



**AVIS n°11/2025**  
**du 23 mai 2025**

***concernant la proposition de loi du pays  
portant création d'un fonds de réserve  
spécial accompagnée de sa délibération  
d'application.***

**Présenté par la CDEFB<sup>1</sup> :**

**Le président :**

Monsieur Hatem BELLAGI

**Le rapporteur :**

Monsieur Daniel ESTIEUX

**Dossier suivi par :**

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé  
d'études, et madame Laetitia  
MORVILLE secrétaire.

---

<sup>1</sup> Commission du développement économique, de la fiscalité et du budget.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 25 avril 2025 par la présidente du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de loi du pays portant création d'un fonds de réserve spécial accompagnée de sa délibération d'application, selon la procédure normale.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, du gouvernement, les services, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

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

## Avis n° 11/2025

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La période de crise insurrectionnelle débutée en mai 2024 a entraîné un nombre record de déclarations de sinistres en Nouvelle-Calédonie<sup>2</sup>. Depuis, il est de plus en plus difficile, pour les particuliers et les entreprises, de souscrire un contrat d'assurance qui couvre le risque " émeutes et mouvements populaires" notamment. En effet, la majorité des compagnies d'assurance a décidé, en conséquence, de modifier ou de supprimer totalement la couverture de certains risques.

Face à ce désengagement et à la nécessité pour les sociétés calédoniennes de poursuivre leurs activités, en l'absence des garanties des risques qu'elles avaient auparavant, la présente proposition de loi du pays a pour objectif d'apporter une solution de substitution.

Cette dernière leur offre la possibilité d'alimenter une réserve spéciale exclusivement destinée à couvrir des risques spécifiques. Fixés à l'article<sup>1er</sup> de la délibération d'application, ils comprennent les risques Cyber, les risques de pandémies et les risques émeutes et mouvements populaires.

La réserve vise à compenser la perte partielle ou totale d'actifs de l'entreprise. En outre, la dotation peut être déduite extra-comptablement du résultat imposable au titre de l'année concernée. Toutefois, afin d'ouvrir droit à déduction, cette dernière doit être prélevée soit sur les résultats de l'exercice, soit sur le report à nouveau disponible. Elle est plafonnée à 5% du montant des actifs garantis par la réserve, dans la limite globale de la valeur totale de ces actifs. Pour les immeubles, il s'agit de la valeur d'origine majorée de l'augmentation du coût de construction, pour les autres

---

<sup>2</sup>3490 déclarations de sinistres rien que pour la période des émeutes. Source : <https://la1ere.franceinfo.fr/nouvellecaledonie/quelles-consequences-les-emeutes-auront-elles-sur-les-tarifs-des-assurances-en-nouvelle-caledonie-1556815.html>

immobilisations corporelles, de la valeur d'origine, et pour les stocks, de la valeur nette comptable.

Les montants mis en réserve doivent également faire l'objet de placements à court terme, de contrats de capitalisation ou d'équivalents, sous réserve que les fonds restent disponibles dans un délai de 6 mois. L'article 2 de la délibération d'application précise que ces placements devront s'intégrer dans l'échelle des risques " SRI : Summary risk indicator" définie par l'Autorité des marchés financiers, dans les conditions suivantes : la moyenne de l'ensemble des placements réalisés ne devra pas dépasser le niveau de risques SRI 3.

Les montants prélevés sont réintégrés au résultat de l'exercice suivant celui au cours duquel les prélèvements ont été effectués. Cette réintégration peut être effectuée en une fois ou être étalée à part égales sur l'exercice suivant le prélèvement et les trois exercices suivants.

Si un prélèvement n'est pas justifié par la survenance d'un risque fixé par délibération et n'a pas été destinée à reconstituer un actif, l'entreprise doit, au titre de l'exercice de reprise, réintégrer le montant prélevé, et dans les 30 jours suivants le prélèvement, s'acquitter d'une pénalité égale à 15% du montant de la reprise effectuée.

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

### I. Concernant la pénalité de 15%

Si un prélèvement sur la réserve n'est pas justifié par la survenance d'un risque listé par la délibération, et n'a pas été destiné à reconstituer un actif, l'entreprise doit réintégrer le montant prélevé, et s'acquitter d'une pénalité égale à 15% du montant de la reprise effectuée.

Il est ainsi demandé aux entreprises d'immobiliser durablement leur trésorerie sans garantie de restitution.

Pourtant, en cas de difficultés conjoncturelles, ou de besoin d'engager des investissements nécessaires à leur développement, les entreprises devront nécessairement pouvoir récupérer leur placement. De plus, des évolutions sont possibles concernant la mise en place d'un fonds de garantie, ou tout autre dispositif de ce type, à l'initiative de l'Etat, diluant ainsi la pertinence d'une telle réserve pour les entreprises.

Ainsi, les dispositions prévues en cas de prélèvement injustifié semblent trop sévères et pourraient dissuader les entreprises de recourir à ce dispositif.

**Recommandation n°1 : En cas de prélèvement injustifié, réduire la pénalité de 15% du montant de la reprise effectuée à 5 %.**

## **II. Concernant la réintégration de l'impôt en cas de sinistre**

Les montants prélevés sont réintégrés au résultat de l'exercice suivant celui au cours duquel les prélèvements ont été effectués. Cette réintégration peut être effectuée en une fois ou être étalée à parts égales sur l'exercice suivant le prélèvement et les trois exercices suivants.

En d'autres termes, lorsqu'une entreprise effectue un prélèvement sur sa réserve afin de compenser une perte, totale ou partielle, en raison d'un sinistre et dans le respect des conditions fixées à l'article Lp.36-4, ce montant est réintégré au résultat et devient donc imposable.

Dans ce cas précis, la réintégration fiscale apparaît comme une double peine à la commission qui estime que l'entreprise concernée, déjà lourdement impactée, devrait bénéficier d'une exonération afin de faciliter son rebond.

Par ailleurs, la loi du pays n°2025-2 du 20 janvier 2025 portant diverses mesures de soutien prévoit des mesures d'exonération des aides ou indemnités d'assurance, versées aux entreprises, en raison des dégâts, des pertes de recettes d'exploitation, des pertes de stock ou des charges d'exploitation qu'elles ont directement subi en raison des émeutes qui ont débuté le 13 mai 2024.

Ainsi dans l'esprit de la loi du pays précité, et dans le but de ne pas accabler les entreprises qui utilisent ce fonds à bon escient, l'institution ne partage pas le principe de réintégration de l'impôt en cas de sinistre.

Cette imposition, en revanche, apparaît juste à l'institution, en cas de prélèvement injustifié sur la réserve, dans la mesure où une déduction fiscale a été effectuée en amont.

**Recommandation n°2 : Prévoir la réintégration au calcul de l'impôt sur les sociétés uniquement dans le cas où le prélèvement n'est pas justifié par la survenance d'un risque déterminé par délibération.**

## **III. Remarques rédactionnelles**

Du point de vue rédactionnel, le CESE-NC relève les éléments ci-après.

Le titre de la proposition de loi du pays est à modifier afin de le mettre en cohérence avec l'exposé des motifs et la proposition de délibération.

**Recommandation n°3 : Remplacer le titre de la proposition de loi du pays par le titre : "Loi du pays portant création d'un fonds de réserve spécial".**

En outre, les auditions ont permis de confirmer le fait que la réserve puisse être alimentée de deux façons différentes, comme le stipule le 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article Lp. 36-4 : "La dotation peut-être prélevée soit sur les résultats de l'exercice, soit sur le report à nouveau disponible. Afin d'éviter toute ambiguïté, la commission préconise la rédaction ci-après.

**Recommandation n°4 :** Au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article Lp. 36-4 remplacer les mots : "une fraction de leur bénéfice et de leur report à nouveau disponible" par les mots : "une fraction de leur bénéfice ou de leur report à nouveau disponible".

Enfin, L'article 1<sup>er</sup> stipule : " Cette réserve spéciale est exclusivement destinée à couvrir des risques spécifiques non couverts par une assurance tels que déterminés par une délibération du congrès,..."

Les travaux de l'institution ont permis de révéler deux points importants :

- d'une part, il a été confirmé par les porteurs du texte que, dans l'esprit, le cumul était possible. En effet, les entreprises ont la possibilité de constituer leur réserve à travers le dispositif proposé, tout en souscrivant des contrats d'assurance qui couvrent les mêmes risques. Alors, la réserve représente une sécurité pour ces entreprises en cas de défaut d'assurance sur ces risques précis.
- d'autre part, si les risques de pandémies et les émeutes et mouvements populaires font bien partie des risques qui ne sont plus couverts par les assurances aujourd'hui, le risque cyber, quant à lui, est toujours assurable<sup>3</sup>.

Ainsi, dans l'esprit de la mesure et dans le but de ne pas empêcher les entreprises qui le souhaitent, de se doter d'une telle réserve tout en étant assurées pour les mêmes risques, le CESE-NC préconise :

**Recommandation n°5 :** Au 2<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article Lp. 36-4, supprimer les mots : "non couverts par une assurance".

#### **IV. Concernant l'esprit de la mesure**

Aujourd'hui, les entreprises rencontrent de grandes difficultés à obtenir l'indemnisation des préjudices qu'elles ont subies et à trouver une nouvelle couverture leur permettant une reprise éventuelle d'activité. Elles doivent néanmoins poursuivre leurs activités, en l'absence des garanties de risque qu'elles avaient auparavant, tout en continuant de s'acquitter de la prime d'assurance dont le montant n'a pas diminué, en dépit de la baisse de la couverture.

Face à ces difficultés, le législateur propose une mesure visant à permettre aux entreprises, disposant de la capacité financière nécessaire, de se constituer un fonds de réserve. Ce dernier, conçu dans une logique d'auto-assurance, a vocation à couvrir les risques devenus inassurables. Il permet de pallier partiellement les lacunes du système assurantiel actuel en matière d'indemnisation des préjudices et de couverture de certains risques.

En définitive, le CESE-NC relève que la situation est telle, qu'il est aujourd'hui demandé aux entreprises de pallier l'incapacité des assurances et de l'Etat à couvrir ces risques. Sur le principe, elle salue la volonté du législateur de soutenir les entreprises et d'apporter une solution à ce problème majeur. Si la mesure proposée a

---

<sup>3</sup> Auditions du 13 mai 2025.

le mérite d'offrir une solution de substitution, elle ne peut qu'être partielle face à l'ampleur du phénomène.

Tout d'abord, seules les entreprises disposant d'une rentabilité suffisante pourront se doter de telles réserves. Ce dispositif risque donc de bénéficier principalement aux structures les plus solides, tandis que les petites entreprises, ou celles en difficulté, ne seront probablement pas en capacité d'alimenter cette réserve.

Ensuite, la déduction de la dotation annuelle est plafonnée à 5%<sup>4</sup> et il sera difficile pour les entreprises de constituer une réserve suffisante pour s'indemniser en cas de sinistre. En effet, il faudrait plusieurs dizaines d'années pour y parvenir. Le CESE-NC souligne néanmoins la pertinence de ce plafond puisqu'un taux trop élevé pourrait créer un effet d'aubaine qui serait contraire à l'objectif souhaité. Néanmoins, puisqu'à court terme, il sera impossible de constituer une réserve qui couvrira les sinistres, l'institution préconise d'en évaluer l'impact fiscal.

**Recommandation n°6 : Augmenter potentiellement le plafond annuel de 5% en étudiant l'impact fiscal d'une telle mesure.**

Concernant le problème de fonds, c'est la mutualisation et le fait que les sinistres surviennent ponctuellement qui permettent l'assurabilité des risques. Le problème des risques "systémiques", est qu'ils touchent une population entière au même instant et la mutualisation ne permet pas d'indemniser toutes les victimes. A titre indicatif, le coût des émeutes représente 25 à 40 ans de résultats nets cumulés pour les assurances. Les cotisations d'assurance d'une année pour la Nouvelle-Calédonie représentent 180 millions d'euros tandis que les sinistres des émeutes sur 2 mois représentent 950 millions d'euros<sup>5</sup>. En conséquence, les réassureurs, qui sont des sociétés spécialisées qui prennent en charge une partie des risques souscrits par un assureur auprès de ses assurés, se sont désengagés de la couverture de ces risques.

Face à une situation d'une telle ampleur, seul l'Etat est en capacité d'apporter les solutions adéquates. Ainsi, le CESE-NC insiste sur la nécessité de poursuivre le projet de création d'un fonds de garantie du type GAREAT<sup>6</sup>, qui représente une réponse structurelle et pérenne plus adaptée.

GAREAT est une structure de marché, opérationnelle dans l'hexagone depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Sa vocation est de gérer la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme, au nom et pour le compte de ses adhérents faisant face aux pertes causées par ce type de sinistres sur le territoire français, indépendamment du pays où a eu lieu l'acte de terrorisme.

Ses fondamentaux reposent sur le principe de mutualité entre ses adhérents, qui sont solidaires les uns des autres au sein d'une même section, sur le soutien des réassureurs internationaux, et de l'Etat français, qui accorde au programme sa garantie illimitée par le biais de traités réassurés à 100% par la Caisse Centrale de Réassurance.

**Recommandation n°7 : Le CESE-NC enjoint à l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et toute organisation représentative, d'oeuvrer pour trouver des solutions pérennes parmi lesquelles un fonds de garantie Etat, de type GAREAT, qui**

---

<sup>4</sup> du montant des actifs garantis par la réserve.

<sup>5</sup> Auditions du 13 mai 2025.

<sup>6</sup> Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et actes de Terrorisme.

permettrait aux entreprises calédoniennes d'être couvertes à nouveau contre des risques majeurs.

### III- CONCLUSION DE L'AVIS N°11/2025

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

**Recommandation n°1** : En cas de prélèvement injustifié, réduire la pénalité de 15% du montant de la reprise effectuée à 5 %.

**Recommandation n°2** : Prévoir la réintégration au calcul de l'impôt sur les sociétés uniquement dans le cas où le prélèvement n'est pas justifié par la survenance d'un risque déterminé par délibération.

**Recommandation n°3** : Remplacer le titre de la proposition de loi du pays par le titre : "Loi du pays portant création d'un fonds de réserve spécial".

**Recommandation n°4** : Au 1er alinéa de l'article Lp. 36-4 remplacer les mots : "une fraction de leur bénéfice et de leur report à nouveau disponible" par les mots : "une fraction de leur bénéfice ou de leur report à nouveau disponible".

**Recommandation n°5** : Au 2ème alinéa du I de l'article Lp. 36-4, supprimer les mots : "non couverts par une assurance".

**Recommandation n°6** : Augmenter potentiellement le plafond annuel de 5% en étudiant l'impact fiscal d'une telle mesure.

**Recommandation n°7** : Le CESE-NC enjoint à l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et toute organisation représentative, d'oeuvrer pour trouver des solutions pérennes parmi lesquelles un fonds de garantie Etat, de type GAREAT, qui permettrait aux entreprises calédoniennes d'être couvertes à nouveau contre des risques majeurs

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur la proposition de loi du pays portant création d'un fonds de réserve spécial accompagnée de sa délibération d'application.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **29 voix** « pour », dont 8 procurations.

**LE SECRÉTAIRE**



**Gaston POIROI**

**LE PRÉSIDENT**



**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

## Annexe : RAPPORT N°11/2025

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 19/05/2025*
- *Adoption en bureau: 21/05/2025*

### Invités auditionnés (7) :

- **Madame Virginie RUFFENACH**, conseillère de la Nouvelle-Calédonie accompagnée de **madame Frédérique BARRIÈRE**, collaboratrice, **messieurs Jordan COURTOT**, directeur de cabinet, **Laurent TRAVERS**, directeur des affaires juridiques et du contentieux et **Kilian FOND**, administrateur du congrès de la Nouvelle-Calédonie,
- **Monsieur Jean-Michel CALBA** et **madame Myriam CIVARDI**, respectivement vice-président et membre du COSODA.

### Observations par écrit (5) :

- DSF
- CCI
- CAP-NC
- Syndicat des commerçants
- MEDEF

### Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (4) :

- UFC que choisir
- CMA
- FEINC
- CPME-NC

## **Au titre de la commission du CESE :**

**Ont participé aux travaux : Madame Pascale DALY et messieurs Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Bertrand COURTE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, André ITREMA, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD et Lionel WORETH.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Pascale DALY et messieurs Louis-José BARBANÇON (en visioconférence, a donné procuration à monsieur WORETH), Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA (en visioconférence, a donné procuration à madame DALY), Yves GOYETCHE, André ITREMA (en visioconférence, a donné procuration à monsieur GOYETCHE), Patrick OLLIVAUD ( en visioconférence, a donné procuration à monsieur BELLAGI), Lionel WORETH.**

**Étaient absents lors du vote : Messieurs Bertrand COURTE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Jean-Louis LAVAL et Daniel ESTIEUX.**