AVIS n°06/2025
du 18 avril 2025

concernant l'avant-projet de loi du pays relative au Pass' Emploi accompagné de son projet de délibération

Présenté par la CEETF[1] **:**

Le président :
Monsieur Jean SAUSSAY
Le rapporteur :
Monsieur Lionel WORETH
Dossier suivi par :
Mesdames Aurore BOUGET, chargée d'études juridiques, Flavianna MONI secrétaire au bureau des études, et Mariette GOYE, aide-documentaliste.

[1] Commission de la santé et de la protection sociale et 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 19 mars 2025 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale ainsi que la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation ont auditionné les représentantes et représentants 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°06/2025

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Actuellement, trois dispositifs spécifiques coexistent dans le code du travail applicable en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit du chèque emploi service (CES), du dispositif simplifié d'emploi (DES) et du titre d'emploi simplifié agricole (TESA).

L'avant-projet de loi du pays soumis à notre étude a pour objet de venir unifier quasiment intégralement ces trois derniers sous la nouvelle forme proposée du "Pass' Emploi". Il va venir se substituer au TESA et au DSE en globalisant le processus à tout type de CDD dès lors qu'il n'excède pas les 12 mois. Pour précision, le CES continuera de perdurer pour les emplois de services auprès des particuliers dans leur résidence.

L'objectif recherché est principalement la simplification de la procédure de passation des contrats à durée déterminée tant pour les employeurs que les salariés, afin de faciliter l'accès à l'emploi. Il est nécessaire de garder à l'esprit que le CDD est un contrat exceptionnel prévu par le code du travail, le Pass' Emploi n'enlèvera pas la possibilité pour l'employeur de recourir à la forme normale de CDD. Ce nouveau dispositif prévoit des indemnités de précarité à hauteur de 5% et toutes les garanties sont maintenues pour les salariés. Le corpus juridique restera le même, ce qui devrait éviter toute précarisation. Également, un autre enjeu est porté par cet avant-projet de texte sur la lutte contre le travail non déclaré en encourageant les déclarations des emplois de courtes durées en particulier.

Le principe exposé suggère que la délivrance des informations à la CAFAT via un formulaire spécifique à remplir de manière dématérialisée tiendra lieu de déclaration d'embauche. Bien entendu, il est nécessaire de produire un certain nombre de documents pour attester de la situation contractuelle. L'employeur accepte que les cotisations sociales soient directement prélevées sur son compte bancaire afin d'écarter les déclarations trimestrielles. Pour ce faire, un volet social numérique devra être dûment complété par l'employeur dont une copie doit être transmise au salarié. Celui-ci permettra un allégement des démarches administratives.

Les salariés, quant à eux, auront l'assurance d'une couverture sociale et la garantie d'une indemnité de précarité.

Ce processus devra faire l'objet d'une communication importante.

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

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Dans ce contexte, le CESE-NC relève que les articles 1 à 4 de l'avant projet de texte redéfinissent les contours du CES et suppriment ou remplacent les mentions relatives au TESA et au DSE par celles visant désormais le Pass'Emploi.

A. Les contours juridiques du Pass'Emploi

1- Le champ d'application

Le Pass' Emploi vise l'embauche de tout salarié, sans distinction de catégories ou de niveaux de rémunération, et tout secteur confondu, dans la limite d'une durée totale d'emploi ne devant pas excéder un an dans une même période de 12 mois (article Lp. 125-11). Cet encadrement orientera sans doute une prévalence des contrats de courte durée.

Une particularité apparaît lorsque le secteur agricole est visé. En effet, c'est sous la forme d'un Pass' Emploi agricole qu'il sera intégré dans une section du formulaire. Cette particularité s'explique par le fait que le régime de cotisation soit différent dans le milieu agricole. Il s'agit ici de tenir compte des spécificités de l'emploi agricole.

Des interrogations ressortent, notamment de savoir pourquoi seul le secteur agricole serait visé par ce particularisme. Les conseillers voudraient un éclaircissement sur sur point et si une adaptation à d'autres secteurs serait envisagée ?

Recommandation n°1 : éclaircir le fait que seul le secteur agricole est une spécificité au sein du Pass'Emploi.

Le CES a été maintenu avec un champ d'application plus restreint pour des raisons pratiques du fait que ce procédé fonctionne dans sa globalité. C'est le TESA et le DSE qui sont intégrés dans le Pass'Emploi. Mais ce nouveau dispositif a un champ d'application plus large et vient intégrer les activités exclues par le CES.

Lors des auditions, il a été clarifié que le choix d'une simplification globale sur l'embauche en proposant que toute embauche en CDD passerait par le Pass'Emploi n'a pas été retenue du fait d'une trop forte radicalisation pour certains partenaires. Ainsi, il a été préféré un remplacement du DSE et du TESA. Toutefois, le but *in fine* est que ce nouveau dispositif devienne un mode normal permettant son extension.

Les conseillers se questionnent sur l'efficacité et l'impact des dispositifs DSE et TESA existants pour avoir un recul préalable sur le potentiel à venir du dispositif Pass'Emploi. Ils regrettent un manque de données chiffrées fournies pour permettre une analyse de la situation actuelle.

Recommandation n°2 : évaluer les CES, TESA et DSE existants avant la mise en place d'un nouveau dispositif.

2- Le contrôle du dispositif

La CAFAT pilotera le dispositif et centralisera l'ensemble des données numériques au travers la mise en place d'un formulaire spécifique. Elle sera également chargée de la gestion des cotisations sociales induites par le volet social numérique rempli par l'employeur.

Le Pass'Emploi ne peut fonctionner que pour les contrats ne dépassant pas un an. Si l'employeur souhaite maintenir son salarié au-delà d'un an, il ne pourra plus recourir au Pass'Emploi et devra se tourner vers les contrats prévus à cet effet à savoir le CDD normal ou le contrat à durée indéterminée (CDI).

Les conseillers constatent qu'il ressort un manque de clarté sur les conditions de renouvellement autorisé ou non, notamment si une interruption a lieu.

Recommandation n°3 : clarifier l'encadrement des conditions d'embauche et de renouvellement.

L'employeur aura la responsabilité de renseigner les informations transmises tant dans le formulaire que pour le volet social numérique et devra respecter les délais prévus pour celui-ci. La remise de ce volet social fait office de preuve.

Seul un contrôle a posteriori peut être effectué. Un lien devra exister entre la DTEFP, les services fiscaux et la CAFAT pour la fourniture des données. L'employeur devra être apte à fournir les documents nécessaires.

Dans la partie dédiée au contrôle, l'article Lp. 125-22 prévoit que "*l'employeur conserve la preuve de la remise au salarié de l'exemplaire du volet social numérique et la présente à tout contrôle de l'inspection du travail, des services fiscaux et de la CAFAT.*"

Les conseillers relèvent pour autant une situation floue sur la procédure de contrôle dévolue à chaque entité. Il serait nécessaire d'avoir des rôles précisément établis pour éviter de potentielles dérives.

Recommandation n°4 : préciser plus clairement les interventions en termes de contrôle de la part des services précités.

3-Le régime juridique d'application

Le Pass'Emploi démontre un intérêt certain en termes de flexibilité, d'harmonisation et de simplification administrative nécessaires pour les entreprises, notamment face à la situation de crise à laquelle doit faire face la Nouvelle-Calédonie. Mais certains points restent à clarifier.

Le Pass'emploi tient lieu de contrat de travail. L'employeur et le salarié sont réputés avoir satisfait les modalités encadrant le CDD normal prévues à l'article Lp. 123-3[2] par rapport aux dispositions relevant l'établissement d'un contrat écrit et sur la délivrance d'un certificat de travail (article Lp 125-23).

Une interrogation subsiste quant au moment où le formulaire doit être rempli et transmis. En effet, dans la délibération d'application il est prévu à l'article R. 125-18 que "*l'employeur renseigne et valide en ligne les informations du volet social numérique au plus tard le dernier jour du mois suivant celui au cours duquel le salarié a travaillé.*" Cette perspective inquiète les conseillers par rapport aux conséquences sous-jacentes de ces délais, notamment sur les salariés.

Les conseillers s'inquiètent aussi du fait que le Pass' Emploi soit établi uniquement de manière numérique et qu'il remplisse *de facto* les dispositions relatives à l'exigence d'un écrit, bien que cela allège les formalités pesant sur l'employeur. Dans sa forme proposée le Pass'Emploi prend la forme de contrat(s) à durée déterminée. Pour rappel, si un contrat de travail n'exige pas forcément d'écrit, un CDD doit être écrit à défaut il est réputé conclu pour une durée indéterminée. C'est une présomption irréfragable insusceptible de preuve contraire (TTN, 7 septembre 2007, n° 06/00371). Il est important d'encadrer de manière plus claire et précise la spécificité du Pass'Emploi afin de ne laisser aucune interprétation possible.

Recommandation n°5 : clarifier la forme contractuelle spécifique du Pass'Emploi, distincte d'un CDD normal, ainsi que des modalités temporelles entourant sa transmission.

Le Pass'Emploi peut faire l'objet d'un mandat octroyé à un tiers par l'employeur. (article Lp. 125-13)

[2] "Article Lp. 123-3 du code du travail de Nouvelle-Calédonie : Le contrat de travail à durée déterminée est établi par écrit. Il comporte la définition précise du motif pour lequel il est conclu et, le cas échéant, un terme fixé dès sa conclusion. A défaut, il est réputé conclu pour une durée indéterminée. Il comporte également les indications suivantes : 1° Le nom et la qualification de la personne remplacée lorsqu'il est conclu en raison d'un remplacement ; 2° Lorsqu'il comporte un terme précis, la date d'échéance du terme et le cas échéant, une clause prévoyant le report du terme ; 3° La désignation du poste de travail ou de l'emploi occupé ; 4° La durée de la période d'essai éventuellement prévue."

Il ressort des auditions qu'une agence de travail temporaire dite "*agence d'interim*" ne pourrait être considérée comme un tiers du fait que cela ne concerne que la relation employeur/salarié.

Les personnes ayant recours au Pass'Emploi se verront exemptées de déclaration trimestrielle par l'existence du volet social numérique mis à disposition pour l'employeur notamment pour le paiement automatique des cotisations sociales. La gestion de ce volet sera assurée par la CAFAT. Ce nouveau procédé permet de supprimer une certaine lourdeur administrative en venant supprimer 6 obligations contraignantes qui seront réputées remplies par la déclaration numérique réalisée (article Lp. 125-18).

Les conseillers mettent en exergue une problématique liée aux prélèvements automatiques qui pourra se poser. La contrainte en termes de délais fixes imposés par un prélèvement pourrait causer des difficultés supplémentaires de gestion de trésorerie.

Également, l'institution constate l'absence de date prévue d'entrée en vigueur dans cet avant-projet de loi du pays. Ils s'interrogent également sur le délai de mise en œuvre technique de ce dispositif.

En effet, les conséquences liées à la mise en place de ce dispositif sont importantes pour la CAFAT, dont les services à ce jour ne sont pas prêts. Une nouvelle convention AGIRC ARRCO devra être réalisée. Il faudra également s'intéresser aux modalités de transition entre les dispositifs actuels et le nouveau. Doit-on considérer que le panel dépendant des anciens procédés sera directement intégré dans le nouveau ?

Recommandation n°6 : intégrer une notion de date d'entrée en vigueur de l'avant projet de loi du pays relative au Pass'Emploi.

Recommandation n°7 : clarifier les modalités de transitions entre les anciens dispositifs et le Pass'Emploi.

Des auditions ressort un besoin de précision lié à l'article R.125-17 de la délibération d'application, à savoir si la modalité attachée à la citoyenneté concerne comme dans la DPAE les contrats supérieurs à 3 mois.

Recommandation n°8 : spécifier les modalités entourant la citoyenneté dans le volet social numérique au sein de l'article R. 125-17 de la délibération d'application.

B. La dimension sociale découlant du dispositif

1- Une communication nécessaire

De multiples changements sont induits par la création du Pass'Emploi. Une communication sera nécessairement faite par les partenaires stratégiques mais pour cela il faut donc que lesdits partenaires maîtrisent et s'approprient le procédé afin de pouvoir communiquer au mieux sur son utilisation.

Il faudra s'assurer que la campagne d'information menée soit claire et pédagogique.

Toutefois, les conseillers ont perçu à la suite des auditions qu'il faudra opérer une information complète des partenaires stratégiques du processus. En effet, il fut constaté que la plupart ne semblaient pas avoir été mis au fait de la situation et de leur rôle à jouer à l'intérieur du Pass'Emploi. Il est regrettable que certaines des parties prenantes n'aient pas été consultées en amont de cet avant-projet.

Recommandation n°9 : opérer une réelle concertation et communication des partenaires stratégiques.

2- L'impact du numérique à prendre en compte

Le Pass'Emploi est donc un dispositif sous forme numérique, afin de poursuivre l'objectif d'une modernisation de l'administration. L'avantage qui en découle est la rapidité de transmission des informations et de la réception d'un ensemble de données évitant leur éparpillement.

Les conseillers soulignent qu'il faut tenir compte des personnes qui n'ont pas accès à l'information du fait de difficultés telles que l'éloignement ou une méconnaissance de l'usage du numérique. Il faut donc s'assurer que toutes pourront accéder à l'information tant pour l'employeur, que pour un salarié.

La barrière de la langue étant importante, ce point est prévu par l'avant projet de loi du pays qui met en avant l'usage des langues vernaculaires.

Les conseillers ont retenu des auditions l'idée suggérée de l'installation de bornes numériques dans les lieux stratégiques (tels que les bureaux de poste) afin que le public puisse procéder à leurs formalités. Mais il sera important de prévoir une aide humaine afin d'accompagner les personnes dans leurs démarches.

Ils indiquent qu'il est important que l'accès au numérique soit facilité en amont de la mise en place de ce nouveau dispositif. En effet, la simplification numérique pose encore de nombreuses difficultés pour le public visé, et ce, de manière transgénérationnelle. Est ce qu'une étude budgétaire a été menée pour la mise en place de solution facilitée d'accès au numérique ?

Recommandation n°10 : s'assurer que les chambres consulaires accompagnent les employeurs dans leurs démarches.

3- Un procédé à évaluer

Ce nouveau dispositif devra être soumis à une évaluation. Les données collectées devront servir à évaluer régulièrement l'efficacité du processus afin de percevoir si des ajustements sont nécessaires.

Effectivement, les conseillers relèvent un manque d'évaluation des politiques publiques, ce qui est constaté également avec ce nouveau dispositif.

Recommandation n°11 : prévoir la mise en place de mesures d'évaluation annuellement pour analyser le dispositif.

Un sujet interpelle les conseillers, à savoir celui des agences d'intérim qui risquent d'être fragilisées par la mise en place de ce procédé. Existe-t-il une étude d'impact réalisée sur les conséquences pour celles-ci sur le marché du travail ? Les travailleurs en situation de handicap, un des publics les plus touchés par la précarité, relèvent notamment de ces agences pour pouvoir s'insérer dans le monde du travail.

Recommandation n°12 : évaluer l'impact du Pass'Emploi sur les agences de travail temporaire afin d'observer les conséquences sur celles-ci.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°06/2025

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : éclaircir le fait que seul le secteur agricole est une spécificité au sein du Pass'Emploi.

Recommandation n°2 : évaluer les CES, TESA et DSE existants avant la mise en place d'un nouveau dispositif.

Recommandation n°3 : clarifier l'encadrement des conditions d'embauche et de renouvellement.

Recommandation n°4 : préciser plus clairement les interventions en termes de contrôle de la part des services précités.

Recommandation n°5 : clarifier la forme contractuelle spécifique du Pass'Emploi, distincte d'un CDD normal, ainsi que des modalités temporelles entourant sa transmission.

Recommandation n°6 : intégrer une notion de date d'entrée en vigueur de l'avant projet de loi du pays relative au Pass'Emploi.

Recommandation n°7 : clarifier les modalités de transitions entre les anciens dispositifs et le Pass'Emploi.

Recommandation n°8 : spécifier les modalités entourant la citoyenneté dans le volet social numérique au sein de l'article R. 125-17 de la délibération d'application.

Recommandation n°9 : opérer une réelle concertation et communication des partenaires stratégiques.

Recommandation n°10 : s'assurer que les chambres consulaires accompagnent les employeurs dans leurs démarches.

Recommandation n°11 : prévoir la mise en place de mesures d'évaluation annuellement pour analyser le dispositif.

Recommandation n°12 : évaluer l'impact du Pass'Emploi sur les agences de travail temporaire afin d'observer les conséquences sur celles-ci.

L'avis a été adopté à l'unanimité majorité des membres présents et représentés par **33 voix** « **pour** » dont 13 procurations.

LE SECRÉTAIRE

Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°06/2025

- *Nombre de réunions en commission : **4***
- *Adoption en commission **: 15/04/2025***
- *Adoption en bureau: **17/04/2025***
- *Adoption en séance plénière : **18/04/2025***

Invités auditionnés (7) :

- **Monsieur Philippe MARTIN**, directeur du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) ;
- **Monsieur Bertrand COURTE**, vice-président du MEDEF-NC, accompagné de **madame Audrey CADO**, chargée d'études ;
- **Madame Elizabeth RIVIERE et madame Anouck LEFERS**, respectivement présidente et responsable du service des études et projets de la CMA ;
- **Monsieur Xavier MARTIN**, directeur général de la CAFAT;
- **Monsieur Christian COURTIER,** directeur des activités bancaires de la BNC et **Madame Nelly CHATRON,** directrice du pôle RH de la BNC.

Observations par écrit (3) :

- USTKE
- MEDEF
- CCI

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (2):

- Sénat coutumier ;
- ADIE

Au titre de la commission du CESE :

<u>Ont participé aux travaux :</u> Mesdames Pascale DALY, Larissa THONON et Rozanna ROY; messieurs Hatem BELLAGI, Bertrand COURTE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, André FOREST, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

<u>Étaient présents et représentés lors du vote :</u> Madame Pascale DALY, messieurs Hatem BELLAGI, Jean-Pierre KABAR, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

<u>Étaient absents lors du vote :</u> Mesdames Rozanna ROY et Larissa THONON ; messieurs Bertrand COURTE, André FOREST, Jean-Louis D'ANGLEBERMES et Jean-Louis LAVAL.