif, un certain nombre de ceux qui en bénéficient encore basculerait probablement vers le régime de chômage total de droit commun, pour lequel le financement n'est pas plus assuré à l'heure actuelle. En outre, ce basculement représenterait un important manque à gagner en termes de cotisations sociales. Il serait d'ailleurs intéressant de disposer des effets comparés du chômage partiel et du chômage total.

Recommandation n°01 : s'assurer de prolonger au plus vite le chômage partiel spécifique lié aux exactions, au moins jusqu'au milieu de l'année 2025.

C- Sur les conditions fixées par l'Etat

En échange de son soutien au dispositif via le reliquat de 2,8 milliards de F.CFP, l'Etat a posé les conditions suivantes : *“modifier les dispositions prévues à l'article 11 de la délibération n°147 relatives à l'indemnité versées aux bénéficiaires, d'une part, en abaissant de 70% à 50% le taux de la rémunération horaire brute, et, d'autre part, en abaissant de 2,5 fois à 2 fois la limite du montant brut du salaire horaire minimum garanti⁹”*.

Ces conditions entraîneront une baisse importante du niveau d'indemnisation des salariés, ne permettant pas à tous de maintenir un niveau de vie décent. Comment pourront-ils payer leurs loyers ou leurs traites bancaires ? Comment se nourriront-ils correctement, ainsi que leurs familles ? Le pouvoir d'achat des travailleurs, ainsi que la consommation, déjà fortement impactés, s'en verront mécaniquement diminués. De ce fait, le ralentissement économique continuera. La crise sociale qui risque d'en résulter, au-delà de la tragique détresse humaine et de son coût, peut porter en elle les embryons d'une violence telle que la Nouvelle-Calédonie l'a connue il y a peu, voire pire encore.

Des contrôles urgents

La délibération n° 147/CP du 14 juin 2024¹⁰ dispose que *“En cas de fraude présumée, le service compétent du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie informe l'employeur de l'irrégularité constatée et de son intention de prononcer à son encontre une sanction administrative.”*

⁸ Source : CAFAT

⁹ Courrier N°443 du 31 décembre 2024 du Haut-commissariat, à l'attention de la présidente du congrès

¹⁰ Délibération n° 147/CP du 14 juin 2024 instituant des mesures sociales exceptionnelles liées aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, article 14

Les conseillers se demandent où en sont les contrôles a posteriori sur ce point, car il leur paraît essentiel que les entreprises éventuellement fautives soient sanctionnées à la veille d'une telle réduction, qui impactera principalement les salariés.

Ils s'étaient déjà posé la question à l'occasion de l'examen de ce texte et réitèrent leurs observations d'alors : *“En l'état actuel de la Nouvelle-Calédonie et de ses services, les conseillers se demandent si cela sera vraiment appliqué. Ils auraient souhaité que la fiche d'impact fasse mention du bilan de la crise Covid sur ce point : quel a été le taux de contrôles et de redressement ? Quelles ont été les difficultés de contrôle pour la DTEFP¹¹ ? Étant donné l'attachement de l'institution à l'évaluation des politiques publiques, les retours d'expérience de ce type lui paraissent fondamentaux.¹²”*

Recommandation n°02: procéder aux contrôles nécessaires a posteriori, et en présenter le bilan aux institutions concernées.

Des critères plus strictes

Plutôt que de baisser l'indemnisation des salariés de manière aussi drastique, les conseillers auraient préféré dans un premier temps que les critères d'attribution soient réduits. Ainsi, moins d'entreprises seraient concernées, et donc le coût du dispositif serait moindre à supporter. En effet, pour que les entreprises puissent prétendre au bénéfice de l'allocation de chômage partiel spécifique, elles doivent justifier, de manière cumulative:

- “1° d'avoir été contraintes de cesser temporairement ou partiellement leur activité ou avoir subi des dégradations du fait des exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie ;*
- 2° de la fermeture temporaire partielle ou totale de leur établissement ou de la réduction de l'horaire habituel de travail pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale du travail ;*
- 3° d'être confrontées à une baisse d'activité, une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires, des pertes d'exploitation, une dégradation de la trésorerie ou de l'excédent brut d'exploitation ou tout autre élément de nature à justifier de difficultés économiques liées aux exactions débutées en mai 2024 et à ses conséquences en Nouvelle-Calédonie.¹³”*

Les conseillers s'étaient déjà inquiétés de l'absence de précisions quant à ces baisses, et au sens du mot *“significative”*¹⁴. Le CESE avait ainsi préconisé : *“ajouter un taux plancher pour mieux encadrer cette baisse d'activité, ainsi que pour la baisse significative des commandes et du chiffre d'affaires.”*

¹¹ DTEFP: direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Nouvelle-Calédonie

¹² [Contribution n° 01/2024 du 13 juin 2024 concernant le projet de délibération instituant des mesures exceptionnelles liées aux exactions débutées en Mai 2024 en Nouvelle-Calédonie](#), p. 6

¹³ Délibération n° 147/CP du 14 juin 2024 instituant des mesures sociales exceptionnelles liées aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, article 3

¹⁴ [Contribution n° 01/2024 du 13 juin 2024 concernant le projet de délibération instituant des mesures exceptionnelles liées aux exactions débutées en Mai 2024 en Nouvelle-Calédonie](#), p. 4

D'autant plus que pour une prolongation, ce qui sera majoritairement le cas, les services seront-ils aussi regardant que dans le cadre d'une demande initiale ? Le but n'est évidemment pas d'empêcher des entreprises qui en auraient besoin d'accéder à ce dispositif, mais bien de faire le tri. En effet, il est important de déterminer celles qui en ont moins besoin, voire pas du tout.

Recommandation n°03: plutôt que de baisser l'indemnisation des salariés, mettre en place des critères d'éligibilité plus stricts pour les entreprises bénéficiaires.

D- Sur le financement du dispositif

En date du 13 janvier 2025, 22 650 salariés¹⁵ ont bénéficié du chômage partiel spécial exactions depuis sa mise en place. Cependant, en parallèle, le chômage de droit commun a connu une forte augmentation, passant de 3364 chômeurs en mai 2024, à 5174 identifiés pour décembre 2024.

Pour rappel, la CAFAT gère deux dispositifs de droit commun, le chômage partiel et le chômage total, et trois dispositifs spécifiques, le chômage partiel Nickel, le chômage partiel Exactions, et le chômage total Exactions. Suite aux émeutes, l'Etat a garanti 21,4 milliards de F.CFP à ce jour pour aider la Nouvelle-Calédonie à les financer.

Au 13 janvier 2025, les prévisions d'engagement de dépenses de la CAFAT sont de 16,2 milliards de F.CFP pour les dispositifs spécifiques de l'année 2024. Le chômage total de droit commun, lui, a été confronté à une rupture de trésorerie au mois de septembre 2024, du fait de la forte hausse du nombre de chômeurs (voir plus haut). 2,2 milliards de F.CFP ont ainsi pu être prélevés sur les fonds des dispositifs spécifiques de l'État, pour être fléchés vers le chômage total de droit commun, la fongibilité des financements ayant été rendue possible jusqu'à fin 2024.

La CAFAT a donc calculé qu'en période de référence (c'est-à-dire le mois au cours duquel le salarié a bénéficié du dispositif), 3 milliards de F.CFP sont encore disponibles pour financer les engagements 2025, dont 613 millions de F.CFP fléchés sur le chômage total de droit commun. Toutefois, en l'état actuel des textes et conventions, il ne lui est pas possible d'utiliser une partie des 2,4 milliards de F. CFP restants pour financer le chômage total de droit commun après décembre 2024.

Ainsi, en l'absence de fongibilité, les 2,4 milliards étant fléchés exclusivement vers les chômages spécifiques, ils ne permettront de financer que les mois de janvier et février du nouveau dispositif tel que proposé (soit 50% du salaire brut, plafonné à 2 fois le SMG). Les 613 millions restants doivent servir à financer le chômage total de droit commun pour janvier 2025.

¹⁵ Tous les chiffres proviennent de la *Note sur la situation financière des dispositifs chômage* de la CAFAT, en date du 15/01/2025

A l'inverse, si la fongibilité des fonds est de nouveau permise pour 2025 entre tous les régimes de chômage, l'enveloppe restante ne garantira qu'un seul mois de chômage partiel Exactions, et deux mois de chômage total de droit commun.

La CAFAT en conclut donc qu'en période de référence, dans les deux cas, l'indemnisation de la totalité des mois de février et mars est impossible (seul janvier étant assuré). Les conseillers rappellent que l'augmentation du chômage total de droit commun est une conséquence directe de la crise de mai 2024, et qu'il est peu probable qu'il diminue beaucoup dans les prochains mois.

Recommandation n°04 : rendre à nouveau possible la fongibilité entre les financements de l'Etat, et ajouter une enveloppe complémentaire, afin de permettre l'indemnisation de février et mars 2025 pour les différents dispositifs.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°01/2025

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n° 01 : s'assurer de prolonger au plus vite le chômage partiel spécifique lié aux exactions, au moins jusqu'au milieu de l'année 2025.

Recommandation n°02: procéder aux contrôles nécessaires a posteriori, et en présenter le bilan aux institutions concernées.

Recommandation n°03: plutôt que de baisser l'indemnisation des salariés, mettre en place des critères d'éligibilité plus stricts pour les entreprises bénéficiaires.

Recommandation n°04 : rendre à nouveau possible la fongibilité entre les financements de l'Etat, et ajouter une enveloppe complémentaire, afin de permettre l'indemnisation de février et mars 2025 pour les différents dispositifs.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à l'unanimité sur la proposition de délibération relative au chômage partiel spécifique lié aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **35 voix** « pour », **0** voix « contre » et **0** « abstention ».



Gaston POIROI



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°01/2025

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 17/01/2025*
- *Adoption en bureau: 20/01/2025*

Invités auditionnés (11) :

- **Monsieur Laurent TRAVERS**, directeur des affaires juridiques et du contentieux du congrès, accompagné de **madame Lyvia BRIAULT**, administratrice;
- **Monsieur Philippe MARTIN**, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) de la Nouvelle-Calédonie,
- **Monsieur Thierry SANTA**, membre du gouvernement en charge notamment du travail;
- **Monsieur Christopher GYGÈS**, membre du gouvernement notamment en charge du dialogue social;
- **Monsieur Bertrand COURTE**, vice-président du MEDEF-NC;
- **Monsieur Pierrick CHATEL**, secrétaire adjoint de la CPME-NC;
- **Monsieur Jean-Louis LAVAL**, président de l'U2P-NC;
- **Monsieur Tony DUPRÉ**, vice-président de la COGETRA;
- **Monsieur Steeve TERITEHAU**, secrétaire général de la FÉDÉ;
- **Monsieur Jean-Marc BURETTE**, secrétaire général de l'USOENC.

Observations par écrit (1) :

- CAFAT.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (3) :

- USTKE;
- CST NC;
- CSTC FO.

Au titre des commissions et du bureau du CESE :

Ont participé aux travaux : Mesdames Pascale DALY et Rozanna ROY; Messieurs L-J. BARBANCON, Bruno CONDOYA, Bertrand COURTE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Pascale DALY; messieurs L-J. BARBANCON (donne procuration à Lionel WORETH), Bruno CONDOYA, Daniel ESTIEUX (donne procuration à Jean-Pierre KABAR), André ITREMA (donne procuration à Gaston POIROI), Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL (donne procuration à Bruno CONDOYA), Gaston POIROI, Jean SAUSSAY (donne procuration à Pascale DALY) et Lionel WORETH.

Était absent lors du vote : madame Rozanna ROY; messieurs Hatem BELLAGI, Bertrand COURTE, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, André FOREST, Yves GOYETCHE et Patrick OLLIVAUD.